

Cidades inclusivas, sustentáveis e inteligentes (CISI)

Planejamento urbano em tempos de pandemia

Mudanças em quatro cidades latino-americanas

Mariana Levy Piza Fontes
Alexandre Fontenelle-Weber
Débora Ungaretti
Natalia Valencia



**COVID-19
RESPOSTA**



Thank you for your interest in this ECLAC publication



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.



www.cepal.org/en/publications



www.cepal.org/apps

Planejamento urbano em tempos de pandemia

Mudanças em quatro cidades latino-americanas

Mariana Levy Piza Fontes
Alexandre Fontenelle-Weber
Débora Ungaretti
Natalia Valencia



COVID-19
RESPOSTA



Este documento foi preparado por Mariana Levy Piza Fontes, consultora da Unidade de Assentamentos Humanos, Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com o apoio de Alexandre Fontenelle-Weber, Débora Ungaretti e Natalia Valencia, no âmbito do projeto “Cidades inclusivas, sustentáveis e inteligentes no marco da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável na América Latina e Caribe”, Cluster Cidade e Mobilidade. O projeto é executado pela CEPAL em conjunto com a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e financiado pelo Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) da Alemanha, como parte do programa de cooperação CEPAL/BMZ-GIZ.

As opiniões expressadas neste documento, que não foi submetido a revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade dos autores e podem não coincidir com as da Organização ou dos países que representa.

Publicação das Nações Unidas
LC/TS.2022/118
Distribuição: L
Copyright © Nações Unidas, 2022
Todos os direitos reservados
Impresso nas Nações Unidas, Santiago
S.22-00601

Esta publicação deve ser citada como: M. Levy Piza Fontes e outros, “Planejamento urbano em tempos de pandemia: mudanças em quatro cidades latino-americanas”, *Documentos de Projetos* (LC/TS.2022/118), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2022.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Documentos e Publicações, publicaciones.cepal@un.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Solicita-se apenas que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.

Índice

Resumo	5
Introdução	7
I. Estrutura regulatória nacional e o papel dos municípios na política urbana	9
II. Revisão dos planos de ordenamento territorial durante a pandemia	13
A. São Paulo	14
B. Cidade do México	15
C. Buenos Aires.....	16
D. Bogotá	17
E. O atual cenário e o futuro dos planos de ordenamento territorial na América Latina	18
III. Alterações das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo durante a pandemia	21
A. Requalificação e reconversão do uso de imóveis urbanos.....	21
1. São Paulo	23
2. Cidade do México	23
3. Buenos Aires.....	24
4. Bogotá	24
B. Alterações legislativas específicas sobre parcelamento, uso e ocupação do solo.....	24
1. São Paulo	25
2. Cidade do México	25
3. Buenos Aires.....	26
C. Normas sobre o uso do espaço público	26
1. São Paulo	27
2. Cidade do México	28
3. Buenos Aires.....	28
4. Bogotá	29
D. Aplicação dos instrumentos da política urbana durante a pandemia	29
1. São Paulo	29

2.	Cidade do México	30
3.	Buenos Aires.....	30
4.	Bogotá	31
E.	Tendências gerais na regulação do ordenamento territorial.....	31
IV.	Planos urbanísticos setoriais.....	35
A.	São Paulo	35
B.	Cidade do México	36
C.	Buenos Aires.....	37
D.	Bogotá	37
E.	Planos urbanísticos setoriais, mudanças climáticas e desenvolvimento econômico na pandemia.....	38
V.	Simplificação do licenciamento urbanístico	41
A.	São Paulo	42
B.	Cidade do México	43
C.	Buenos Aires.....	44
D.	Bogotá	44
E.	Dilemas da digitalização e simplificação do licenciamento urbanístico	45
VI.	Considerações finais	47
	Bibliografia	51
	Anexos.....	57
	Anexo 1	58
	Anexo 2	62

Quadros

Quadro 1	Estrutura regulatória e institucional de âmbito nacional da política urbana.....	9
Quadro 2	Regulação metropolitana e órgãos de planejamento e governança metropolitana.....	10
Quadro 3	Arranjos institucionais no âmbito do planejamento urbano local	10
Quadro 4	Proposições legislativas aprovadas ou em tramitação no âmbito da regulação e gestão do uso e ocupação do solo urbano durante a pandemia de Covid-19	11
Quadro 5	Revisão dos planos de ordenamento territorial na pandemia nas cidades latino-americanas	18
Quadro 6	Alterações legislativas voltadas à requalificação e reconversão do uso de imóveis	22
Quadro 7	Síntese das alterações legislativas sobre o uso do espaço público em cada cidade.....	26
Quadro 8	Síntese das alterações relacionadas ao uso do espaço público por ciclovias em cada cidade.....	27
Quadro 9	Planos setoriais aprovados ao longo da pandemia ou atualmente em elaboração	38
Quadro 10	Digitalização e simplificação de procedimentos de licenciamento de obras e de regularização de imóveis	42
Quadro 11	Principais tendências no campo da regulação urbanística	47

Resumo

As profundas consequências das múltiplas crises resultantes da pandemia de Covid-19 exigiram uma redefinição do papel do Estado, de maneira a torná-lo capaz de atuar e inovar nesse contexto, ampliando sua capacidade de implementar políticas públicas capazes de reverter o grave cenário conjuntural. A necessidade de executar medidas de isolamento social, o crescimento do comércio eletrônico, as mudanças comportamentais no uso de transporte público, a condução de processos participativos de forma virtual, o esvaziamento dos edifícios corporativos, a generalização do *home office* e o fechamento do comércio tradicional, entre outras transformações ocorridas, impulsaram iniciativas governamentais inovadoras no campo do planejamento urbano e ordenamento territorial. A presente pesquisa possui natureza exploratória e buscou compreender as iniciativas governamentais no campo do planejamento urbano das cidades latino-americanas após o surgimento da pandemia Covid-19, em especial as alterações legislativas. A partir de um estudo de casos múltiplos —que inclui São Paulo, Bogotá, Buenos Aires e Cidade do México— identifica tendências gerais no âmbito da administração pública municipal e contribui para a construção de possíveis caminhos para cidades mais inclusivas, igualitárias e sustentáveis.

Introdução

O ano de 2020 foi marcado pelo surgimento da pandemia da Covid-19, uma crise global sem precedentes que atingiu milhões de pessoas ao redor do mundo e em especial na América Latina. À crise sanitária soma-se ainda uma crise econômica e social, sendo certo que os últimos anos foram caracterizados pela ampliação das desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero, marcada, sobretudo, pelo aumento da pobreza e do desemprego (CEPAL, 2022a).

A região atingiu 27,8% dos óbitos por Covid-19 informados no mundo até fevereiro de 2022, apesar de representar apenas 8,4% da população mundial (CEPAL, 2022b; UNITED NATIONS, 2019). As cidades da América Latina e Caribe —considerada como a região em desenvolvimento mais urbanizada do mundo, possuindo 81% de sua população em áreas urbanas (CEPAL, 2021; UNITED NATIONS, 2019)— protagonizaram a rápida transmissão do vírus, em contextos marcados pela alta densidade demográfica de suas megalópoles e o acesso precário aos serviços públicos de água, saneamento, eletricidade, moradia, transporte público e habitação. Os déficits no acesso a serviços e nas condições de vida se entrecruzam e potencializam as desigualdades, atingindo de maneira distinta a população de baixa renda e especialmente os 58 milhões de pessoas que pertencem a povos indígenas e os 134 milhões de afrodescendentes na região (CEPAL, 2021).

As profundas consequências destas múltiplas crises, exigem uma redefinição do papel do Estado, de maneira a torná-lo capaz de atuar e inovar nesse contexto, ampliando sua capacidade de implementar políticas públicas eficientes para reverter o grave cenário atual.

No campo das políticas urbanas é fundamental compreender como as cidades latino-americanas enfrentaram tais desafios. A necessidade de executar medidas de isolamento social, o crescimento do comércio eletrônico, as mudanças comportamentais no uso de transporte público, a condução de processos participativos de forma virtual, o esvaziamento dos edifícios corporativos, a generalização do *home office*, o fechamento de estabelecimentos comerciais entre outras transformações ocorridas, impuseram iniciativas governamentais inéditas no campo do planejamento urbano e ordenamento territorial.

A presente pesquisa possui natureza exploratória e buscou compreender as iniciativas governamentais no campo do planejamento urbano das cidades latino-americanas após o surgimento da pandemia Covid-19. Esta perspectiva privilegia o olhar sobre a atuação das prefeituras latino-americanas no campo da regulação urbanística, em particular as alterações legislativas ocorridas no período.

De maneira geral, inspiradas pelo princípio do direito à cidade e função social da propriedade urbana, a ordem jurídico-urbanística latino-americana buscou ao longo das últimas décadas regular a produção do espaço urbano de um território marcado por desigualdades sociais, raciais, étnicas e de gênero. Guiadas por objetivos comuns, estiveram explicitamente voltadas ao combate da pobreza urbana, da proliferação dos assentamentos informais e das condições precárias de moradia e dos serviços públicos básicos, tais como o acesso à água, esgoto, iluminação, mobilidade entre outros.

O impacto da pandemia Covid-19, porém, impôs novos desafios no campo do direito e da política urbana, sobretudo aos países latino-americanos, que estão justamente entre os mais afetados pela crise sanitária, concentrando não apenas os casos de morte e contaminação, mas também o aumento das desigualdades - as últimas projeções indicam que o aumento da desigualdade de renda pode ter levado a um índice de Gini médio 2,9% superior ao registrado em 2019 (CEPAL, 2021), a um aumento dos índices de insegurança alimentar e à ampliação da população de rua.

A partir de um estudo de casos múltiplos —que inclui São Paulo, Bogotá, Buenos Aires e Cidade do México— se identifica, de forma inédita, tendências gerais no âmbito da administração pública municipal, contribuindo para a construção de possíveis caminhos para cidades mais inclusivas, igualitárias e sustentáveis.

A partir do estudo das alterações promovidas principalmente na legislação urbanística municipal durante a pandemia, e em perspectiva que privilegia o olhar e percepção dos próprios gestores públicos que atuaram durante a pandemia Covid-19, observou-se algumas tendências no campo do direito e da política urbana, com repercussões relevantes para o planejamento urbano municipal, a regulação do uso e ocupação do solo, nos processos participativos e para a própria gestão pública municipal. São exemplos dessas transformações a consolidação dos processos virtuais de participação popular; a aprovação de novas regras para requalificação de imóveis e reconversão de uso em regiões determinadas —ora denominadas de *reconversão*, *reuso* ou *retrofit*; a suspensão ou prorrogação dos prazos para elaboração dos planos de ordenamento territorial; a concessão de benefícios e incentivos fiscais para o setor construtivo; a digitalização e simplificação dos processos de licenciamento urbanístico, entre outros.

O relatório está estruturado em cinco partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte tem como pano de fundo os arranjos jurídico-institucionais da política urbana em âmbito nacional de cada um dos países, com o objetivo de contextualizar os achados sobre cada cidade. A partir deste quadro regulatório, as partes seguintes sistematizam as iniciativas das prefeituras latino-americanas no campo do direito urbanístico durante a pandemia do Covid-19 em torno dos principais temas identificados durante a pesquisa, quais sejam: revisão dos planos diretores; alterações na regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, incluindo estratégias para fruição do espaço público; planos urbanísticos setoriais; e estratégias de simplificação do licenciamento urbanístico.

Os pressupostos metodológicos da investigação, incluindo sua natureza exploratória, as justificativas relacionadas à escolha do estudo de caso como estratégia de pesquisa, o recorte territorial e temporal, bem como a revisão de literatura, podem ser encontrados no Anexo I deste relatório.

I. Estrutura regulatória nacional e o papel dos municípios na política urbana

Embora não seja o objeto principal da presente pesquisa, é fundamental traçar um panorama, mesmo que de forma introdutória, das principais leis e órgãos existentes nos países estudados, a fim compreender a estrutura jurídica e institucional básica nacional em que se inserem as ações das prefeituras, em particular as alterações legislativas locais identificadas durante a pandemia.

Nessa linha, no nível nacional foram mapeados os principais órgãos responsáveis pela política urbana, as principais leis urbanísticas e eventuais planos de ordenamento territorial de alcance nacional em vigor no Brasil, Colômbia, Argentina e México, conforme quadro 1.

Quadro 1
Estrutura regulatória e institucional de âmbito nacional da política urbana

	Órgão nacional	Lei federal/nacional	Plano nacional de ordenamento territorial
Brasil	Secretaria de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério de Desenvolvimento Regional. (Ministério das Cidades extinto em 2009).	Estatuto da Cidade. (Lei federal nº 10.257/01).	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (em elaboração).
Colômbia	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>	<i>Ley nº 9/89 e Ley nº 388/97</i> (normas sobre <i>desarrollo municipal</i>). <i>Ley nº 1454/11 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial)</i> .	
Argentina	<i>Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo</i> do <i>Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat</i> .	Não há.	<i>Plan Nacional de Suelo Urbano</i> (2020). <i>Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial</i> (2021).
México	<i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i> .	<i>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</i> (2016).	<i>Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</i> (2021-2024).

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos governos do Brasil, México, Argentina e Colômbia.

Como é possível notar, foram identificados órgãos e normas nacionais de planejamento urbano nos quatro países, que determinam regras gerais de política urbana sem deixar de garantir, no entanto, autonomia dos governos locais em matéria de política urbana. Em seguida, foram sistematizadas as normas que criam regiões metropolitanas e os respectivos órgãos responsáveis pela governança no campo da política metropolitana, conforme quadro 2 abaixo:

Quadro 2
Regulação metropolitana e órgãos de planejamento e governança metropolitana

	Região metropolitana	Legislação	Órgãos específicos
Brasil	Região Metropolitana de São Paulo. (39 Municípios, incluindo cidade de SP).	Lei Complementar Estadual Nº 94/1974. Lei Complementar Estadual Nº 1.139/2011.	Secretaria de Desenvolvimento Regional. Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo.
Colômbia	<i>Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca</i> (116 municípios, além de Bogotá).	<i>Ley Orgánica Nacional nº 2199/22.</i>	
Argentina	<i>Región Metropolitana de Buenos Aires</i> (41 Municípios, incluindo Buenos Aires).		
México	<i>Región Metropolitana del Valle de México</i> (16 alcaldías da Cidade do México + 60 municípios).	Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (1998). <i>Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona del Valle de México</i> (em elaboração no nível nacional).	

Fonte: Elaboração própria com base em dados do governo do Estado de São Paulo e dos governos do México, Argentina e Colômbia.

As quatro cidades latino-americanas inserem-se em regiões com características metropolitanas, muito embora nem todas tenham sido instituídas por lei ou possuam uma estrutura de governança metropolitana constituída (FERREIRA, 2015).

A fim de compor o cenário regulatório, a pesquisa sistematizou a estrutura básica de cada uma das cidades, buscando identificar as secretarias e órgãos municipais responsáveis pelo planejamento urbano bem como os principais instrumentos de regulação do ordenamento territorial vigentes, conforme quadro 3.

Quadro 3
Arranjos institucionais no âmbito do planejamento urbano local

	Órgãos responsáveis	Plano de ordenamento territorial
São Paulo	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.	Plano Diretor Estratégico. (Lei municipal Nº 16.050/2014).
Bogotá	<i>Secretaría Distrital de Planeación.</i>	<i>Plan de Ordenamiento Territorial (2021).</i>
Buenos Aires	<i>Secretaría de Desarrollo Urbano.</i>	<i>Plan Urbano Ambiental (2008).</i>
Cidade do México	<i>Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.</i> <i>Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México.</i>	<i>Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003).</i>

Fonte: Elaboração própria com base em dados das prefeituras de São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires e Bogotá e entrevistas realizadas com gestores públicos.

Quadro 4
Proposições legislativas aprovadas ou em tramitação^a no âmbito da regulação e gestão do uso e ocupação do solo urbano durante a pandemia de Covid-19

	Planos de ordenamento territorial	Requalificação/reconversão	Leis específicas de uso e ocupação	Espaço público	Licenciamento
São Paulo	Plano Diretor (suspensão judicial).	Programa Requalifica Centro (Lei nº 17.577/21).	Zoneamento (em elaboração). <i>Dark Kitchens</i> (Decreto Nº 61.376/22 e Projeto de Lei Nº 362/22). Lei de Antenas (Lei Nº 17.733/22). Regularização fundiária urbana (Lei Nº 17.734/22).	Programa Ruas SP (Decretos Nº 59.669/20 e 60.197/21).	Programa Aprova Rápido (Decreto Nº 59.455/20). Procedimento declaratório para obras de <i>retrofit</i> (Decreto Nº 61.311/22).
Cidade do México	<i>Plan General de Desarrollo e Programa General de Ordenamiento Territorial.</i> (Em elaboração).	<i>Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda (2021).</i>	<i>Programa Parcial de Desarrollo Urbano "Vallejo 2020-2050" (2021).</i>	<i>Programa Ciudad al Aire Libre (2021).</i>	<i>Acuerdos de Facilidades Administrativas (2020 e 2021).</i> <i>Acuerdo Ventanilla Único Digital (2022).</i>
Bogotá	<i>Plan de Ordenamiento Territorial.</i> (Decreto Nº 555/21). (Suspensão judicial).	Diretrizes para <i>reúso</i> (POT de 2021).		Ciclovias temporárias (Resolución Nº 139/20). Programa Bogotá a Cielo Abierto 2.0 (Decreto Nº 70/22).	Normas nacionais para estender prazos de licenças e criar permissões extraordinárias (Decretos Nº 691/20, Nº 819/20, e Nº 1783/2021).
Buenos Aires	<i>Plan Urbano Ambiental</i> de 2008. (Em elaboração).	<i>Plan de Transformación y Reconversión del Microcentro Porteño (Ley Nº 6.508/21).</i>	Revisões do <i>Código Urbanístico</i> (Ley nº 6.361/20 e Ley Nº 6.475/21).	Permissão de uso do viário para atividades gastronômicas e culturais (<i>Resoluciones Conjuntas -2020</i>). Criação do programa <i>Buenos Aires: Ciudad Bici</i> (Ley Nº 6.352/20). Criação das <i>supermanzanas</i> (Ley Nº 6.387/20).	Revisão da <i>Ley de Catastro e Código de Edificación</i> para simplificação de procedimentos (Ley Nº 6.437/21 e Ley Nº 6.438/21).

Fonte: Elaboração própria com base em dados das prefeituras de São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires e Bogotá, e entrevistas realizadas com gestores públicos.

^a Incluem-se entre as proposições legislativas em tramitação aquelas que foram propostas durante a pandemia Covid-19 no âmbito do Executivo ou do Legislativo, incluindo aquelas ainda não finalizadas e, eventualmente, suspensas ou prorrogadas temporariamente durante a realização da pesquisa.

Por fim, no quadro 4, foram identificadas as principais alterações legislativas ocorridas durante a pandemia. A análise detalhada de cada uma delas será examinada mais adiante nos próximos itens do relatório.

Note-se que a extensão e impacto da atuação das prefeituras no campo regulatório dependem, evidentemente, da organização do poder e competências estatais do ponto de vista vertical de cada um dos países. Nesse sentido, é fundamental a realização de pesquisas mais amplas sobre as consequências dos atributos e características de cada um dos sistemas federativos ou unitários —como no caso da Colômbia— no âmbito do direito e política urbana municipal.

Se, de um lado, as cidades latino-americanas desempenham um papel preponderante na regulação do uso e ocupação do solo do ponto de vista jurídico, é evidente que sua atuação durante a crise sanitária depende diretamente da atuação dos governos nacionais no que se refere às regras jurídicas e medidas voltadas ao combate à pandemia Covid-19 no país¹.

No âmbito nacional, por exemplo, a regulação dos aluguéis e as regras relacionadas aos despejos forçados —incluindo aqui as reintegrações de posse, interditos proibitórios etc.— foram modificadas durante a pandemia por todos os países, com exceção do México. Trata-se de medidas legislativas que influenciam os dilemas trazidos pela crise sanitária no campo urbanístico. Na Argentina, por exemplo, foram suspensas a execução de sentenças judiciais por falta de pagamento de aluguéis e se prorrogaram contratos de arrendamento². No Brasil, foram suspensos os despejos até 2021³, prazo prorrogado posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal⁴ em ação judicial proposta pela Campanha Despejo Zero, composta por uma série de organizações e movimentos de luta por moradia. A Colômbia também determinou a suspensão da execução de despejos e o ajuste de aluguéis para fins residenciais e comerciais⁵.

Mesmo antes do surgimento da pandemia, há que se reconhecer que as mudanças regulatórias e institucionais da política urbana de âmbito nacional determinaram diretamente a atuação das prefeituras nesse período. Na Argentina, por exemplo, foi criado o *Ministerio de Desarrollo Territorial y Habitat*. No Brasil, por sua vez, foram identificadas uma série de iniciativas de âmbito federal voltadas à flexibilização das regras do Estatuto da Cidade já antes da pandemia⁶, tais como a aprovação da nova Lei de Regularização Fundiária⁷ e da Liberdade Econômica⁸, além da extinção do Ministério das Cidades em 2019.

As interfaces entre as ações dos governos federais e municipais, porém, não serão tratadas no âmbito dessa pesquisa. É evidente, porém, que a reflexão sobre as perspectivas do planejamento urbano na América Latina deve apontar, futuramente, para estudos voltados à compreensão desta dimensão, englobando as transformações normativas ocorridas também nos níveis nacionais.

¹ Com efeito, há uma série de iniciativas legislativas no campo da política urbana dos países que influenciam direta ou indiretamente a atuação das prefeituras e que merecem ser objeto de estudos posteriores. Como exemplo, pode-se citar o tipo e a intensidade das medidas de isolamento e de combate à pandemia adotadas nacionalmente. Muitas vezes, a ausência de coordenação no nível federal exigiu maiores esforços das prefeituras no que diz respeito às medidas voltadas à garantia da saúde da população.

² Decretos Nº 320/20 e 766/20.

³ Leis federais Nº 14.010/20 e 14.216/21.

⁴ ADPF Nº 828/22.

⁵ Decreto Nº 579/20.

⁶ Sobre o tema, vale a consulta a Fernandes (2021) e Alfonsin (2019).

⁷ As novas regras urbanísticas brasileiras trazem consequências para a política de regularização fundiária de assentamentos informais, que passa a incorporar os empreendimentos de média e alta renda e separa a urbanização da titulação.

⁸ Lei Federal Nº 13.874/2019. A criação da figura do abuso regulatório e a declaração dos direitos de liberdade econômica, por sua vez, tem estimulado a flexibilização dos licenciamentos urbanísticos, reduzindo as capacidades estatais no campo da regulação urbanística da propriedade.

II. Revisão dos planos de ordenamento territorial durante a pandemia

As expressões “plano diretor”, “plano geral de desenvolvimento urbano”, “plano de ordenamento territorial” ou “plano urbano ambiental” são, em geral, utilizadas pela legislação urbanística para designar o instrumento básico de regulação do uso e ocupação do solo urbano nas cidades latino-americanas (veja quadro 5 ao fim desta seção). São considerados como a ferramenta central na definição de diretrizes, objetivos e estratégias da política urbana municipal, e responsáveis por regular o direito de propriedade e da produção pública e privada do espaço. A elaboração e execução desses planos é norteada pela gestão democrática das cidades, princípio geral do planejamento urbano incorporado de maneira generalizada pela legislação urbanística dos países da América Latina.

Compreender se e como a emergência sanitária impactou na formulação desses instrumentos básicos de planejamento diz muito sobre a percepção, anseios e propostas para o futuro das cidades latino-americanas em um contexto de crise sanitária global. A observação do processo de revisão dos planos de ordenamento territorial durante a pandemia de Covid-19 nas cidades de São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires e Bogotá revela novos dilemas da gestão democrática das cidades e permitem identificar possíveis caminhos futuros no campo da regulação do ordenamento territorial.

As medidas de distanciamento social —centrais para a contenção da transmissão de Covid-19— impuseram barreiras à realização de atividades presenciais nos processos de participação popular. Simultaneamente, as agendas de emergências de enfrentamento à pandemia —direcionadas a ampliação dos leitos e equipamentos hospitalares, à vacinação da população, ao combate à fome e à pobreza extrema, entre outras— atravessaram as administrações públicas e a sociedade civil, acirrando, muitas vezes, os conflitos e tensões relacionados ao planejamento das ações futuras no tempo e no espaço urbano.

Os prazos para revisão ou elaboração dos planos de ordenamento territorial das cidades estudadas estavam próximos, ou já haviam se encerrado no início da pandemia. As prefeituras optaram, em um primeiro momento, por iniciar ou dar continuidade aos processos de revisão/elaboração dessas ferramentas, consideradas centrais para o desenvolvimento urbano. Os desafios, porém, de se conduzir processos participativos em um cenário de múltiplas crises, marcado pela implantação de medidas de isolamento social, levaram à suspensão ou adiamento das mudanças legislativas previstas originalmente.

Muitas das secretarias e órgãos da prefeitura responsáveis pela implementação da política urbana envolveram-se diretamente no combate à pandemia, apoiando na vacinação da população —como no caso da Cidade do México e de Buenos Aires—, na compra de equipamentos, instalação de hospitais de campanha ou promovendo a distribuição de cestas básicas —como no caso de São Paulo e Bogotá.

Nesse contexto, como veremos adiante, o processo participativo de planejamento urbano em São Paulo e Cidade do México foram suspensos e/ou prorrogados, enquanto Buenos Aires e Bogotá seguiram o calendário previsto. O Plano de Ordenamento Territorial do Município de Bogotá foi o único plano urbanístico de caráter geral de fato elaborado e aprovado durante a pandemia.

A. São Paulo

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo⁹, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana previsto na Constituição brasileira¹⁰, estabeleceu para 2021 o prazo para que o Poder Executivo enviasse à Câmara Municipal proposta de revisão, a ser elaborada de forma participativa¹¹. Com a emergência da pandemia, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, responsável pela condução da revisão do plano diretor, envolveu-se de maneira direta com as iniciativas de combate à fome na cidade, em particular com a execução do Programa Cidade Solidária¹², uma iniciativa conjunta da prefeitura e de diversas entidades da sociedade civil e movimentos sociais voltada à distribuição das doações de alimentos para a população mais vulnerável nos diversos bairros da cidade.

Frente à emergência sanitária, a prefeitura, em um primeiro momento, passou a fazer o levantamento e sistematização dos dados sobre a implementação do plano diretor de 2014 de forma interna, uma vez que as discussões dos conselhos participativos foram suspensas. A título exemplificativo, o Conselho Municipal de Política Urbana, órgão colegiado cuja finalidade é estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano¹³, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, teve as atividades paralisadas entre fevereiro e dezembro de 2020 (SÃO PAULO, 2020a).

O processo de revisão teve início, efetivamente, em 2021, a partir da apresentação de um cronograma híbrido das etapas de revisão no Conselho Municipal de Política Urbana (SÃO PAULO, 2021a), do lançamento de um chamamento público para cadastramento de entidades da sociedade civil (SÃO PAULO, 2021b), e da contratação de uma consultoria técnica que seria responsável pela elaboração de estudos e por apoiar o processo participativo (SÃO PAULO, 2021c).

Nesse período, o Estado de São Paulo enfrentava o maior pico da pandemia de Covid-19 (LORENZ et al., 2021), contexto em que 375 entidades da sociedade civil e movimentos sociais populares se reuniram em torno da Frente São Paulo pela Vida pelo adiamento da revisão do plano diretor e por uma agenda emergencial de enfrentamento à emergência sanitária (FSPPV, 2021). A participação direta das pessoas que vivem em todos os bairros durante um contexto de pandemia foi considerada impossível (FSPPV, 2021). Os principais argumentos utilizados relacionavam-se às dificuldades de acesso à internet nos bairros localizados nas áreas periféricas; à importância das audiências públicas presenciais abertas em todas as regiões da cidade bem como à prioridade que deveria ser dada a uma agenda emergencial, em detrimento de uma agenda de futuro.

⁹ Lei municipal Nº 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

¹⁰ Artigo 182, §1º da Constituição Federal do Brasil, de 1988.

¹¹ Artigo 4º, parágrafo único da Lei municipal N 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

¹² O Programa Cidade Solidária foi executado em parceria com outras Secretarias Municipais e diversas organizações da sociedade civil e já distribuiu mais de 5 milhões de cestas básicas <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/noticias/?p=322606>. Mais informações estão disponíveis na página da iniciativa: <https://www.spcidadesolidaria.org/>.

¹³ Artigo 327 da Lei Nº 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

O adiamento do processo participativo foi, ainda, recomendado à Prefeitura pelo Ministério Público de São Paulo (MPSP, 2021) e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP, 2021). A suspensão judicial da contratação da consultoria técnica para elaboração do plano diretor (TJSP, 2021)¹⁴ impactou no andamento do processo que estava em curso. Diante desse contexto, o Poder Executivo enviou à Câmara Municipal projeto de lei —aprovado e convertido em lei¹⁵— adiando o prazo para revisão para julho de 2022.

Após alguns meses de paralisação, o processo foi retomado com uma nova metodologia e cronograma de revisão, que prevê ao menos quatro meses de atividades virtuais e presenciais em um modelo híbrido de participação social (SÃO PAULO, 2022a).

Entretanto, em maio de 2022 o processo foi novamente suspenso pelo Poder Judiciário, fundamentado na ausência de garantias plenas de acessibilidade a pessoas com deficiência e idosos nas etapas virtuais¹⁶.

Os conflitos e tensões relacionados à elaboração e revisão dos planos diretores na cidade de São Paulo não são propriamente uma novidade —a suspensão judicial da revisão de planos diretores já ocorreu em outros momentos da história do planejamento urbano na cidade. Durante a emergência sanitária, porém, chama a atenção o debate sobre os limites trazidos pelos processos participativos virtuais, bem como sobre os obstáculos enfrentados sobretudo pelos moradores das regiões periféricas de participar da gestão da política urbana durante uma crise sanitária global.

B. Cidade do México

O processo de revisão do planejamento urbano na Cidade do México é resultado da recente reforma política e administrativa, consolidada em uma nova *Constitución Política* (2017) e na *Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo* (2019), que instituíram um novo sistema de planejamento municipal. Esse novo marco jurídico definiu um cronograma, estabeleceu regras sobre os instrumentos de planejamento municipais e criou o *Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva* da Cidade do México, órgão responsável pelo processo de formulação desses instrumentos.

O *Plan General de Desarrollo*, instrumento de caráter transversal, determina os objetivos, estratégias e metas para diversos planos, programas, políticas e projetos públicos da cidade¹⁷. Já o *Programa General de Ordenamiento Territorial*, não só subordinado ao primeiro como expressão territorial dele, regula a transformação da cidade e sua função social voltada ao desenvolvimento sustentável¹⁸. Estes instrumentos, cujos prazos para elaboração e aprovação estavam previstos para outubro de 2020 e 2021, respectivamente¹⁹, substituirão o atual *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2013-2018)*²⁰, bem como o *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (2000-2003)*²¹, que abrange o solo de conservação. Além de ser uma reforma bastante recente, portanto, também impôs o desafio de substituir todos os instrumentos de planejamento anteriormente existentes, englobando todo o território da Cidade do México, o solo urbano, o de conservação e o solo rural - esta última categoria criada pela nova Constituição²².

¹⁴ A decisão aconteceu em sede do agravo Nº 2194693-18.2021.8.26.0000 da 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, relacionado à Ação Popular Nº 1042037-31.2021.8.26.0053 da 6ª Vara da Fazenda Pública, promovida por lideranças de movimentos populares e representantes de mandato legislativo.

¹⁵ Lei Nº 17.725/2021.

¹⁶ Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em face do Município de São Paulo. Processo Nº 1022650-93.2022.8.26.0053 (16ª Vara da Fazenda Pública).

¹⁷ Artigo 15, B, 1 da Constitución Política de la Ciudad de México, de 2019.

¹⁸ Artigo 15, C, 1 e 2 da Constitución Política de la Ciudad de México, de 2019.

¹⁹ Os prazos para entrada em vigor em 01/2020 e 2021 previstos na Constitución Política de la Ciudad de México foram modificados pela Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo para 10/2020 e 2021.

²⁰ Decreto publicado na imprensa oficial em 11 de setembro de 2013. Elaborado nos termos da Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de 2000, atualmente revogada.

²¹ Decreto publicado na imprensa oficial em 01 de agosto de 2000. Elaborado nos termos da Ley Ambiental del Distrito Federal, de 2000.

²² Artigo 16, C, 5 da Constitución Política de la Ciudad de México, de 2017.

Os procedimentos para realização do processo participativo foram detalhados também por duas leis específicas sobre o tema: a *Ley de Participación Ciudadana* (2019), e a *Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México* (2019). A legislação já previa um formato híbrido para o processo participativo de elaboração, com possibilidade de apresentação de sugestões escritas fisicamente, participação em portais digitais e participação em eventos virtuais e presenciais, a serem agendados pelo governo municipal.

Paralelamente à divulgação de versões preliminares do *Plan General de Desarrollo* e do *Programa General de Ordenamiento Territorial* e à convocação de consultas públicas, a Prefeitura apresentou proposição legislativa ao Congresso para alterar o prazo de elaboração das novas ferramentas de ordenamento territorial da cidade, tendo em vista o impacto da pandemia de Covid-19 na gestão pública e na dinâmica econômica. Destacou na sua exposição de motivos a necessidade de se promover a estruturação do recém-criado *Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva*, bem como promover a ampliação do alcance do processo de consulta pública de forma a envolver mais pessoas interessadas, incluindo organizações da sociedade civil, povos indígenas, bairros originários, academia e os órgãos dos distintos níveis de governo.

Os prazos para entrada em vigor dos dois planos foram, finalmente, alterados para outubro de 2022²³, e as convocatórias que haviam sido lançadas foram canceladas²⁴. De acordo com as entrevistas realizadas, o processo participativo será retomado a partir de julho de 2022, quando serão feitas consultas a especialistas e à academia, a órgãos colegiados, e a assembleias que pretendem abranger todas as *colonias*, correspondentes aos bairros existentes.

Enquanto isso, segue vigente o sistema de planejamento anterior à nova ordem constitucional e política da Cidade do México, o *Programa General de Desarrollo* e o *Programa General de Ordenamiento Ecológico*.

C. Buenos Aires

A principal norma de planejamento urbano de Buenos Aires é o *Plan Urbano Ambiental*, previsto na *Constitución de la Provincia*²⁵, e regulamentada pela *Ley del Consejo del Plan Urbano Ambiental*²⁶, que, além de instituir referido conselho, criou regras relativas ao processo participativo e ao conteúdo do plano. A partir de então, passou a ser formulado o primeiro *Plan Urbano Ambiental* da cidade de Buenos Aires. Embora a legislação tenha previsto o prazo de um ano para o envio à legislatura²⁷, o processo se estendeu por uma década. O plano foi enfim aprovado em 2008²⁸ segue ainda vigente, e sua revisão foi prevista para ser realizada a cada cinco anos, com ajustes parciais quando conveniente²⁹.

As etapas e métodos do processo participativo estão previstas na *Ley del Consejo del Plan Urbano Ambiental*³⁰ e no próprio *Plan Urbano Ambiental*³¹. Desde o início do processo, há participação do legislativo, que não só aprova a lei, mas também indica parte do corpo técnico na composição do conselho³².

A atualização foi iniciada em 2020, com a elaboração de um diagnóstico da implementação do *Plan Urbano Ambiental* de 2008 (Buenos Aires, 2020a) e o lançamento de um processo que está se desenvolvendo em diversas instâncias de diálogo e participação, tais como: o *Foro Participativo Permanente*; a *Comisión Asesora del Consejo del Plan Urbano Ambiental*, a *Secretaría de Desarrollo Urbano*, o *Consejo del Planeamiento Estratégico de la Ciudad*, que reúne centenas de organizações da sociedade civil; as *Juntas Comunales de vecinas y vecinos de la Ciudad*, conselhos consultivos territoriais nas *comunas* que agrega

²³ Decreto publicado na imprensa oficial em 2 de setembro de 2021.

²⁴ Acordos publicados na imprensa oficial em 3 de agosto de 2021.

²⁵ Artigo 89, 2. da Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

²⁶ Ley Nº 71/98.

²⁷ Clausula transitoria tercera "c" da Ley Nº 71/98.

²⁸ Ley Nº 2.930/08.

²⁹ Artigo 15 e 16 da Ley Nº 71/98.

³⁰ Artigo 5º da Ley Nº 71/98.

³¹ Capítulo IV - Instrumentos de Participación, Ley Nº 2.930/08.

³² Artigo 2º da Ley Nº 71/98.

entidades de bairros; e, por fim, diálogo metropolitano a partir da *Dirección de Asuntos Metropolitanos de la Legislatura porteña*³³.

A Prefeitura está conduzindo um processo híbrido de participação popular. A experiência desse formato diálogo, de acordo com os gestores públicos entrevistados, mostra que os encontros virtuais são apenas uma parte do processo participativo. De um lado, podem romper fronteiras e conectar pessoas muitas vezes com dificuldades de locomoção entre a casa e o trabalho, possibilitando discussões com participantes dos diversos bairros de forma simultânea. Os encontros presenciais, por sua vez, foram considerados indispensáveis já que o contato direto entre as pessoas permite trocas de maior qualidade. Até maio de 2022, o processo somou mais de 80 reuniões virtuais e 15 reuniões presenciais nas diferentes *comunas* (Ibidem).

Do ponto de vista dos temas abordados, os principais eixos de modificação do *Plan Urbano Ambiental* são: integração sócio urbana, equidade de gênero, mudanças climáticas, digitalização e monitoramento dos efeitos das políticas (Ibidem).

D. Bogotá

Bogotá foi a única das cidades que aprovou a revisão de seu plano diretor durante a pandemia. O novo *Plan de Ordenamiento Territorial* (POT 2022-2035)³⁴ foi instituído em 2021, e estabeleceu as diretrizes gerais para desenvolvimento urbano, zoneamento, uso e ocupação do solo na cidade. Este plano substituiu o anterior, consolidado em 2004³⁵, cujo prazo de vigência era o equivalente a três períodos constitucionais completos após o término da administração que o aprovou³⁶. Foram feitas tentativas de revisão intermediárias em diferentes administrações, mas não foram finalizadas. Na tentativa mais recente, o projeto de um novo *Plan de Ordenamiento Territorial* foi enviado ao *Concejo de Bogotá* em 2019, mas rejeitado (BOGOTÁ, 2019).

Assim, a revisão que teve início na atual administração aconteceu inteiramente na pandemia, e foi elaborada a partir de um processo participativo híbrido, que abrangeu atividades virtuais e oficinas presenciais e recebeu 26.345 contribuições dos cidadãos (BOGOTÁ, 2021a). O processo de formulação, cujos procedimentos estão previstos em norma nacional, assim como o conteúdo mínimo do plano³⁷, contou com uma etapa interna de diagnóstico, formulação de uma primeira versão, e análise de compatibilidade por parte de órgãos ambientais. Em seguida, foi feita a socialização, e que envolveu, por meio de convocatórias, diferentes setores econômicos e sociais. A proposta foi então apresentada ao *Consejo Territorial de Planeación Distrital*, composto por representantes da sociedade civil, da indústria e do comércio, da administração e do *Concejo de Bogotá*, e responsável por avaliar e se pronunciar com recomendações sobre o plano.

Por fim, foi submetido ao *Concejo de Bogotá* e realizadas novas etapas de participação, debates e modificações na proposta, posteriormente levada aos debates da plenária. Como o prazo para deliberação se esgotou sem que o projeto fosse submetido à votação, o *Plan de Ordenamiento Territorial* foi aprovado por decreto, conforme previsto na legislação. No entanto, o Judiciário suspendeu provisoriamente o plano enquanto é analisado questionamento sobre os procedimentos de tramitação da proposta no âmbito do *Concejo de Bogotá*³⁸ (ÂMBITO JURÍDICO, 2022).

O caso de Bogotá é o único, dentre as quatro cidades analisadas, em que o *Plan de Ordenamiento Territorial* foi efetivamente aprovado e, por mais que tenha sido temporariamente suspenso, traz inspirações

³³ Para acessar os debates e etapas do processo participativo de elaboração do PUA de Buenos Aires, vale consultar as informações disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/actualizacion-del-plan-urbano-ambiental>. Consulta em 05.06.2022.

³⁴ Decreto N° 555/21.

³⁵ Decreto N° 190/04.

³⁶ Decreto N° 555/21 e Ley N° 388/97.

³⁷ Ley N° 9/89, com modificações da Ley N° 388/97.

³⁸ O POT foi suspenso em 16 de junho de 2022.

relevantes para o planejamento urbano latino-americano. O POT de 2021 traz respostas à emergência sanitária: aproxima o ordenamento territorial com a agenda do clima —por isso denominado “*POT Bogotá Reverdece*”— e com a agenda do cuidado.

Em relação a agenda climática, o POT determina de forma expressa a necessidade de articulação dos seus preceitos com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030³⁹, refletindo também preocupações de reativação econômica, em um cenário de crise climática e pós-pandemia⁴⁰. Mais especificamente, no tocante às diretrizes de ordenamento territorial, foi proposta uma política de longo prazo para ocupação, aproveitamento e manejo do solo, que contempla objetivos de: contenção da expansão urbana sobre zonas rurais e áreas de conservação ambiental; ampliação da disponibilidade no território de serviços de cuidado, espaços públicos e de proteção ambiental; e promoção da habitação, com ênfase na revitalização urbana e qualificação de áreas consolidadas⁴¹. A pauta foi incorporada de forma estrutural na política urbana, impulsionada como uma das soluções para o pós-pandemia e em diálogo com o *Plan de Acción Climática Bogotá 2020-2050*, de que trataremos adiante.

Já em relação às políticas do cuidado, foi instituído o *Sistema del Cuidado y de servicios sociales*, que deverá ser articulado e implementado por meio de um plano a ser elaborado após a entrada em vigor do *Plan de Ordenamiento Territorial*. Esse plano deverá conter dados sobre o déficit de equipamentos e serviços de cuidados, e estratégias para otimização e expansão dos serviços para a política de cuidados, e deverá estar em articulação com outros planos setoriais, como o de habitação⁴².

E. O atual cenário e o futuro dos planos de ordenamento territorial na América Latina

As quatro cidades analisadas no presente estudo promoveram iniciativas, ao longo da pandemia, para formulação ou revisão de seus planos diretores, principais instrumentos de ordenamento territorial dos respectivos marcos urbanísticos regulatórios, por meio de processos participativos.

No entanto, em duas delas, São Paulo e Cidade do México, os processos foram adiados ou suspensos, em grande medida por conta das dificuldades de se garantir um processo participativo em meio ao contexto de emergência sanitária.

Em Buenos Aires e em Bogotá, os processos realizaram-se em um formato híbrido combinando atividades virtuais e presenciais. Enquanto em Buenos Aires o processo de revisão continua em curso, em Bogotá foi aprovado o novo *Plan de Ordenamiento Territorial-POT 2022-2035*, que incorporou o futuro da cidade pós-pandemia em suas diretrizes, objetivos e regramentos. A seguir, é possível observar a sistematização dos principais aspectos da revisão dos planos de ordenamento territorial durante a pandemia.

Quadro 5
Revisão dos planos de ordenamento territorial na pandemia nas cidades latino-americanas

	São Paulo	Cidade do México	Buenos Aires	Bogotá
Legislação municipal em vigor antes da pandemia	Plano Diretor Estratégico de 2014.	<i>Programa General de Desarrollo Urbano</i> (2013-2018).	<i>Plan Urbano Ambiental de 2008</i> .	<i>Plan de Ordenamiento Territorial de 2004</i> .
Data prevista para revisão/elaboração	2021	2021	2013	2015
Início do processo	2021	2020	2020	2020

³⁹ Artigo 2º do Decreto Nº 555/21.

⁴⁰ Artigo 3º do Decreto Nº 555/21.

⁴¹ Artigo 3º do Decreto Nº 555/21.

⁴² Artigo 488, 11 e 489 do Decreto Nº 555/21.

Quadro 5 (conclusão)

	São Paulo	Cidade do México	Buenos Aires	Bogotá
Características gerais	Virtual e presencial.	Virtual e presencial.	Virtual e presencial.	Virtual e presencial.
Adiamento (executivo e legislativo)	Prazo prorrogado para julho de 2022 (encaminhamento ao legislativo).	Prazo prorrogado para outubro de 2022 (início da vigência).	Não (processo de revisão em andamento).	Não
Suspensão pelo poder judiciário	Sim	Não	Não	Sim
Plano aprovado	Não	Não	Não	Sim (Decreto Nº 555/21).

Fonte: Elaboração própria com base em dados das prefeituras de São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires e Bogotá, entrevistas realizadas com gestores públicos, além de dados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e dos governos do Brasil, México, Argentina e Colômbia.

Os processos de revisão ou elaboração de planos de ordenamento territorial durante a pandemia revelam desafios comuns e diretamente relacionados às contradições próprias das normas de planejamento territorial. Se de um lado, as regras urbanísticas devem ser vinculantes para o poder público e proprietários privados; de outro, não podem asfixiar ou abafar a vida urbana, devendo garantir certa flexibilidade (MIRANDA, 2002). Em um momento de emergências, pode-se observar que grande parte dos conflitos durante a revisão dos planos de ordenamento territorial relacionam-se aos prazos e procedimentos de revisão dos planos, ora suspensos judicialmente, ora prorrogados explicitamente pela via legislativa.

Vale notar que os dilemas entre flexibilidade e rigidez são próprios das normas de planejamento territorial, as quais devem, de um lado, garantir um processo de elaboração e revisão que garanta legitimidade democrática de suas determinações e, de outro, ser capaz de efetivamente regular a propriedade urbana na cidade por um período determinado (FONTES, 2020). Em um momento de emergência sanitária, ampliam-se as tensões, sobretudo em razão das normas de natureza transitória de combate à pandemia —voltadas à garantia da saúde e vida da população— e o caráter permanente dos efeitos das regras sobre planejamento urbano.

Não obstante, a revisão do plano de ordenamento territorial de Bogotá durante a pandemia de COVID-19 trouxe lições e aprendizados relevantes para a América Latina. Não apenas pela aposta no formato híbrido de participação popular no planejamento urbano, mas, sobretudo, por articular o ordenamento territorial com os desafios trazidos pela crise sanitária, em particular com as políticas de cuidado, a necessidade de estimular o uso dos imóveis comerciais vazios, e as políticas de combate às mudanças climáticas.

III. Alterações das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo durante a pandemia

Para além dos processos de revisão dos planos diretores, as cidades examinadas desenvolveram uma série de outras iniciativas no campo do ordenamento territorial. Ou seja, em paralelo ao esforço de planejar o território municipal como um todo, pode-se identificar outros processos no campo do parcelamento, uso e ocupação de solo, que, menor ou maior grau, buscaram enfrentar o novo contexto socioespacial gerado pela pandemia do COVID-19.

Nesta dimensão, apesar da variedade de estratégias adotadas em cada cidade, identificam-se algumas tendências e processos comuns, dentre os quais se destacam: (i) a regulação da requalificação e reconversão de uso de imóveis; (ii) modificações específicas das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo; (iii) alterações das regras de uso do espaço público e; (iv) a utilização de instrumentos urbanísticos e tributários em resposta aos efeitos da pandemia.

A. Requalificação e reconversão do uso de imóveis urbanos

No âmbito da regulação de uso e ocupação do solo, foram instituídos estímulos para a requalificação e reconversão de edifícios—estratégia denominada por termos diversos tais como *retrofit*, *reconversão* ou *reuso*. Com o objetivo de promover a reabilitação do patrimônio construído e subutilizado das áreas centrais, estes instrumentos incentivam a modernização e melhoria da infraestrutura física de imóveis para proporcionar ganhos de acessibilidade, salubridade, sustentabilidade e segurança, e são geralmente—mas não obrigatoriamente associados - à possibilidade de mudança de uso, seja do comercial ao residencial ou vice-versa.

A requalificação e reconversão não são temas novos propriamente, tendo em vista a necessidade de os grandes centros metropolitanos utilizarem de forma mais eficiente a infraestrutura urbana já existente. Este processo, porém, acelera-se em um cenário de isolamento social e crise socioeconômica e sanitária, caracterizado, sobretudo, pela generalização do *home office* e o esvaziamento de edifícios corporativos e áreas comerciais.

O quadro abaixo sintetiza os aspectos gerais da regulamentação da requalificação de imóveis em cada cidade durante a pandemia, os quais serão examinados em detalhe a seguir.

Quadro 6
Alterações legislativas voltadas à requalificação e reconversão do uso de imóveis

	São Paulo	Cidade do México	Buenos Aires	Bogotá
Legislação	Lei nº 17.577/21. Decreto nº 61.311/22.	Acuerdo para la Reversión de Oficinas a Vivienda (2021).	Ley Nº 6508/21 (Plan de Transformación y Reversión del Microcentro Porteño).	Decreto Nº 555/2021 (Plan de Ordenamiento Territorial).
Objetivos gerais	Modernização de edificações, com ou sem mudança de uso.	Conversão de antigos prédios de escritórios em habitação.	Modernização de edificações, com destinação de parcela da área para atividades estratégicas (econômicas ou habitacionais).	Modernização de edificações para projetos de habitação.
Exigências urbanísticas e edilícias	Edificações construídas ou licenciadas até 1992.	Imóvel sem dívidas Projetos de edificação que incorporem critérios de sustentabilidade como adoção de "eco-tecnologias".	Imóvel sem dívidas. Destinação de 30% da área total para atividades de interesse social. Aprovação de projeto de investimento de requalificação.	Ainda não regulado.
Recorte territorial	Área central.	Área central e corredores urbanos específicos.	Área central.	Ainda não regulado.
Incentivos urbanísticos	Áreas acrescidas consideradas não-computáveis para cálculo de coeficiente de uso e taxa de ocupação. Possibilidade de ocupar faixa de recuo. Mudança de uso sem contrapartida financeira. Dispensa de exigências (fachada ativa, garagem).	Regras que permitem densidade maior de ocupação para projetos de interesse social.		Possibilidade de subdivisão física de imóveis. Dispensa a construção de vagas de garagem ou de áreas comunais privadas.
Incentivos fiscais	Isenção de IPTU e ITBI. Descontos no IPTU. Perdão de dívidas IPTU. Alíquota especial de ISS. Isenção de taxas de instalação e de funcionamento.	Isenção de todas as taxas do processo de aprovação.	Isenção de imposto de renda. Desconto no imposto de renda do valor investido em obras de requalificação. Linhas de crédito específicas.	Não exige medidas compensatórias caso imóvel já possua vagas de garagem superiores ao permitido no POT.
Licenciamento	Regime especial de aprovação (prazo de 30 dias). Procedimento declaratório eletrônico em casos simples.	Processo digital com prazo de 20 dias para aprovação.	Procedimento será previsto em regulamento (ainda não elaborado).	Previsão de regulamentação posterior.
Habitação de Interesse Social	Previsão de destinação de recursos para o FUNDURB para promoção de habitação de interesse social.	Projetos voltados a interesse social farão jus a regras mais benéficas de densidade de ocupação ("Densidad Z").	Prevê projetos voltados à produção de habitação universitária e comunitária.	Considerado instrumento da política de moradia popular.

Fonte: Elaboração própria com base em dados das prefeituras de São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires e Bogotá, e entrevistas realizadas com gestores públicos.

1. São Paulo

Durante a pandemia, o governo municipal deu continuidade ao processo de regulamentação da requalificação de imóveis, já prevista de forma incipiente no atual plano diretor e no Código de Obras e Edificações, sob o nome de *retrofit*.

Por meio do Programa Requalifica Centro⁴³, criou-se um novo regramento para estimular a requalificação de imóveis na área central do município. Foram previstos uma série de benefícios construtivos e fiscais voltados ao setor da construção para incentivar a revitalização da região, em especial por meio do estímulo à ampliação da oferta residencial e do uso misto nos edifícios, com estabelecimentos comerciais nos térreos e coberturas.

Dentre os benefícios construtivos estão a permissão de expandir a área construída, de forma não-computável, ocupar a faixa de recuo e mudar o uso do imóvel sem contrapartida financeira, assim como a dispensa de atenção a exigências de fachada ativa e número de garagens⁴⁴. Por sua vez, os benefícios fiscais —condicionados à destinação do imóvel para uso residencial— englobam isenção de imposto predial nos primeiros três anos e remissão de dívidas; aplicação de alíquota especial de imposto sobre serviços (ISS) para atividades econômicas; isenção de imposto sobre transmissão do bem imóvel (ITBI); e isenção de taxas de instalação e funcionamento por cinco anos⁴⁵.

A Prefeitura de São Paulo publicou decreto regulamentando a nova legislação de *retrofit*, criando um regime simplificado para aprovação de projetos de requalificação, prevendo, inclusive, procedimentos declaratórios eletrônicos em certos casos⁴⁶.

2. Cidade do México

O governo da Cidade do México também adotou estratégia para promoção da requalificação de imóveis, direcionada especificamente ao objetivo de conversão de unidades de escritórios inutilizados e desocupados em moradia, para ampliar a promoção de habitação na cidade⁴⁷. Com isto, explicitou-se um objetivo de combater efeitos negativos da pandemia, que havia gerado um quadro de ociosidade dos escritórios, devido às mudanças nas rotinas de trabalho ocasionadas pelo distanciamento social e ascensão do teletrabalho.

Para além do objetivo de transformação em habitação, há exigência de adoção de eco-tecnologias que aprimorem a gestão da água, reduzindo níveis de consumo ou aumentando a captação de águas pluviais⁴⁸. Em contrapartida, há previsão de benefícios fiscais por meio da isenção de todas as taxas existentes no processo de aprovação do projeto e licenciamento⁴⁹. Há também um estímulo específico à promoção de habitação de interesse social, cujas unidades poderão possuir densidade maior⁵⁰.

Em 2022, houve uma atualização desta norma para detalhar melhor os trâmites para aprovação do projeto de reconversão, destacando a possibilidade de usos mistos nos edifícios, com retenção de até 40% da área total para escritórios⁵¹. Também foram redefinidas as áreas de incidência deste instrumento, priorizando imóveis situados na região do centro histórico da Cidade do México, e nos principais eixos de transporte como a *Av. Insurgentes* e a *Av. Paseo de la Reforma*, entre outras⁵². De acordo com os

⁴³ Lei Nº 17.577/21.

⁴⁴ Arts. 5º, 6º e 9º da Lei Nº 17.577/21.

⁴⁵ Artigo 16 da Lei Nº 17.577/21.

⁴⁶ Decreto Nº 61.311/22.

⁴⁷ Acuerdo mediante el cual se establecen los Lineamientos para la Reconversión de Oficinas a Vivienda en la Ciudad de México y se emite la Resolución de Carácter General por la que se Otorgan los Beneficios Fiscales que se indican (Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda) de 4 de agosto de 2021.

⁴⁸ Artigo 10, I do Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda.

⁴⁹ Artigo 14 do Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda.

⁵⁰ Artigo 13 do Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda.

⁵¹ Atualização do Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda em 22/03/2022.

⁵² Nova redação dada ao Artigo 4º do Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda em 22/03/2022.

dados do governo municipal, já haviam sido apresentadas nove propostas de requalificação de imóveis, contemplando 750 novas moradias nos próximos meses (Cidade do México, 2022a).

3. Buenos Aires

A cidade de Buenos Aires também aprovou normas para requalificação de imóveis, dentro de seu plano de reativação econômica e urbana da zona central, intitulado *Plan de Transformación y Reconversión del Microcentro Porteño*⁵³, cujo objetivo é enfrentar os efeitos nocivos da pandemia no processo de esvaziamento da região central da cidade, resultante da adaptação dos escritórios ao trabalho remoto e da diminuição de atividades comerciais e do turismo. Em resposta, o plano busca estimular outros usos para que a área central deixe de ser um centro predominantemente financeiro, na busca pelo modelo da “cidade de 15 minutos” (Buenos Aires, 2022a).

Para isso, o plano institui a possibilidade de mudança de uso dos imóveis da área e incentiva a sua modernização e adaptação, prevendo a destinação obrigatória de 30% da área total das propriedades renovadas para atividades estratégicas como criação centros de educação, de saúde, de cultura e estabelecimento de residências geriátricas, estudantis e comunitárias⁵⁴. No caso de Buenos Aires, foram criados, portanto, incentivos tanto para a moradia como para os usos mistos. Como benefícios fiscais, foi prevista a isenção de imposto de renda; o desconto no imposto de renda do valor investido em obras de requalificação; além da comunicação de possíveis linhas de crédito para estimular a readaptação dos imóveis⁵⁵.

4. Bogotá

Conforme apresentado na seção anterior, Bogotá foi a única das cidades que concluiu o processo de elaboração do seu novo instrumento de planejamento urbano durante a pandemia.

Em diálogo com seus objetivos mais amplos, o *Plan de Ordenamiento Territorial* estabeleceu diretrizes para o *reuso*⁵⁶, ferramenta que se aproxima dos objetivos de modernização de imóveis, contemplados nos instrumentos de reconversão de imóveis e do *retrofit* identificadas nas outras cidades latino-americanas. Em Bogotá—como na Cidade do México— a requalificação também tem um objetivo específico de adaptar edificações para destinação à habitação. Neste sentido, o *Plan de Ordenamiento Territorial* sinalizou alguns benefícios para a aplicação do *reuso*, como a permissão de subdivisão física de imóveis e a dispensa de exigências de vagas de garagem ou áreas comunais privadas.

O *Plan de Ordenamiento Territorial* não detalhou extensivamente a aplicação do *reuso*, o que sinaliza que ainda haverá uma maior regulamentação desta figura em normativos futuros. De qualquer forma, estabeleceu-se que o *reuso* será um dos mecanismos a serem adotados na promoção do programa de habitação e moradia popular, a ser implementado⁵⁷.

B. Alterações legislativas específicas sobre parcelamento, uso e ocupação do solo

Nas cidades que não finalizaram o processo de revisão de seus planos diretores—São Paulo, Buenos Aires e Cidade do México— foi possível identificar iniciativas pontuais de alteração das leis de zoneamento, códigos urbanísticos e de edificação, bem como a criação de novas regras urbanísticas para fins de regulação de novos processos econômicos, como a implantação do 5G e o crescimento das denominadas “Dark Kitchens”. Saliente-se que parte desses processos já estavam em andamento antes do surgimento da pandemia e as prefeituras optaram por dar continuidade a sua tramitação durante o período.

⁵³ Ley N° 6.508/21.

⁵⁴ Artigo 4° da Ley N° 6.508/21.

⁵⁵ Artigo 9° da Ley N° 6.508/21.

⁵⁶ Artigo 271 do Decreto N° 555/21.

⁵⁷ Artigo 569 do Decreto N° 555/21.

1. São Paulo

A ampliação dos serviços de *delivery* impulsionou o surgimento das denominadas “*Dark Kitchens*” —edifícios que concentram diversas cozinhas e centralizam os pedidos e serviços de entregas. O modelo de negócio expandiu-se durante a pandemia com considerável impacto de vizinhança e na utilização das calçadas para fins privados. Em 2022, foi enviado o Projeto de Lei nº 362/22 do Poder Executivo com finalidade de regulamentar esta atividade, e, em paralelo, foi publicado decreto que suspendeu o licenciamento urbanístico desse tipo de empreendimento de forma temporária⁵⁸.

Outra inovação no âmbito do uso e ocupação do solo foi a aprovação da “Lei das Antenas”⁵⁹, que busca disciplinar a implantação do 5G na cidade, permitindo a sua instalação em prédios públicos e bens tombados, e cria diretrizes e incentivos para que haja implementação prioritária em áreas que hoje recebem menor sinal de internet.

Ademais, em São Paulo, havia uma iniciativa para revisão do zoneamento da cidade suspensa judicialmente desde 2019, em razão de ação proposta por uma série de organizações da sociedade civil, que apontaram falhas e insuficiências no processo participativo realizado. Em 2022, o julgamento final do processo permitiu com que a revisão da lei de zoneamento fosse retomada⁶⁰.

Foram aprovadas, ainda, duas alterações legislativas voltadas à regulação do uso e ocupação do solo e licenciamento no âmbito da política habitacional e regularização fundiária. Note-se que as iniciativas respondem à ausência de programas federais voltados para as faixas de renda mais baixas bem como à reestruturação da lei federal de regularização fundiária, que estimulou também ações voltadas para média e alta renda. Assim, de um lado, a disciplina do Programa Pode Entrar foi voltada à promoção de unidades habitacionais para atender a demanda do extinto Programa Minha Casa Minha Vida⁶¹. De outro lado, a lei municipal de regularização fundiária urbana⁶², de autoria conjunta dos vereadores da Câmara municipal, fez com que instrumentos de regularização fundiária urbana de assentamentos informais previstos no novo marco nacional de regularização fundiária de 2017 pudessem ser aplicados na cidade de São Paulo, bem como previu medidas para simplificar referidos processos.

2. Cidade do México

Na Cidade do México, a regulação do ordenamento territorial opera-se também por meio de “*programas delegacionales*” (para cada uma das 16 “*Alcaldías*” da Cidade do México) e “*programas parciales*” (para bairros específicos). No momento, conforme apresentado na seção anterior, a Cidade do México está no processo de formulação do seu novo “*Programa General de Ordenamiento Territorial*” que comunicará as novas diretrizes gerais para uso e ocupação do solo no município.

Em paralelo, foi aprovado um plano específico para o bairro Vallejo, o “*Programa Parcial de Desarrollo Urbano*”⁶³, uma zona industrial e porto seco do município (EL ECONOMISTA, 2021).

Este programa é um instrumento de planejamento territorial que confere diretrizes de uso e ocupação do solo específicos para este bairro até 2050, visando promover o seu desenvolvimento urbano e econômico, por meio de novos empreendimentos. A sua elaboração contou com processo participativo que ocorreu ao longo do segundo semestre de 2020 de forma presencial, de acordo com as normas sanitárias vigentes⁶⁴.

⁵⁸ Decreto Nº 61.376/22.

⁵⁹ Lei Nº 17.733/22.

⁶⁰ Ação anulatória Nº 1071161-30.2019.8.26.0053, da 14ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo.

⁶¹ Lei Nº 17.638/21.

⁶² Lei Nº 17.734/22.

⁶³ Programa Parcial de Desarrollo Urbano “Vallejo 2020-2050” de 24/03/2021.

⁶⁴ Aviso de consulta pública para el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Vallejo, datado de 22/07/2020.

3. Buenos Aires

Foram identificadas alterações legislativas no campo do ordenamento territorial, que ocorreram em paralelo ao processo de revisão do *Plan Urbano Ambiental*. Em especial destaca-se a realização de duas revisões do *Código Urbanístico*⁶⁵, instrumento responsável pela regulação do uso e ocupação do solo na cidade.

Em 2020, houve uma primeira revisão geral do *Código Urbanístico*⁶⁶, com o objetivo de esclarecer interpretações e promover simplificações de procedimentos, ampliando também as definições de uso e permissões de atividades em cada bairro, como forma de estimular usos mistos na cidade (BUENOS AIRES, 2020b). Este processo de revisão já havia tido início em 2019, por meio de mesas de trabalho com representantes do setor empresarial, da construção civil, da academia, e de organizações atuantes no campo do desenvolvimento urbano. Durante a pandemia, foi dada continuidade a este processo por meio de discussão em consulta pública virtual, antes da aprovação do projeto de lei (Ibidem, 2020).

Além disso, foi promovida uma segunda revisão do *Código Urbanístico*⁶⁷, de caráter mais pontual, para criar um regramento de ordenamento territorial próprio para áreas individualizadas na Costanera Norte, com vistas ao desenvolvimento de empreendimentos imobiliários (CLARÍN, 2021).

C. Normas sobre o uso do espaço público

Ao longo da pandemia, discussões em torno de estratégias sobre como melhor utilizar o espaço público receberam destaque, tendo em vista que as exigências de isolamento e distanciamento social vedaram aglomerações de pessoas, especialmente em locais fechados (SHARIFI; KHAVARIAN-GARMSIR, 2020; ANGIELLO, 2021).

Com isso, planejadores urbanos passaram a olhar para as ruas, calçadas, praças e parques como espaços para promoção de alternativas mais seguras para a mobilidade e para a manutenção de atividades comerciais, econômicas e até culturais.

Nos casos das cidades analisadas neste relatório, observa-se duas grandes tendências de decisão em relação ao uso do espaço público, que reverberam na produção normativa e avanços regulatórios: (i) a criação de regras especiais para permitir que restaurantes, bares e outros serviços possam ocupar parte do espaço viário; e (ii) o estímulo ao uso da bicicleta, como alternativa ao transporte público, no qual o risco de contaminação pelo vírus é mais alto.

Os principais aspectos destas duas tendências são sumarizados nos quadros abaixo, e serão detalhados a seguir:

Quadro 7
Síntese das alterações legislativas sobre o uso do espaço público em cada cidade

	São Paulo	Cidade do México	Buenos Aires	Bogotá
Atividades	Bares e restaurantes.	Bares e restaurantes.	Bares e restaurantes. Atividades culturais.	<i>Food trucks</i> e restaurantes. Atividades culturais.
Dimensão territorial	Calçadas e vagas de estacionamento em qualquer região da cidade.	Calçadas e vagas de estacionamento em qualquer região da cidade.	Calçadas e vagas de estacionamento em ruas específicas em todas as regiões da cidade.	Áreas de pedestres, calçadas, parques e espaços do viário em qualquer região da cidade.

⁶⁵ Ley Nº 6.099/18.

⁶⁶ Ley Nº 6.361/20.

⁶⁷ Ley Nº 6.475/21.

Quadro 7 (conclusão)

	São Paulo	Cidade do México	Buenos Aires	Bogotá
Dimensão temporal	Permanente.	temporário.	Temporário.	Permanente.
Cobrança de preço público	Isenção até 10/2022.	Isenção, com exceção dos estabelecimentos que gerem impacto de vizinhança.	Isenção, porém com obrigatoriedade de seguro para fins de responsabilidade civil.	Instituição de cálculo para pagamento de preço público.

Fonte: Elaboração própria com base em dados das prefeituras de São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires e Bogotá, e entrevistas realizadas com gestores públicos.

Quadro 8
Síntese das alterações relacionadas ao uso do espaço público por ciclovias em cada cidade.

	São Paulo	Cidade do México	Buenos Aires	Bogotá
Criação de ciclovias temporárias	Não, porém, foi dado seguimento ao Plano Cicloviário de 2019.	Criação de 54km de ciclovias temporárias.	Criação de 60km de ciclovias temporárias.	Criação de 96km de ciclovias temporárias.
Conversão de ciclovias temporárias em permanentes		Sim: 28.5km.	Sim: 17km.	Sim: 34 km.

Fonte: Elaboração própria com base em dados das prefeituras de São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires e Bogotá, entrevistas realizadas com gestores públicos e informações do WRI Brasil (2020).

1. São Paulo

A Prefeitura desenvolveu o projeto “Ruas SP” para prever a possibilidade de bares e restaurantes ocuparem as faixas de rua destinadas a vagas de estacionamento para atender aos clientes. Este programa iniciou-se por meio de um piloto em 40 ruas da cidade⁶⁸, em um momento no qual ainda havia restrições significativas para atendimento presencial em estabelecimentos, limitados a 40% da sua capacidade (EXAME, 2020).

A extensão do projeto foi posteriormente ampliada para todas as áreas da cidade, mediante solicitação dos estabelecimentos e aprovação pela Secretaria Municipal de Licenciamento e Urbanismo⁶⁹. A iniciativa, apesar de criada durante a pandemia, não tem um caráter temporário e deve ser mantida nos próximos anos. No entanto, há expectativa de início de cobrança de preço público para utilização das áreas de calçadas e ruas, pois a isenção outorgada pelo município será finalizada em 2022⁷⁰.

Mais recentemente, o governo municipal deu início a um processo de retomada de outra iniciativa de ocupação do espaço público: o programa “Centros Abertos”, para qualificar e valorizar praças e parques no centro da cidade, por meio da instalação de novo mobiliário e promoção de atividades culturais e esportivas (SÃO PAULO, 2022b). Esta iniciativa —que está diretamente vinculada aos objetivos mais amplos de revitalização e reocupação da zona central do município, em articulação com o Programa Requalifica Centro supramencionado— havia sido criada em 2006, mas os espaços sofreram deterioração ao longo da pandemia.

Em relação à utilização das vias públicas por bicicletas, o governo municipal de São Paulo não estabeleceu medidas emergenciais ou temporárias durante a pandemia (G1, 2020). As ciclofaixas de lazer instaladas aos domingos ficaram temporariamente desativadas por falta de patrocínio, mas foram retomadas após pressão da sociedade e celebração de novo contrato (UOL, 2020). Não obstante, São Paulo deu continuidade a medidas já previstas no Plano Cicloviário (2019), e deu seguimento a sua implementação, com desenvolvimento de novos trechos⁷¹.

⁶⁸ Decreto Nº 59.669/20.

⁶⁹ Decreto Nº 60.197/21.

⁷⁰ Decreto Nº 61.252/22.

⁷¹ Informações sobre construção de novos trechos e reformas são veiculadas pela Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo (CET-SP) no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/andamento-do-plano-cicloviario.aspx>>.

2. Cidade do México

Na Cidade do México, foi desenvolvido um programa de apoio a bares e restaurantes bastante similar ao criado em São Paulo, intitulado *Programa Ciudad al Aire Libre*. A iniciativa, de caráter temporário, permitiu aos estabelecimentos de todas as áreas da cidade que atendessem aos clientes em calçadas e vagas de estacionamento na rua⁷².

Em 2022, o governo da Cidade do México realizou mesas de diálogo com representantes do setor gastronômico e com entidades de bairro para buscar mitigar disputas sobre a forma de utilização das calçadas e ruas, levando a uma atualização das regras⁷³, estabelecendo também a previsão de pagamento de preço público para os estabelecimentos que gerem impacto de vizinhança.

Em paralelo, para estímulo à utilização das bicicletas como modal de transporte, a Cidade do México estabeleceu 54 km de ciclovias temporárias nos principais eixos de mobilidade do município, como medida integrante do *Plan Gradual Hacia Nueva Normalidad* (CIDADE DO MÉXICO, 2020a). Houve adesão da população na utilização destas ciclovias, o que levou ao governo da Cidade do México, em 2022, anunciar que transformaria 28,5 km da Av. Insurgentes —uma das avenidas de maior fluxo na cidade— em ciclovia permanente (CIDADE DO MÉXICO, 2022b).

Outro movimento recente identificado na Cidade do México foi o avanço na discussão do *Programa Especial de Infraestructura Verde* (CIDADE DO MÉXICO, 2022c), instrumento que busca fomentar estratégias de utilização do espaço público por meio da manutenção, criação e expansão de áreas públicas “verdes” e “azuis” do município (praças, parques, áreas de conservação, rios e canais). Uma versão preliminar do *Programa Especial de Infraestructura Verde* foi aberta para consulta pública no começo de junho de 2022, por meio da *Plataforma Plaza Pública* (CIDADE DO MÉXICO, 2022d).

3. Buenos Aires

O governo de Buenos Aires articulou uma série de medidas tanto para estimular o uso da bicicleta a partir da construção de novas ciclovias, como para apoiar os setores gastronômico e cultural, por meio da autorização de uso das calçadas e faixas específicas das ruas para as suas atividades.

Em relação ao primeiro tema, foram implementadas ciclovias temporárias no âmbito do *Plan Integral de Puesta en Marcha de la Ciudad*, sendo que, em seguida, foram anunciados projetos de ciclovias permanentes para as Avenida Córdoba e Corrientes, duas grandes vias de Buenos Aires (BUENOS AIRES, 2020c). Também foi aprovado o programa *Buenos Aires: Ciudad Bici*⁷⁴, que previu um planejamento de longo prazo para continuidade da ampliação de ciclovias e a criação de fundo para estímulo à “micro-mobilidade” (*Fondo para el Desarrollo de la Micromovilidad*).

Em relação ao segundo tema, o governo municipal publicou um par de resoluções que estabeleceram regramento para estabelecimentos gastronômicos e culturais poderem utilizar espaços do sistema viário para suas atividades⁷⁵. Cada resolução previu um rol específico de ruas, contemplando todas as regiões da cidade⁷⁶. Não houve estabelecimento de preço público, mas foi determinada a obrigação dos estabelecimentos contratarem seguros de responsabilidade civil⁷⁷.

Foi ainda criada uma nova lei criou a figura das *supermanzanas*⁷⁸ (em português “super-quadradas”): quadras do município que poderão ser fechadas para carros, permitindo o uso livre das ruas por pedestres e ciclistas. O estabelecimento das *supermanzanas*, que podem ser criadas pelo governo municipal a partir

⁷² Especificaciones técnicas para la colocación de enseres e instalaciones al aire libre de 07/05/2021.

⁷³ Acuerdo que modifica el diverso por el que se da a conocer el Programa de colocación de enseres e instalaciones en vía pública para establecimientos mercantiles cuyo giro preponderante sea la venta de alimentos preparados de 25/02/2022.

⁷⁴ Ley Nº 6.352/20.

⁷⁵ Resolución Conjunta Nº 1-SSGMO/20 e Resolución Conjunta Nº 3-MCGC/20.

⁷⁶ Anexo III da Resolución Conjunta Nº 1-SSGMO/20 e Anexo II da Resolución Conjunta Nº 3-MCGC/20.

⁷⁷ Conforme descrito nos Anexos I da Resolución Conjunta Nº 1-SSGMO/20 e Anexo II da Resolución Conjunta Nº 3-MCGC/20.

⁷⁸ Ley Nº 6.387/20.

de requisição dos bairros ou de convocatórias populares, reforça conjuntamente as tendências de estímulo à mobilidade ativa e de incentivo ao uso do espaço público para fins gastronômicos (LA NACIÓN, 2020). A ideia do governo municipal é que a seleção das áreas de *supermanzanas* e a sua implementação se dê de forma articulada a partir do novo *Plan Urbano Ambiental*, em processo de elaboração.

4. Bogotá

Bogotá, cidade que possui um histórico de pioneirismo no estímulo ao uso da bicicleta, tomou a decisão de implementar ciclovias temporárias logo nos primeiros dias da pandemia⁷⁹, que foram gradualmente expandidas (BOGOTÁ, 2020a; 2020b), chegando a 96 km de ciclovias implementadas, com expectativa de tornar 34 km permanentes (WRI BRASIL, 2020). Membros do governo municipal informaram que a construção das ciclovias permanentes foi favorecida por facilidades de contratação pública resultantes da autorização de maior endividamento público durante a emergência da pandemia, que será objeto de maior comentário abaixo.

Para além deste estímulo ao transporte cicloviário, a prefeitura passou a implementar programas pilotos para aproveitamento de áreas de pedestres, calçadas, parques e praças, e faixas específicas de ruas, para espaços gastronômicos, “food-trucks” e atividades culturais⁸⁰. Nestes programas, as possibilidades de uso de espaço são bem mais amplas que o permitido, por exemplo, em São Paulo e Cidade do México, que não engloba as áreas verdes. As iniciativas se tornaram permanentes, por meio da publicação do programa Bogotá a Cielo Abierto 2.0, que também passou a prever a exigência de pagamento de preço público⁸¹.

D. Aplicação dos instrumentos da política urbana durante a pandemia

Por meio de mudanças na forma de utilização dos instrumentos da política urbana, as prefeituras procuraram combater efeitos nocivos da pandemia, seja por meio da suspensão temporária, isenções e flexibilização de contrapartidas e exigências urbanísticas, ou até mesmo pela criação de novos instrumentos. O traço comum destes processos foi o caráter emergencial das medidas, que estão diretamente comunicadas à preocupação de reverter cenários de crise econômica e social.

1. São Paulo

Em primeiro lugar, a pandemia comprometeu a notificação para parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados (instrumento orientado a combater a ociosidade da propriedade urbana). Em razão da emergência sanitária, diminuiu-se significativamente os números de vistorias presenciais e, conseqüentemente, as notificações. A Prefeitura de São Paulo, em levantamento recente, apontou que houve uma significativa redução de vistorias: de 2014 a 2020, 1.746 imóveis ociosos haviam sido notificados; em 2021, foram feitas somente 15 notificações (SÃO PAULO, 2021d).

Por outro lado, observa-se que houve mudanças regulatórias no âmbito de instrumentos urbanísticos para possibilitar seu direcionamento para o atendimento de situações críticas da pandemia, mesmo que desvinculadas da política urbana. Nesse sentido, lei autorizou o governo municipal a utilizar o superávit de fundos municipais para destinação a ações relativas ao combate da pandemia, incluindo a possibilidade de usar recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB⁸².

Os dados levantados pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e da Universidade de São Paulo (USP) sobre o FUNDURB mostram que a

⁷⁹ Resolución N° 139/20.

⁸⁰ Resoluciones N° 232 e 251/20.

⁸¹ Decreto N° 70/22.

⁸² Lei N° 17.335/20.

arrecadação municipal resultante da cobrança da outorga do direito de construir⁸³ sofreu uma leve queda no início de 2020, o que sinaliza que a pandemia, pelo menos em seu início, teve um efeito de diminuição do ritmo de produção de novos empreendimentos imobiliários (STROBEL, D. et al., 2021). A queda, porém, não se manteve ao longo dos meses, sendo certo que os recursos captados com a outorga naquele ano superaram, por exemplo, o patamar de 2018, apontando para a aparente recuperação do setor da construção. Como efeito deste processo, o FUNDURB manteve valor relevante em caixa, mesmo ao final do ano de 2020 (Ibidem).

A cidade de São Paulo, diferentemente de outras cidades na América Latina e no Brasil, não adotou medidas emergenciais para isenção de obrigações fiscais da população em geral, no que diz respeito ao imposto predial e taxas urbanísticas (TEODOROVICZ; STEMBERG; BORGES, 2021). Os benefícios fiscais aprovados relacionam-se, sobretudo, aos estímulos à indústria da construção civil em áreas específicas da cidade, como, por exemplo, no caso da nova lei de *retrofit*, iniciativa analisada em detalhe em itens anteriores.

Cabe destacar ainda que foi apresentado projeto de lei⁸⁴ para estabelecer desconto da outorga onerosa do direito de construir durante a pandemia, mas não chegou a ser aprovado pela Câmara Municipal.

2. Cidade do México

Por sua vez, no caso da Cidade do México, o principal impacto da pandemia sobre a forma de utilização dos instrumentos da política urbana foi a formulação de medidas de isenção de cobrança do imposto predial, como estratégia para reduzir a carga tributária sobre os contribuintes e, dessa forma, mitigar o ônus financeiro sobre os cidadãos diante do contexto de crise econômica resultante da pandemia e de redução das possibilidades de gastos com moradia.

Em 2021, foi anunciado desconto de até 10% para aqueles que pagassem antecipadamente o montante total de imposto predial anual (CIDADE DO MÉXICO, 2021a). Em 2022, a secretaria de finanças criou programa para eliminar as dívidas de imposto predial relativas a 2020 e 2021, para aqueles cidadãos que estivessem em dia com o pagamento do exercício atual⁸⁵. Além disso, determinou-se a isenção total de imposto predial para pessoas acima de 58 anos até o fim de 2022⁸⁶.

3. Buenos Aires

No caso de Buenos Aires, houve um direcionamento da utilização dos instrumentos urbanísticos, de modo geral, para uma estratégia geral de reativação econômica, em especial a partir do estímulo à construção de novos empreendimentos imobiliários.

Em primeiro lugar, o governo municipal de Buenos Aires aprovou legislação com um pacote de incentivos temporários para realização de novos empreendimentos, que incluíram a prorrogação de prazos para pagamento de taxas de permissão de obra e direito de construir, assim como descontos nos valores destas obrigações urbanísticas⁸⁷. Este pacote foi anunciado como estratégia para apoio ao setor da construção civil (CLARÍN, 2020), e houve uma extensão do período de aplicação destes incentivos, contemplando projetos que fossem iniciados até março de 2022 (BUENOS AIRES, 2021a).

Outra medida importante adotada durante a pandemia pela Prefeitura de Buenos Aires foi a regulamentação de uma das ferramentas de gestão urbana já prevista no Código Urbanístico: o convênio urbanístico, instrumento por meio do qual podem ser apresentadas propostas de intervenção urbana

⁸³ Outorga do direito de construir é instrumento previsto no Estatuto da Cidade que estabelece a possibilidade do particular construir acima do referencial básico previsto em cada área da cidade, mediante prestação de contrapartida (financeira ou não).

⁸⁴ Projeto de Lei Nº 225/20.

⁸⁵ Resolución de carácter general mediante la cual se condona totalmente el pago del impuesto predial, así como de sus accesorios, a favor de los contribuyentes que se indican de 06/06/2022.

⁸⁶ Resolución de carácter general mediante la cual se otorgan condonaciones en materia del impuesto predial a favor de los contribuyentes que se indican de 22/03/2022.

⁸⁷ Ley Nº 6.323/20.

com alteração de parâmetros aplicáveis a determinada área, em troca de contrapartidas financeiras e urbanísticas a serem cumpridas pelos empreendedores privados.

Na pandemia, o instrumento se estruturou como uma alternativa pensada para a geração de recursos face aos impactos orçamentário-financeiros decorrentes da pandemia, para destinação à execução de obras públicas, saúde, educação e outros gastos relativos à crise sanitária. Nesse sentido, decreto de regulamentação do convênio urbanístico⁸⁸ definiu o seu marco conceitual, protocolos, parâmetros e áreas prioritárias para sua aplicação. Foi lançada uma convocatória de projetos, que resultou na aprovação de dez convênios urbanísticos ao final do ano⁸⁹.

Para gestão desses recursos, foi criado instrumento adicional: o Fondo para el Desarrollo Urbano Sostenible⁹⁰, voltado para ações de renovação em áreas específicas da cidade, incluindo o “microcentro” e outros perímetros formados por eixos de transporte⁹¹.

4. Bogotá

Em 2020, o governo da Colômbia emitiu decreto buscando estabelecer medidas temporárias referentes à aplicação de instrumentos urbanísticos⁹², estabelecendo: (i) condições especiais aos cidadãos para sanar suas dívidas relativas a cobrança de contribuição de valorização durante a pandemia (instrumento que é fonte essencial de arrecadação dos municípios colombianos); e (ii) autorização para que recursos de fundos urbanísticos pudessem excepcionalmente ser utilizados para despesas relativas à emergência da pandemia.

No entanto, a Corte Constitucional da Colômbia declarou a legislação inconstitucional, por incidir sobre a esfera de competência das autoridades locais (EL ESPECTADOR, 2020).

Em paralelo, nota-se que o próprio governo municipal de Bogotá, por meio de resoluções, também implementou medidas para suspender a cobrança da contribuição de valorização da pandemia⁹³. Ou seja, a partir do nível local, conseguiu-se efetivamente criar uma situação excepcional de desobrigação do pagamento desta obrigação urbanística, como medida de aliviar os efeitos econômicos sobre a população no contexto de crise.

Ademais, a cidade de Bogotá passou a desenvolver um plano de recuperação econômica, denominado *Plan Marshall*⁹⁴. O plano prevê um pacote amplo de medidas articuladas com instrumentos fiscais, como o congelamento no aumento de imposto predial para o ano de 2021 de forma progressiva de acordo com os valores dos imóveis⁹⁵ e a isenção de imposto predial para atividades culturais (museus e teatros)⁹⁶.

E. Tendências gerais na regulação do ordenamento territorial

As transformações no ordenamento territorial ocorridas nas quatro cidades ao longo da pandemia revelam algumas tendências comuns.

A primeira delas é a criação de regras para incentivar a requalificação de imóveis por meio da possibilidade de alteração de uso e a utilização de benefícios fiscais e urbanísticos.

De modo geral, as cidades analisadas buscaram articular a utilização deste instrumento com um objetivo mais amplo de revitalização de espaços urbanos, sobretudo em áreas centrais, como nos

⁸⁸ Decreto Nº 475/20.

⁸⁹ Ley Nº 6.477/21.

⁹⁰ Artigo 2º da Ley Nº 6.466/21.

⁹¹ Artigo 3º da Ley Nº 6.466/21.

⁹² Decreto Nº 678/20.

⁹³ Resoluciones Nº 2.747/29, Nº 2.825/20, Nº 2.853/20, e Nº 3.370/20.

⁹⁴ Acuerdo Nº 780/20.

⁹⁵ Artigos 1º e 3º do Acuerdo Nº 780/20.

⁹⁶ Artigo 21 do Acuerdo Nº 780/20.

casos de São Paulo, Cidade do México e Buenos Aires. Neste ponto, é possível afirmar que o estímulo ao *retrofit* e a reconversão busca combater a degradação de zonas centrais que foi agravado pela pandemia, uma vez que a interrupção do trabalho presencial provocada pelos imperativos de isolamento social levou ao esvaziamento de prédios de escritórios existentes nessas áreas bem como ao fechamento de estabelecimentos comerciais.

Os governos municipais apostaram em programas de requalificação e reconversão de uso dos imóveis, uma ferramenta para buscar reverter os processos de esvaziamento de áreas comerciais, estimulando a ocupação destas zonas do território, que já contam com boa infraestrutura pública, sobretudo de transporte. No caso da Cidade do México, por exemplo, isto é abordado de maneira explícita, na medida em que a regulamentação anuncia a reconversão como ferramenta para, ao mesmo tempo, solucionar o problema dos edifícios vazios, ampliar a produção habitacional ao longo dos principais eixos de mobilidade, e fomentar o setor da construção civil, articulando a estratégia de requalificação de imóveis com esforços maiores de recuperação econômica.

As novas regras de ordenamento territorial são consideradas como ferramenta para ampliação da oferta de moradia, buscando, em alguns casos, fomentar —por meio de incentivos fiscais e urbanísticos— a destinação dos imóveis requalificados para a habitação de interesse social e popular. Nos casos de São Paulo, Cidade do México, e Buenos Aires, a legislação urbanística aprovada durante a pandemia prevê também o estímulo aos usos mistos nos imóveis situados nas regiões centrais.

Entre os dilemas futuros da gestão urbana pode-se destacar os efeitos das novas regras de reconversão de usos sobre o território das cidades, em particular sobre a ocupação das áreas centrais e da garantia de acesso à moradia da população de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura. Embora aprovadas em um contexto de emergência, a legislação pode trazer impactos de longo prazo, sobretudo no aprofundamento das desigualdades sociais e territoriais das cidades. Os efeitos das alterações normativas neste campo merecem ser observados por pesquisas futuras.

Vale ainda destacar, que as cidades que não aprovaram a revisão de seu plano diretor durante a pandemia —São Paulo, Buenos Aires e Cidade do México—, apresentaram propostas de alteração legislativa voltadas para disciplinar regiões, bairros ou setores econômicos específicos. Em alguma medida, pode-se observar iniciativas dispersas ou fragmentadas e não necessariamente vinculadas ao planejamento mais geral da cidade, suscitando dúvidas sobre sua articulação com os planos de ordenamento territorial atualmente em elaboração.

Os instrumentos urbanísticos, por sua vez, foram considerados como ferramentas de apoio na recuperação econômica das cidades. As propostas legislativas buscaram promover isenções ou suspensões temporárias; instituir novas regras de aplicação ou até mesmo novos instrumentos, como no caso dos *convenios urbanísticos* e do *Fondo para el Desarrollo Urbano Sostenible* em Buenos Aires. A avaliação do impacto destas medidas na mitigação dos efeitos da crise e em efeitos redistributivos no contexto municipal é um importante elemento para pesquisas futuras.

A busca pela recuperação econômica também pode ser observada no desenho de estratégias de aproveitamento do espaço público para dar suporte a atividades afetadas pela pandemia, sobretudo o setor de bares e restaurantes, cujo funcionamento sofreu interrupções com as medidas de isolamento social estabelecidas desde o começo da pandemia (CAMPOS-VAZQUEZ; ESQUIVEL, 2021). Algumas das propostas vão além da ajuda pontual e emergencial aos estabelecimentos gastronômicos, ampliando-se para o setor cultural (audiovisual, teatro, música, moda etc.) como no caso de Bogotá e Buenos Aires.

No entanto, é importante notar que os princípios que orientaram a elaboração das novas regras de uso do espaço público também ultrapassam o mero estímulo à recuperação econômica. Por exemplo, o governo de Buenos Aires buscou estimular a ocupação livre das ruas por pedestres, ciclistas e crianças, a partir da criação da figura das *supermanzanas*, inspiradas pela experiência de Barcelona das “superquadras” (EGGIMANN, 2022; RUEDA, 2019).

Adicionalmente, em alguns casos, a busca pela ampliação do uso do espaço público durante a pandemia incluiu também os espaços verdes da cidade e não apenas o sistema viário, criando-se incentivos à ocupação de praças e parques, no caso de Bogotá e da Cidade do México (*Programa Especial de Infraestructura Verde*).

Outra tendência verificada foi a alteração das regras de uso do espaço público para estabelecimento de ciclovias temporárias, com a sua gradual conversão em estruturas permanentes, decorrente da adesão da população e a percepção do seu impacto positivo na mobilidade urbana (GUZMAN et al., 2021; OLMOS et al., 2021; VELÁZQUEZ & SINGH, 2020).

Esta conexão entre estratégias de mobilidade ativa, ocupação do viário e áreas verdes para práticas de lazer revelam que, em alguma medida, a pandemia impulsionou o fortalecimento de uma nova visão sobre as potencialidades de fruição do espaço público nas cidades latino-americanas.

IV. Planos urbanísticos setoriais

Foi realizado um levantamento de planos setoriais nas seguintes áreas: transporte, habitação, resíduos sólidos, mudanças climáticas e desenvolvimento econômico. A análise das iniciativas legislativas sobre planos urbanísticos setoriais mostrou duas principais tendências no campo da política urbana durante a pandemia⁹⁷. Em primeiro lugar, verifica-se que todas as cidades elaboraram planos de ação climática. Estas ações devem-se em grande parte à iniciativa *Deadline 2020* da rede transnacional C40, concebida em 2016, logo na sequência do Acordo de Paris (C40, 2016; 2020). Além da preocupação climática, a necessidade de se estabelecer estratégias de desenvolvimento econômico e recuperação econômica frente à crise suscitada pela pandemia foi outra preocupação comum de todas as cidades, refletida em novos esforços de planejamento.

A. São Paulo

A estruturação do plano de ação climática foi iniciada antes da pandemia e priorizou o envolvimento dos técnicos da gestão municipal, por meio da interação intersecretarial (SÃO PAULO, 2021e). Ao longo do seu desenvolvimento, foi feita consulta pontual a alguns representantes da sociedade civil, mas não houve amplo espaço de consulta ou assembleias públicas (Ibidem).

Em 2021, o PlanClima SP - Plano de Ação Climática do Município de São Paulo 2020-2050 foi concluído e aprovado por meio de decreto⁹⁸ que prevê mecanismos de acompanhamento e monitoramento da sua implementação⁹⁹. Em relação ao diálogo com as demais dinâmicas de planejamento urbano, observa-se que - apesar de o PlanClima SP estabelecer pontualmente ações articuladas com o tema de ordenamento territorial¹⁰⁰ - não necessariamente será incorporado no processo de revisão do plano diretor ou da lei de zoneamento, sobretudo considerando o seu caráter infralegal.

⁹⁷ É evidente que grande parte das iniciativas governamentais no âmbito da política urbana durante a pandemia não estão necessariamente cristalizadas em formato de um plano propriamente, podendo constituir-se em programas e ações diversas. Não obstante, tendo em vista as limitações de tempo e da natureza exploratória e jurídica da presente pesquisa, optou-se, neste momento, no estudo dos planos mais diretamente, tendo em vista a sua potencial articulação com o ordenamento territorial. Para mais informações sobre os pressupostos metodológicos da pesquisa, vide Anexo I.

⁹⁸ Decreto Nº 60.289/21.

⁹⁹ Artigo 4º do Decreto Nº 60.289/21.

¹⁰⁰ Respectivamente, ações 14, 20 e 25 do "PlanClima SP" (SÃO PAULO, 2021e).

O processo de elaboração do plano de desenvolvimento econômico também começou em 2019, com encontros com representantes dos setores econômicos e organizações da sociedade civil (SÃO PAULO, 2022c). Uma versão preliminar do plano foi veiculada no início de 2022 e disponibilizada para consulta pública até o começo de março (SÃO PAULO, 2022d). A publicação definitiva do plano não havia ocorrido até junho de 2022¹⁰¹.

A versão preliminar já divulgada estabelece uma conexão programática do plano de desenvolvimento econômico com outros instrumentos de planejamento municipais (como o atual plano diretor e o plano de ação climática) e com os objetivos da Agenda 2030, destacando a necessidade de reativação econômica pós-covid, com capítulo específico sobre os impactos negativos da pandemia.

No tema de ordenamento territorial, o plano sinaliza de maneira genérica a intenção de estimular a criação de um distrito de inovação e de fomentar a produção sustentável nas áreas rurais do município. Também é destacado o setor de construção civil como eixo estratégico para o progresso da cidade, no horizonte da próxima década.

Para além dos planos supramencionados, observa-se que a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, desde o início de 2022, tem retomado trabalhos para desenvolver dois planos: (i) o Plano de Segurança Urbana Municipal, previsto em legislação federal (SÃO PAULO, 2022e), e o Plano Municipal de Redução de Riscos (SÃO PAULO, 2022f), instrumento que guarda relação com o tema das mudanças climáticas e havia sido previsto no Plano Diretor de 2014, mas não foi elaborado até o momento.

B. Cidade do México

Na Cidade do México, durante a pandemia, houve a atualização de planos setoriais existentes relativos a resíduos sólidos, habitação e mudanças climáticas, assim como a publicação de um novo plano de mobilidade, voltado especificamente à segurança viária.

Foi elaborado um novo *Programa de Gestión Integral de Residuos para la Ciudad de México 2021-2025*¹⁰² e o *Programa Integral de Seguridad Vial 2021-2024* (CIDADE DO MÉXICO, 2021e). Este plano prevê explicitamente medidas para lidar com as mudanças nas formas de deslocamento resultantes da pandemia, e confere destaque aos modais alternativos de transporte como a bicicleta.

No campo da habitação, ao longo da pandemia, houve duas atualizações do *Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024*^{103 104}. De modo geral, estas revisões estão articuladas a um incentivo de estimular a produção de moradia, como estratégia de recuperação econômica e social da cidade frente aos impactos da pandemia, conectadas ao plano de reativação econômica, que será analisado a seguir.

Estas atualizações do *Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024* flexibilizaram a exigência quanto à porcentagem de habitação de interesse social que deve existir em cada novo empreendimento imobiliário, reduzindo de 30% a 20%, mas também ampliaram as áreas de aplicação (EL UNIVERSAL, 2022). Além disso, foi destacado que os empreendimentos desenvolvidos dentro deste programa e localizados nos principais corredores da cidade podem ser recipientes de potencial construtivo adicional, para que se incentive a promoção de moradia junto à infraestrutura de transporte.

¹⁰¹ Em paralelo, já houve publicação do Decreto Municipal 61.018/2022, que regulamentou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, como órgão responsável por acompanhar a implementação do plano.

¹⁰² Aprobado por meio do Acuerdo por el que se aprueba y se expide el Programa de Gestión Integral de Residuos para la Ciudad de México 2021-2025 de 4/08/2021.

¹⁰³ Acuerdo por el que se aprueba la actualización del Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 para la Ciudad de México de 25/06/2020.

¹⁰⁴ Acuerdo por el que se aprueba la actualización del Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 para la Ciudad de México de 22/03/2022.

Em relação ao planejamento climático, observa-se que o processo de elaboração do novo plano de ação climática da Cidade do México também foi articulado a partir da parceria com a rede C40. No entanto, diferentemente do caso de São Paulo, a Cidade do México já possuía um histórico de implementação de planejamento climático, com conclusão de dois ciclos anteriores que tiveram efeito positivo na redução de emissões (MAUAD & VIOLA, 2021).

Este novo plano de ação climática intitulado *Estrategia Local de Acción Climática 2021-2050 y Programa de Acción Climática 2021-2030* (CIDADE DO MÉXICO, 2021b) contou com um processo participativo, no qual o instrumento foi disponibilizado para consulta pública. O instrumento prevê, brevemente, a importância de uma articulação entre este plano e o futuro *Programa General de Ordenamento Territorial*.

Para além dos planos setoriais supracitados, uma novidade do período emergencial dos últimos dois anos foi a estruturação de um plano de reativação econômica: o *Plan de Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México*. Duas versões deste plano foram anunciadas em 2020 (CIDADE DO MÉXICO, 2020b) e 2021 (CIDADE DO MÉXICO, 2021c), como estratégia para recuperação econômica frente aos impactos da pandemia, por meio da ampliação do gasto público e incentivo ao investimento privado e congregando também medidas voltadas à saúde, educação e o processo de vacinação.

Neste *Plan para la Reactivación Económica de la Ciudad de México*, foi previsto aporte de 1,3 bilhão de dólares em investimento público para infraestrutura e moradia e expectativa de 3,8 bilhões de dólares de investimento privado (CIDADE DO MÉXICO, 2020b). Um eixo importante do plano foi a proposta de direcionamento de recursos públicos e privados para o desenvolvimento de empreendimentos imobiliários no centro histórico da Cidade do México e em outros eixos estratégicos, como a *Av. Paseo de la Reforma* (CIDADE DO MÉXICO, 2021c).

Por fim, cabe lembrar o esforço de planejamento em curso relativo ao aproveitamento dos espaços públicos da Cidade do México, na forma do *Programa Especial de Infraestructura Verde*, mencionado na seção anterior.

C. Buenos Aires

Durante a pandemia, a principal inovação no planejamento setorial foi o desenvolvimento do plano de ação climática (BUENOS AIRES, 2021b), também em alinhamento com a iniciativa da rede C40. Para sua elaboração, houve a estruturação de um grupo intersecretarial, além do apoio de um conselho de assessoria externa (“*Consejo Asesor*”) e a realização de eventos participativos com membros do setor privado e sociedade civil integrantes do *Consejo Consultivo de Ambiente y Desarrollo Sostenible* (BUENOS AIRES, 2021c). Diferentemente do identificado em São Paulo e Cidade do México, o conteúdo do plano de ação climática não sinaliza ações ou estratégias que se relacionem com o ordenamento territorial.

Como já abordado na seção anterior sobre ordenamento territorial, o governo municipal de Buenos Aires também aprovou em 2021 um plano específico para transformação e recuperação da zona central. Este *Plan de Transformación y Reversión del Microcentro Porteño*¹⁰⁵, para além dos incentivos apresentados ligados à requalificação de imóveis, previu linhas de empréstimo para aquisição de propriedades e aluguéis no centro da cidade, com a ideia de estimular a ocupação e a atividade econômica em áreas impactadas pela pandemia.

D. Bogotá

Antes da pandemia, a cidade de Bogotá já possuía um plano de mobilidade¹⁰⁶, que se encontra atualmente em processo de revisão (BOGOTÁ, 2021c).

¹⁰⁵ Ley N° 6.508/21.

¹⁰⁶ Plan Maestro de Movilidad - Decreto N° 319/06.

Bogotá já tinha experiência anterior com desenvolvimento de planejamento climático¹⁰⁷. Em razão da participação do governo municipal na rede transnacional C40, foi aprovado em 2021 o novo *Plan de Acción Climática Bogotá 2020-2050* (BOGOTÁ, 2021b).

Para isso, houve um processo coordenado por grupo intersecretarial, que contou com apoio de um conselho consultivo, formado por representantes da academia, setor privado e organizações da sociedade civil. Foram organizados também encontros com representantes de múltiplos territórios da cidade por meio das *Comisiones Ambientales Locales*, assim como uma sessão geral de apresentação do planejamento climático, no âmbito do *Consejo Consultivo de Ambiente*, que conta com representantes de setores econômicos, sociedade civil, academia e territórios.

Este novo plano de ação identifica o tema do ordenamento territorial como eixo transversal da política climática, explicitando a articulação entre o planejamento climático e o novo *Plan de Ordenamiento Territorial* recém aprovado. Neste âmbito, cabe apontar que o novo *Plan de Ordenamiento Territorial* prevê uma série de planos a serem elaborados futuramente: o *Plan de Movilidad Sostenible y Segura* —que atualiza o atual plano de mobilidade; o *Plan del Hábitat y Servicios Públicos*; e o *Plan del Sistema del Cuidado y Servicios Sociales*¹⁰⁸. A vinculação da política de cuidado ao ordenamento territorial da cidade é um componente inovador do novo POT, explicitada, em grande medida, como consequência dos impactos da pandemia sobre o planejamento urbano.

Outro movimento relevante em Bogotá foi a elaboração de um plano de desenvolvimento econômico, voltado à recuperação da cidade frente aos efeitos negativos da pandemia, sob o nome de *Plan Marshall*¹⁰⁹, que prevê um pacote de benefícios, tais como o congelamentos no aumento de imposto predial para o ano de 2021, de forma progressiva acordo com os valores dos imóveis¹¹⁰; descontos no imposto para indústria e comércio¹¹¹; isenção de imposto predial para atividades culturais (museus e teatros)¹¹²; e incentivos fiscais para compra de veículos elétricos¹¹³. Além dos benefícios fiscais, houve medidas de apoio à formalização de empresas, como o estabelecimento de regime simplificado de tributação¹¹⁴.

E. Planos urbanísticos setoriais, mudanças climáticas e desenvolvimento econômico na pandemia

Em todas as cidades, identificou-se uma série de iniciativas de regulação das políticas de mudanças climáticas e as estratégias de desenvolvimento econômico, por meio de novos instrumentos de planejamento setorial, conforme identificado no quadro abaixo:

Quadro 9
Planos setoriais aprovados ao longo da pandemia ou atualmente em elaboração

	São Paulo	Cidade do México	Buenos Aires	Bogotá
Mudanças climáticas	PlanClima SP (2021).	Estrategia Local de Acción Climática 2021-2050 y Programa de Acción Climática 2021-2030 (2021).	Plan de Acción Climática 2050 (2021).	Plan de Acción Climática 2020-2050 (2021).

¹⁰⁷ Decreto Distrital N° 837/18.

¹⁰⁸ Artigo 486 do Decreto Distrital N° 555/2021.

¹⁰⁹ Acuerdo N° 780/20.

¹¹⁰ Artigos 1° e 3° do Acuerdo N° 780/20.

¹¹¹ Artigos 4° a 8° do Acuerdo N° 780/20.

¹¹² Artigo 21 do Acuerdo N° 780/20.

¹¹³ Artigo 25 do Acuerdo N° 780/20.

¹¹⁴ Artigos 9° e 10° do Acuerdo N° 780/20.

Quadro 9 (conclusão)

	São Paulo	Cidade do México	Buenos Aires	Bogotá
Desenvolvimento econômico	Plano de Desenvolvimento Econômico (em elaboração).	Plan de Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México (2020 e 2021).	Plan de Transformación y Reversión del Microcentro Porteño (2021).	Plan Marshall (2020).
Mobilidade		Programa Integral de Seguridad Vial 2021-2024 (2021).		Revisão e atualização do Plan Maestro de Movilidad (em andamento).
Resíduos sólidos		Programa de Gestión Integral de Residuos 2021-2025 (2021).		
Habitação		Atualizações do Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 (2020 e 2022).		
Outros temas	Plano de Segurança Urbana Municipal (em elaboração). Plano Municipal de Redução de Riscos (em elaboração).	Programa Especial de Infraestructura Verde (em elaboração).		

Fonte: Elaboração própria com base em dados das prefeituras São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires e Bogotá, e entrevistas realizadas com gestores públicos.

Sobre o planejamento climático em particular, há que se reconhecer que grande parte dos processos de planejamento já estavam em andamento antes do surgimento do coronavírus na América Latina, a partir da coordenação realizada pela rede transnacional C40. Nesse sentido, é possível observar que os planos exibem uma estrutura similar, baseados em inventários de emissões e a formulação de metas e ações escalonadas para atingimento da descarbonização até 2050.

No entanto, os processos participativos de elaboração dos planos climáticos variaram em cada cidade: São Paulo e Buenos Aires enfatizaram o debate intersecretarial no âmbito da prefeitura e o diálogo com atores específicos, enquanto a Cidade do México e Bogotá ampliaram o debate com a sociedade, com estímulos à participação mais ampla da população, por meio de consultas públicas e discussão nos conselhos locais.

No que se refere aos planos de desenvolvimento econômico e recuperação econômica, pode-se perceber respostas e medidas de longo prazo e outros com medidas de caráter emergencial mais ligados diretamente a combater os efeitos da pandemia.

De modo geral, percebe-se pouca articulação dos planos de ação climática e dos planos econômicos com outros instrumentos de ordenamento territorial. Como exceção, vale destacar o caso de Bogotá, que, ao elaborar seu novo *Plan de Ordenamiento Territorial* incorpora de maneira explícita um eixo voltado às políticas de combate às mudanças climáticas.

V. Simplificação do licenciamento urbanístico

As medidas de distanciamento social e a adoção do trabalho remoto na pandemia exigiram a adaptação dos procedimentos administrativos como um todo, dando impulso a estratégias de digitalização e simplificação. A partir disso, buscamos compreender como essas tendências se expressaram nas áreas de licenciamento urbanístico das cidades analisadas, identificando mudanças na legislação que regula os processos de análise e aprovação de empreendimentos, digitalização de procedimentos e das exigências urbanísticas.

Nesse campo do licenciamento urbanístico, é importante apontar que, em muitos casos, as tendências de digitalização e simplificação já estavam em curso antes da pandemia, impulsionadas por iniciativa dos próprios municípios e, em certas situações, até pelo governo nacional, no exercício de regulação mais ampla de atividades econômicas.

É evidente que a avaliação do impacto da pandemia sobre os processos de licenciamento urbanístico municipal demandaria um aprofundamento sobre os dados dos processos administrativos que tramitaram nas prefeituras durante o período, combinado com uma reflexão crítica sobre os resultados da simplificação e digitalização sobre a eficiência da administração pública, a capacidade da prefeitura de regulação urbanística do mercado imobiliário e o padrão construtivo da cidade, o que não foi possível em uma pesquisa de natureza exploratória. Os efeitos das normas federais sobre as medidas emergenciais diante da crise sanitária e sobre os aspectos regulatórios do planejamento urbano municipal também mereceriam exame mais detido.

Não obstante, a sistematização das iniciativas governamentais do período permite uma primeira aproximação sobre o tema do licenciamento urbanístico na América Latina, bem como subsidiar a elaboração de pesquisas e estudos futuros, conforme ilustrado no quadro abaixo:

Quadro 10
Digitalização e simplificação de procedimentos de licenciamento de obras e de regularização de imóveis

	São Paulo	Cidade do México	Buenos Aires	Bogotá
Digitalização	Implementação do Portal de Licenciamento.	Regulamentação adicional do “Ventanilla Única Digital” para integrar análise de estudos de impacto urbano e ambiental (Procedimiento para la presentación de los Estudios de los Impactos Urbano y Ambiental - 2022).	Ciudad 3D: criação de ferramentas digitais para ajudar consultas e dúvidas de interessados.	Diretrizes nacionais para expedição de licença de obra por meios eletrônicos (Resolución N° 441/20).
Simplificação procedimentos	Regulamentação adicional dos procedimentos do Aprova Rápido (Decreto 59.455/2020). Previsão de procedimento declaratório para obras de retrofit (Decreto N° 61.311/22). Extensão dos prazos da lei de anistia até 2023 (Leis N° 17.346/20, 17.556/21, e 17.771/22 e Decreto N° 60.566/21). Simplificação da regularização de edificações da administração pública (Decreto N° 60.945/21).	Outorga de facilidades administrativas para novos empreendimentos (Acuerdos de Facilidades Administrativas - 2020 e 2021).	Revisão da Ley de Catastro e Código de Edificación para simplificação de procedimentos (Ley N° 6.437/21 e Ley N° 6.438/21).	Normas nacionais para estender prazos de licenças e criar permissões extraordinárias (Decretos N° 691/20, N° 819/20, e N° 1783/2021).

Fonte: Elaboração própria com base em dados das prefeituras de São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires e Bogotá, e entrevistas realizadas com gestores públicos.

A. São Paulo

A simplificação de procedimentos para o licenciamento na cidade de São Paulo revela a continuidade de esforços de flexibilização de trâmites e de digitalização dos processos, tendências já anteriores à pandemia. Pelo menos desde 2016 a cidade passou a flexibilizar o processo de licenciamento urbanístico para atividades de baixo risco¹¹⁵, antecipando a regulamentação feita no nível nacional a partir da Lei de Liberdade Econômica¹¹⁶, que comunicou diretrizes para reduzir os trâmites de licenciamento para atividades econômicas de menor complexidade.

Outro marco importante foi a criação do procedimento “Aprova Rápido” em 2017 que deu início a um movimento de revisão de trâmites administrativos dentro dos órgãos da prefeitura, para acelerar a análise e aprovação de licenças¹¹⁷. Nos últimos dois anos, observou-se uma continuidade deste processo de simplificação com a regulação adicional do “Aprova Rápido”¹¹⁸ e com a criação de mecanismos adicionais, como, por exemplo, o procedimento declaratório para certos casos de obras de retrofit¹¹⁹.

¹¹⁵ Decretos N° 57.298/16 e 58.419/18.

¹¹⁶ Lei Federal N° 13.874/19.

¹¹⁷ Decretos N° 58.028/17 e 58.955/19.

¹¹⁸ Decreto N° 59.455/20.

¹¹⁹ Decreto N° 61.311/22.

Ainda nesse contexto de facilitação de licenças, foram estendidos, ao longo da pandemia, os prazos¹²⁰ da anistia prevista na Lei de Regularização de Edificações¹²¹, que facilita a regularização das edificações existentes antes da aprovação do Plano Diretor de 2014, tendo em vista a paralisação dos procedimentos e medidas de distanciamento social. A regularização de imóveis da administração pública também foi facilitada¹²².

Ademais, observa-se que a digitalização dos processos de licenciamento foi aprofundada e impulsionada como resposta às medidas de distanciamento social impostas pela pandemia, seguindo uma tendência de outras cidades brasileiras (FARINIUK, 2020). Nesse campo, destaca-se o lançamento do Portal de Licenciamento, uma plataforma de tramitação e análise digital, que engloba desde a atuação até a expedição da aprovação (SÃO PAULO, 2020b). Vale mencionar que a licença de uso do sistema foi doada para Prefeitura pelas entidades do setor imobiliário¹²³. Nota-se que São Paulo é um dos casos que demonstra que as estratégias digitais foram adotadas no contexto de emergência sanitária brasileira em locais onde havia um contexto facilitador, seja maior PIB per capita ou histórico anterior de instrumentação digital (FARINIUK, 2020).

B. Cidade do México

Logo no início da pandemia, ao final de março de 2020, o governo municipal da Cidade do México buscou implementar medidas de flexibilização do licenciamento para novos empreendimentos imobiliários, como forma de manter a economia aquecida no setor da construção, e mitigar os efeitos da crise que já se anunciava. Com isso, foi anunciado pacote de “facilidades administrativas” para permitir a antecipação dos prazos para construção de novos empreendimentos na Avenida Paseo de la Reforma, principal centro financeiro do município¹²⁴.

Essa estratégia de flexibilização do licenciamento para impulsionar novos empreendimentos foi mantida ao longo da emergência sanitária, recebendo destaque no *Plan de Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México*, que expandiu a outorga de “facilidades administrativas” para projetos em outras regiões da cidade e também especificamente para a produção de moradia, hospitais e escola (CIDADE DO MÉXICO, 2021d). Ademais, em março de 2022, houve o anúncio de maiores flexibilizações no licenciamento para projetos de habitação de interesse social¹²⁵.

Em paralelo a isso, é possível apontar também a continuidade de uma tendência de digitalização de procedimentos na gestão da Cidade do México, que já podia ser verificada pelo menos desde 2018, com a aprovação da *Ley de Operación e Innovación Digital para la Ciudad de México*, que criou a *Agencia de Innovación Digital Pública*¹²⁶.

Ainda antes da pandemia, havia sido regulamentado um procedimento digital para obtenção de licenças: o *Ventanilla Única Digital*¹²⁷ e foi aprovada a *Ley de Ciudadanía Digital de la Ciudad de México*¹²⁸, que criou ferramentas para verificar a identidade das pessoas em plataformas digitais do governo - a “chave Cidade do México”, e validar assinaturas, a “Firma Eletrônica” (CIAPEM, 2020).

¹²⁰ Leis Nº 17.346/20, 17.556/21, 17.771/22 e Decretos Nº 60.566/21.

¹²¹ Lei Nº 17.202/19.

¹²² Decreto Nº 60.945/21.

¹²³ <https://www.secovi.com.br/noticias/licenciamento-de-edificacoes-passa-a-ser-100-eletronico-na-cidade-de-sao-paulo/14962>.

¹²⁴ Aviso por el que se da a conocer el acuerdo de facilidades administrativas para la realización de proyectos inmobiliarios en la avenida Paseo de la Reforma en la Ciudad de México de 24/03/2020.

¹²⁵ Acuerdo por el que se otorgan facilidades administrativas al Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para eficientar la tramitación del Aviso de realización de obras de 22/03/2022.

¹²⁶ Ley de Operación e Innovación Digital para la Ciudad de México de 31/12/2018.

¹²⁷ Acuerdo Por El Que Se Establecen Los Lineamientos Para La Operación De La Plataforma Única De Gestión De Trámites, Servicios Y Actuaciones De Similar Naturaleza De La Administración Pública De La Ciudad De (Ventanilla Única Digital) de 20/08/2019.

¹²⁸ Ley de Ciudadanía Digital de la Ciudad de México de 09/01/2020.

Durante o período de emergência sanitária, a tendência de digitalização foi aprofundada. O procedimento da *Ventanilla Única Digital* recebeu nova regulamentação¹²⁹ em 2022, para integrar a análise de estudos de impacto urbano e ambiental à plataforma digital, de forma a fomentar a aprovação de projetos que possam impulsionar a recuperação econômica da cidade em razão da pandemia, em alinhamento com o *Plan de Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México*, e em paralelo aos outros benefícios apontados acima.

Foi também lançado o *Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular, Social y de Trabajadores en la Ciudad de México*, com o objetivo de impulsionar a geração de empregos no ramo da indústria da construção, efetivar o direito à moradia e simplificar o licenciamento de edificações de moradia inclusiva para trabalhadores¹³⁰.

C. Buenos Aires

Na cidade de Buenos Aires, identificam-se, ao longo da pandemia, alterações nos procedimentos de licenciamento urbanístico, tanto no sentido de simplificação e reformulação de trâmites, quanto para a inclusão de maior suporte digital no processo.

No primeiro eixo, foram promovidas alterações na *Ley de Catastro*¹³¹ e no *Código de Edificación*¹³², sendo que a modificação de maior destaque foi a separação dos vários processos de análise e autorização para cada fase da obra. Com isto, cada fase (projeto, demolição, registro de obra) virou exames independentes que podem correr em paralelo, com vista a dar maior flexibilidade aos particulares e agilizar o licenciamento como um todo (BUENOS AIRES, 2021d).

Ao longo desse período, a cidade também desenvolveu ferramentas digitais para dar apoio aos interessados durante o processo de licenciamento. Em 2021, foi lançada a plataforma *Ciudad 3D*, que pretende ser um mecanismo transparente e acessível de consulta para os interessados em desenvolver empreendimentos imobiliários, ao permitir uma consulta em três dimensões sobre o que é permitido construir em cada bairro (BUENOS AIRES, 2021e). Foram também somadas novas funcionalidades ao “Boti”, robô que pode auxiliar os cidadãos na solução de dúvidas, a partir de consultas por meio da internet e do aplicativo *WhatsApp* (BUENOS AIRES, 2021f).

D. Bogotá

No caso de Bogotá, as principais mudanças no tema de licenciamento se deram a partir do nível nacional: logo nos primeiros meses da pandemia, foi decretada a ampliação do prazo das licenças urbanísticas que estavam vigentes em março de 2020 por nove meses adicionais, em todo o país¹³³. Também foi feita a criação de uma permissão extraordinária para demolição, construção ou reparação de obras sem a necessidade de tramitar o procedimento previsto na legislação vigente¹³⁴, e, ainda, foi publicada nova regulamentação dos procedimentos de estudos, trâmites e expedição das licenças urbanísticas¹³⁵.

No campo dos esforços de digitalização, foi expedida resolução nacional com diretrizes para os órgãos municipais relativas à emissão eletrônica de licenças de obras novas¹³⁶.

¹²⁹ Acuerdo mediante el cual se establece el Procedimiento para la presentación de los Estudios de los Impactos Urbano y Ambiental a través de las ventanillas “Única” y “Digital” de 22/03/2022.

¹³⁰ Lineamientos para la aplicación de la Norma para Impulsar y Facilitar la Construcción de Vivienda para los trabajadores derechohabientes de los organismos nacionales de vivienda en suelo urbano de 12/06/2020.

¹³¹ Ley N° 6437/21.

¹³² Ley N° 6438/21.

¹³³ Decreto N° 691/20.

¹³⁴ Decreto N° 819/20.

¹³⁵ Decreto N° 1783/2021.

¹³⁶ Resolución n° 441/20.

E. Dilemas da digitalização e simplificação do licenciamento urbanístico

A partir das transformações nos processos de licenciamento urbanístico nas quatro cidades analisadas, é possível afirmar que a pandemia acelerou e intensificou iniciativas de simplificação, transparência e digitalização, que já vinham sendo adotadas anteriormente.

Neste campo, percebe-se que os objetivos de conferir maior agilidade e clareza aos processos de licenciamento estão diretamente conectados à busca pela promoção do desenvolvimento econômico, a partir do incentivo à aprovação de novos empreendimentos. A partir da pandemia, com o cenário de crise social e econômica e diminuição das capacidades financeiras dos municípios, este discurso é reforçado e ganha elementos adicionais, tanto na ênfase à reativação e reaquecimento da indústria da construção civil, como estratégia de geração de renda e empregos, quanto, como no caso da Cidade do México e de São Paulo, como forma de garantia de moradia para a população de menor renda.

Há que se atentar, nesse sentido, que, muitas vezes, o discurso da simplificação de procedimentos pode camuflar a tentativa de flexibilizar a legislação urbanística e ambiental, com a redução das exigências e contrapartidas, gerando, por consequência, a diminuição das capacidades das prefeituras de regular o setor imobiliário. Tais aspectos diretamente relacionados ao impacto da simplificação dos procedimentos na regulação da propriedade imobiliária e, em particular, sobre o direito de construir, mereceriam uma investigação mais aprofundada posteriormente.

VI. Considerações finais

O estudo de caso das cidades de São Paulo, Bogotá, Cidade do México, com base no levantamento legislativo e documental bem como a realização de entrevistas com gestores públicos que atuaram durante a pandemia, mostra algumas tendências gerais presentes nos centros metropolitanos da região, conforme sistematizado no quadro a seguir:

Quadro 11
Principais tendências no campo da regulação urbanística

Principais tendências	
Elaboração/revisão dos planos de ordenamento territorial	<p>Adaptação de procedimentos do processo de participação com favorecimento de estratégias virtuais e/ou híbridas.</p> <p>Cenário de conflitos com a sociedade civil e iniciativa privada, levando a interrupções e suspensões judiciais dos processos de revisão.</p> <p>Atuação do executivo e legislativo municipal para prorrogação de prazos previstos para elaboração/revisão dos instrumentos.</p> <p>Emergência de novos temas em uma perspectiva de futuro pós-pandemia, com destaque à questão climática e políticas de cuidado (Bogotá).</p>
Regulação do uso e ocupação do solo	<p>Regulação da requalificação ou reconversão de imóveis, articulada a objetivos de revitalização de áreas centrais e estímulo à produção residencial e usos mistos.</p> <p>Estabelecimento de regramentos especiais de uso e ocupação do solo para áreas específicas da cidade e/ou setores econômicos específicos, articulados com objetivos de desenvolvimento econômico.</p> <p>Impacto da pandemia sobre a aplicação de instrumentos urbanísticos.</p> <p>Favorecimento de flexibilizações, isenções e benefícios urbanísticos e fiscais temporários.</p>
Normas de uso do espaço público	<p>Mudanças nas regras de uso de calçadas e do viário, para possibilitar e incentivar a sua destinação para exploração de atividades econômicas, sobretudo do setor de bares e restaurantes.</p> <p>Implantação de ciclovias temporárias e gradual conversão em estruturas permanentes.</p> <p>Articulação de uma nova concepção de uso do espaço público, com estímulo às modalidades de mobilidade ativa, atividades de lazer e harmonia entre ambiente construído e áreas verdes.</p>

Quadro 11 (conclusão)

Principais tendências	
Licenciamento urbanístico	Aprofundamento de tendências anteriores de simplificação de procedimentos e digitalização. Direcionamento das medidas de simplificação de procedimentos de licenciamento como parte de estratégias para enriquecimento econômico, frente à crise instalada pela pandemia.
Planos urbanísticos setoriais	Tendência geral de avanço no planejamento climático, por meio do suporte oferecido pela rede transnacional C4o. Desenvolvimento de planos ligados ao desenvolvimento econômico, incluindo tanto instrumentos de caráter temporário e emergencial, como planos de longo prazo. Pouca articulação dos novos instrumentos de planejamento setorial com os processos mais amplos de planejamento urbano e ordenamento territorial, em especial os planos de ordenamento territorial.

Fonte: Elaboração própria.

Embora se trate de pesquisa de natureza exploratória —e, como tal, limitada a promover apenas uma primeira aproximação sobre as visões e perspectivas no campo do planejamento urbano das cidades latino-americanas e, assim, orientar estudos e pesquisas futuras¹³⁷— é possível examinar os achados e tendências identificados durante a pesquisa em torno de dois eixos fundamentais: (i) a descontinuidade e fragmentação dos processos de planejamento urbano mais amplos, na forma de elaboração e/ou revisão dos planos de ordenamento territorial; e (ii) o direcionamento das atividades de regulação urbana para promover alterações legislativas específicas de caráter emergencial frente aos impactos nocivos da pandemia.

O impacto disruptivo e os desafios criados pela pandemia foram sentidos em várias dimensões da sociedade, e obviamente produziram reflexos sobre a implementação da política urbana na região. Ou seja, pode-se dizer que a pandemia criou um descompasso no tocante à política urbana, já que criou uma série de dificuldades e obstáculos para os processos de planejamento urbano mais centrais, e, ao mesmo tempo, em razão da seriedade da crise socioeconômica que se instalou, também forçou os governos municipais a lançarem mão de estratégias para mitigar e aplacar os prejuízos verificados no campo urbano.

Se de um lado, os órgãos responsáveis pela implementação da política urbana envolveram-se diretamente no combate à pandemia, apoiando na vacinação da população na compra de equipamentos, instalação de hospitais de campanha ou promovendo a distribuição de cestas básicas, observou-se também que, durante o período, as cidades examinadas deram início a um processo de revisão de seus principais instrumentos de ordenamento territorial (planos diretores, planos urbanos, planos de ordenamento territorial etc.).

Em razão das dificuldades e imperativos de isolamento e distanciamento social, os processos foram interrompidos ou suspensos, gerando uma mudança importante nos cronogramas preestabelecidos. Isto fica evidente nos casos dos planos de ordenamento territorial de São Paulo e Cidade do México, cujos prazos foram expressamente prorrogados por lei.

Não obstante, a suspensão dos processos de elaboração dos planos de ordenamento territorial, embora tenha interrompido temporariamente os debates mais amplos sobre a cidade como um todo, não significou uma ausência de alterações legislativas no campo urbanístico. O estudo dos impactos da pandemia sobre as alterações legislativas revela que houve uma significativa continuidade de atividade regulatória sobre o uso e ocupação do solo urbano, seja por meio da criação de regras especiais, outorga de benefícios e isenções, flexibilizações, entre outras medidas.

Muitas iniciativas legislativas, que já estavam em curso antes de 2020, foram aprovadas durante a pandemia. No contexto de crise sanitária, social e econômica, porém, passam a ser consideradas

¹³⁷ Mais informações sobre os pressupostos metodológicos da pesquisa, vide anexo 1.

como medidas para favorecer a recuperação econômica, reaquecer o mercado da construção civil, mitigar os efeitos da pandemia sobre a população, garantir o cumprimento das medidas sanitárias e evitar as aglomerações. Como exemplos, pode-se apontar a simplificação e digitalização de processos administrativos de licenciamento, a leis de *retrofit* ou reconversão, benefícios e incentivos fiscais e as novas regras de fruição do espaço público.

Este processo chama atenção para o risco de um certo descompasso no planejamento territorial, na medida em que há um desencontro entre a dimensão de longo prazo, que sofreu com interrupções e descontinuidades, e as respostas de política urbana mais imediatas e de caráter específico. Em outras palavras, é possível dizer que a emergência sanitária intensificou a tensão permanente existente entre a flexibilidade e a rigidez próprias das normas de planejamento territorial (FONTES, 2020). Em um contexto marcado pelas emergências, as medidas excepcionais e transitórias, uma vez aprovadas por normas jurídicas, podem tornar-se permanentes, gerando efeitos de longo prazo não pactuados com a sociedade ou então previamente dimensionados pelas prefeituras.

É fundamental, nesse sentido, que pesquisas futuras busquem avaliar o impacto dessas alterações legislativas ao longo do tempo, em especial sobre a fragmentação da atuação regulatória municipal, os interesses e setores que possam ser favorecidos e/ou prejudicados, bem como os reais efeitos redistributivos das medidas e seu impacto nos assentamentos periféricos e regiões mais pobres das cidades.

Se as medidas de distanciamento social impactaram as rotinas administrativas, trazendo impasses evidentes no campo da gestão democrática das cidades (SOUZA et al, 2021), é certo também que a diminuição das capacidades estatais de regulação urbanística do mercado imobiliário, a paralisação dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade e, ainda, a desvinculação dos recursos dos fundos destinados à política urbana, vão na contramão do que vem sendo apontado como possibilidades garantidas pelo direito urbanístico latino-americano, como a de promover a utilização de imóveis subutilizados ou abandonados (ALFONSIN, 2020), seja para a instalação de equipamentos de saúde emergencial seja como alternativa habitacional diante do crescimento da população em situação de rua.

Não obstante, há que se reconhecer as conquistas relacionadas à mobilidade ativa e à ampliação do uso do espaço público, incluindo as praças, parques e espaços verdes. A necessidade de reconfiguração dos modos de trabalho e de evitar aglomerações, impulsionou a criação de regras de uso do espaço da cidade, voltadas sobretudo, à ampliação das formas de convivência ao ar livre na cidade. As iniciativas de combate às mudanças climáticas, de promoção da sustentabilidade urbana e de articulação das políticas de cuidado com as políticas territoriais, trazem aprendizados e inspiração para orientar não apenas estudos e pesquisas futuras, mas, sobretudo, para iluminar caminhos para a construção do desenvolvimento sustentável na região.

Bibliografía

- Aldana, V. A.; Kuehler, M. (2021), Los inquilinatos en Bogotá: desde la problemática socioespacial hasta una propuesta arquitectónica habitacional. In: *Dearq*, n. 31, p. 60–73, set.
- Alfonsin, B. de M. A (2022), tragédia da COVID-19 nas cidades brasileiras: análise e alternativas de enfrentamento da pandemia na perspectiva do Direito Urbanístico. In: *Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU*, p. 11–24, 15 jun. 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu_alfonsin/53. Acesso em 23 jun.
- Alfonsin, B.M.; Berni, P.E.O.; Pereira, P.P.F. (2022), A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil In: *O direito achado na rua : introdução crítica ao direito urbanístico*. JUNIOR, J.G.S. (ed.). Brasília, 2019. Disponível em: <<https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/download/17/201/1481?inline=1>> Acesso em 21/06/.
- Âmbito jurídico (2022), *Conozca la decisión que suspendió provisionalmente el POT de Bogotá y las críticas de la alcaldía*. Bogotá: Legis.
- Angiello, G. (2021), Toward greener and pandemic-proof cities: North American cities policy responses to Covid-19 outbreak. *TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment*, v. 14, n. 1, p. 105–111, 30 abr.
- Bogotá (2021a), *Plan de Acción Climática Bogotá 2020-2050*, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://oab.ambientebogota.gov.co/?post_type=dln_download&p=18860>. Acesso em: 1 jun. 2022.
- _____(2021c), *Resultados del Estudio de Revisión y actualización del Plan Maestro de Movilidad de Bogotá*. Disponível em: <https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Paginas/21-01-2021/cartilla_plan_de_movilidad_o.pdf> Acesso em: 21/06/2022.
- _____(2020a), *Informe Técnico Ciclovías Temporales por Covid19*. março/2020. Disponível em; <https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Temas/2020-11-30/1._informe_tecnico_ciclovias_temporales_por_covid_-_19_grupo_1_35_kilometros_.pdf> Acesso em: 29/05/2020.
- _____(2020b), *Propuesta de Expansión - Ciclovías Temporales por Covid19*. abril/2020. Disponível em; <https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Temas/2020-11-30/2._propuesta_de_expansion_ciclovias_temporales_por_covid_-_19_grupo_2_45_kilometros_.pdf> Acesso em: 29/05/2020.
- _____(2019), *Concejo hunde POT de Peñalosa*. Bogotá: Concejo de Bogotá. Disponível em: <https://www.concejodebogota.gov.co/concejo-hunde-pot-de-penalosa/cbogota/2019-11-02/184422.php>. Acesso em 21 jun. 2022.

- Buenos Aires (2022), *Conocé el Plan de Transformación del Microcentro Porteño*. Disponível em: <<https://www.buenosaires.gov.ar/espaciopublicoehigieneurbana/noticias/conoce-el-plan-de-transformacion-del-microcentro-porteno>>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- _____. (2021a), *La Legislatura aprobó la prórroga de la ley de incentivos a la construcción*. 30 set.
- _____. (2021b), *Plan de Acción Climática 2050*. 29/03/2021. Disponível em: <https://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/pac_2050_o.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2022.
- _____. (2021c), *Plan de Acción Climática 2050: ¡Conocé el nuevo Plan de Acción Climática 2050!*
- _____. (2021d), *Entran en vigencia los nuevos ajustes técnicos al Código de Edificación*. 8/11/2021. Disponível em: <<https://www.buenosaires.gov.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/noticias/entran-en-vigencia-los-nuevos-ajustes-tecnicos-al>> Acesso em: 21/06/2022.
- _____. (2021e), *Ciudad 3D suma nuevas herramientas para seguir impulsando el desarrollo urbano*, 2 ago. Disponível em: <<https://www.buenosaires.gov.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/noticias/ciudad-3d-suma-nuevas-herramientas-para-seguir>>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- _____. (2021f), *Presentación del segundo informe de gestión de 2021*, 6 dez. Disponível em: <<https://www.buenosaires.gov.ar/jefaturadegabinete/planificacionevaluacionycoordinaciondegestion/noticias/presentacion-del-segundo>>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- _____. (2020a), *Informe de gestión - PUA 2020: Informe de análisis sobre las acciones del Plan Urbano Ambiental vigente (Ley N°2930/2008)*. Buenos Aires. Disponível em: <https://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/pua_-_investigacion_copua_-_diagnostico_ley_2930_resumen_ejecutivo.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2022a.
- _____. (2020b), *Código Urbanístico: la Ciudad facilita y optimiza la aplicación de la normativa*, 22 dez. Disponível em: <<https://www.buenosaires.gov.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/noticias/codigo-urbanistico-la-ciudad-facilita-y-optimiza-la>>. Acesso em: 27 maio. 2022.
- _____. (2020c), *La red de ciclovías llega a las avenidas Corrientes y Córdoba*. 25 ago.
- Campos-Vazquez, R. M.; Esquivel, G. (2021), Consumption and geographic mobility in pandemic times. Evidence from Mexico. *Review of Economics of the Household*, v. 19, n. 2, p. 353–371.
- CEPAL (2022a), *Panorama Social da América Latina, 2021. Resumo executivo*. Santiago: Naciones Unidas.
- _____. (2022b), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- _____. (2021), *Panorama Social da América Latina 2020*. Santiago: Naciones Unidas.
- Cidade do México (2022a), *Desarrollo Urbano en la Ciudad será apegado a legalidad, honestidad y vivienda incluyente: Claudia Sheinbaum*. 30 mar.
- _____. (2022b), *Ciclovía Insurgentes*, 20 fev. Disponível em: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/200222-ciclovia_.pdf>. Acesso em: 27 maio. 2022.
- _____. (2022c), *Programa Especial de Infraestructura Verde*, fev. Disponível em: <https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/343/220524__Programa_Especial_de_Infraestructura_Verde-CDMX-1-88.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2022.
- _____. (2022d), *A opinión pública el Programa Especial de Infraestructura Verde (PEIV) de la Ciudad de México*. SEDEMA. 1 jun.
- _____. (2021a), *Otorga Gobierno De La Ciudad De México Mayores Descuentos Por Pago Anticipado Del Predial*. Secretaría de Administración y Finanzas, 01/01/2021. Disponível em: <<https://www.finanzas.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/otorga-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-mayores-descuentos-por-pago-anticipado-del-predial>> Acesso em: 21/06/2022.
- _____. (2021b), *Estrategia Local de Acción Climática 2021-2050 y Programa de Acción Climática 2021-2030*. Disponível em: <<https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2013/CD007019.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2022.
- _____. (2021b), *Plan para la reactivación económica de la Ciudad de México*, 26 jul. Disponível em: <<https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/COVID-19/plan-reactivacion-cdmx-2021.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2022.
- _____. (2021d), *Presenta Gobierno Capitalino acciones emergentes para la reactivación de la construcción*, 5 ago. Disponível em: <<https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presenta-gobierno-capitalino-acciones-emergentes-para-la-reactivacion-de-la-construccion>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

- _____ (2021e), *Programa Integral de Seguridad Vial 2021-2024*, 24 dez. Disponível em: <<https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/programa-integral-de-seguridad-vial-de-la-ciudad-de-mexico-2021-2024.docx.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2022.
- _____ (2020a), *Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad y Semáforo Epidemiológico - Informe de Gobierno*, Disponível em: <<https://informemedegobierno.cdmx.gob.mx/acciones/plan-gradual-hacia-la-nueva-normalidad-y-semaforo-epidemiologico/>>. Acesso em: 20 maio. 2022.
- _____ (2020b), *Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México*. Disponível em: <<https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Secretaria/reactivacion-economica.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2022.
- Clarín (2021), *Con protestas y polémica, aprobaron la construcción de edificios y torres junto al río y en 6 comunas*. 2 dez.
- Dominguez, M. T.; Klink, J. J. (2021), Metrôpoles em tempos de pandemia: mapeando territórios subversivos nas RMS e RMRJ. *Cadernos Metrôpole*, v. 23, p. 927–948, 30 jul.
- DPESP (2021), *Defensoria faz recomendação à Prefeitura de São Paulo para que revisão do Plano Diretor seja feita com mais transparência, informação e participação popular*.
- Eggimann, S. (2022), The potential of implementing superblocks for multifunctional street use in cities. *Nature Sustainability*, v. 5, n. 5, p. 406–414.
- Fariniuk, T. M. D. (2020), Smart cities e pandemia: tecnologias digitais na gestão pública de cidades brasileiras. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 860–873, 28 ago.
- Fernandes, E. (org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2021. Disponível em: <https://issuu.com/edesiofernandes/docs/webinario_liceos-para-o-brasil_i/1>. Acesso em 22 jun 2022.
- Fernández, L. (2021), El verde metropolitano: una revisión de los espacios abiertos públicos en clave pandémica para el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Astrágalo. Cultura de la Arquitectura y la Ciudad*, n. 28, p. 103–124.
- Ferreira, F.M. (coord.). *Instâncias metropolitanas: um imperativo jurídico e seus desafios*. FGV Direito SP, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18672>> Acesso em: 21/06/2022.
- Folha de S. Paulo (2022), *Justiça antecipa julgamento sobre lei de zoneamento em SP, e urbanistas se dizem perplexos*. 16 maio.
- Fontes, M.L.P. (2020), *Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002- 2014)*. Tese de Doutorado em Direito Econômico e Financeiro - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: FDUSP, 302 p.
- FSPPV (2021a), *Lançamento da Frente São Paulo pela Vida LabCidade FAUUSP*. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/lançamento-da-frente-sao-paulo-pela-vida/>>. Acesso em: 8 jun. 2022.
- _____ (2021b), *Carta de lançamento - Frente São Paulo pela Vida: A cidade que precisamos em tempos de pandemia*. Disponível em: <<https://www.mdm.org.br/wp-content/uploads/2021/05/CARTA-DE-LANC%CC%A7AMENTO-FSPPV.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2022.
- G1 (2020), *Ciclistas querem cicloviás temporárias em SP durante pandemia; OMS recomenda bicicleta para evitar aglomeração*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/19/ciclistas-querem-ciclovi-as-temporarias-em-sp-durante-pandemia-oms-recomenda-bicicleta-para-evitar-aglomeracao.ghtml>> Acesso em: 21/06/2022.
- Guzman, L. A. et al. (2021), COVID-19, activity and mobility patterns in Bogotá. Are we ready for a '15-minute city'? *Travel Behaviour and Society*, v. 24, p. 245–256.
- Huerta, C. M. (2022), Rethinking the distribution of urban green spaces in Mexico City: Lessons from the COVID-19 outbreak. *Urban Forestry & Urban Greening*, v. 70, p. 127525.
- Jacobi, P. R. et al (2021), *Dilemas ambientais-urbanos em duas metrópoles latino americanas: São Paulo e Cidade do México no século XXI*. 1ª edição ed. [s.l.] Paco e Littera.
- Lipsky, M. (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lorenz, C. et al. (2021), COVID-19 no estado de São Paulo: a evolução de uma pandemia. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, v. 24.
- Lotta, G. S.; Pires, R. R. C.; Oliveira, V. E. (2014), Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 463–492, 2 dez.

- Mauad, A.; Viola, E. (2021), Comparando las respuestas de cambio climático en São Paulo y Ciudad de México: la calidad de la gobernabilidad In: *Dilemas ambientais-urbanos em duas metrópoles latino americanas: São Paulo e Cidade do México no século XXI*. JACOBI, P.R.; RICARDEZ, M.F.B.; TORRES, P.H.C. (orgs.). Jundiaí-SP: Paco Editorial.
- Miranda, J. (2002), *A dinâmica jurídica do planejamento territorial: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos*. Coimbra: Coimbra Ed.
- Molina-Torres, R. et al. (2021), A comparative analysis of urban development, economic level, and COVID-19 cases in Mexico City. *Journal of Urban Management*, v. 10, n. 3, p. 265–274.
- MPSP, S. (2021), Ofício PJHURB Nº 4260/2021 / Inquérito Civil nº 14.0279.0000050/2021. p. 19.
- Olmos, C. A. M.; Borchers, T.; Guerreiro, T. de C. M. (2021), Implementation of temporary bike lanes as support tools for mobility in Bogotá, Colombia, during the COVID-19 emergency. *Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista*, v. 17, n. 4.
- Rede Penssan (2022), *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]*. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN.
- Rueda, S. Superblocks for the Design of New Cities and Renovation of Existing Ones: Barcelona's Case. Em: NIEUWENHUIJSEN, M.; KHREIS, H. (Eds.). *Integrating Human Health into Urban and Transport Planning*. Cham: Springer International Publishing, 2019. p. 135–153.
- São Paulo (2022a), *Sobre a revisão - cronograma.Gestão Urbana - Prefeitura de São Paulo*. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/sobre-a-revisao/>>. Acesso em: 8 jun. 2022.
- _____. (2022b), Prefeitura de São Paulo lança chamamento público para operação e manutenção de Centros Abertos. 12 maio.
- _____. (2022c), *Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico 2022-2032: Versão Preliminar para consulta pública*. Disponível em: <https://www.negocios.prefeitura.sp.gov.br/politicas_e_incentivos/plano_de_desenvolvimento>. Acesso em: 1 jun. 2022.
- _____. (2022d), *Está aberta a consulta pública para o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico da Capital*. 24 fev.
- _____. (2022e), *Plano Segurança Urbana Municipal*. 28 mar.
- _____. (2022f), *SMSU inicia os trabalhos do Plano Municipal de Redução de Riscos*. 22 fev.
- _____. (2022g), *Prorrogado prazo para a regularização de edificações até dezembro de 2023*. 1 abr.
- _____. (2021a), SMUL. *63ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana - C MPU*, 30 abr. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Do4KNVx41Ks>>. Acesso em: 8 jun. 2022.
- _____. (2021b), Edital de Chamamento Público - SMUL nº 01/2021. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, p. 1.
- _____. (2021c), *Extrato de termo de contrato*. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=6ec62e005d608d1273fcdd5e8012a924&PalavraChave=6068.2021/0002287-8>>. Acesso em: 8 jun. 2022.
- _____. (2021d), *Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020*. Coordenadoria de Planejamento Urbano (PLANURB) e Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), Outubro/2021. Disponível em: <<https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/monitoramento/>> Acesso em: 21/06/2022.
- _____. (2021e), *PlanClima SP - Plano de Ação Climática do Município de São Paulo 2020-2050*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/PlanClimaSP_BaixaResolucao.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2022.
- _____. (2020a), *Reuniões 2020 | Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento | Prefeitura da Cidade de São Paulo*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/ desenvolvimento_urbano/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmpu/index.php?p=306561>. Acesso em: 8 jun. 2022.
- _____. (2020b), *Licenciamento de edificações passa a ser 100% eletrônico na cidade de São Paulo*. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/index.php?p=305518>>. Acesso em 21/06/2022>.
- Selltiz, C. et al. (1975), *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. 2. ed. São Paulo: EPU EDUSP.
- Sharifi, A.; Khavarian-Garmsir, A. R. (2020), The COVID-19 pandemic: Impacts on cities and major lessons for urban planning, design, and management. *Science of The Total Environment*, v. 749, p. 142391, dez.

- Souza, A. P. et al. (2021), Notas introdutórias sobre a elaboração e revisão de planos diretores no Estado de São Paulo durante a pandemia COVID-19. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU*, p. 273–287, 15 jun.
- Strobel, D. et al. (2021), “Financiando o Desenvolvimento Urbano: o Fundurb e Outorga Onerosa”. *Nota Técnica 05*, 2 ago.
- Teodorovicz, J.; Stemberg, P. T. C.; Borges, A. de M. (2021), O IPTU na crise arrecadatória decorrente da pandemia (covid-19) / The iptu in the tax collection crisis resulting from the pandemic (covid-19). *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 2, p. 631–661, 26 abr.
- TJSP (2021), *Agravo de instrumento nº 2194693-18.2021.8.26.0000, de São Paulo*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/contrato-prefeitura-suspenso.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2022.
- UNITED NATIONS (2019), *World urbanization prospects: The 2018 revision*. New York: United Nations.
- UOL (2020), *Prefeitura de São Paulo anuncia volta da ciclofaixa com patrocínio da Uber*. 10 jun.
- Velázquez, M. A.; Singh, D. Z. (2020), Movilidad cotidiana en pandemia. Prácticas y percepciones del transporte público en Buenos Aires. *Revista Ensembles*, n. 13, p. 130–151, 8 ago.
- WRI Brasil, *Ciclovias temporárias são resposta sustentável de cidades do Brasil e da América Latina à Covid-19*. 22/07/2020. Disponível em: <<https://wribrasil.org.br/pt/blog/2020/07/covid-19-faz-cidades-do-brasil-e-da-america-latina-investirem-em-ciclovias-temporarias>> Acesso em: 21/06/2022.
- Yin, R. K. (2001), *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Editora Bookman.
- Young, A. F. (2022), From federal transfers and local investments to a potential convergence of COVID-19 and climate change: The case study of São Paulo city. *Sustainable Cities and Society*, v. 76, p. 103450, 1 jan.

Anexos

Anexo 1

Pressupostos metodológicos

A. Introdução

O estudo tem como objetivos gerais mapear, descrever e analisar iniciativas governamentais executadas durante a pandemia Covid-19 no campo do planejamento urbano e ordenamento territorial, em particular no campo da regulação urbana. A partir de perspectiva que privilegia o olhar sobre a administração pública, buscou-se sistematizar as experiências vividas pelos gestores no enfrentamento à pandemia e compreender os seus possíveis efeitos ao longo do tempo.

Os principais temas da investigação são as alterações regulatórias nos instrumentos de planejamento urbano e ordenamento territorial durante a pandemia Covid-19, em particular nos planos diretores, planos de ordenamento territorial, leis de zoneamento e uso e ocupação do solo, entre outros planos urbanísticos setoriais. De forma subsidiária, foram analisadas as alterações ocorridas nos licenciamentos urbanísticos de empreendimentos bem como eventuais mudanças na arrecadação e execução de recursos públicos no campo da política urbana, em particular os advindos da aplicação de instrumentos urbanísticos.

O estudo possui natureza exploratória (SELLTIZ et al., 1975) e, como tal, parte de métodos qualitativos para sistematizar e ampliar o conhecimento sobre as iniciativas das prefeituras durante a pandemia Covid-19. Com três meses de duração, trata-se de uma primeira aproximação sobre as visões e perspectivas no campo do planejamento urbano das cidades latino-americanas, a fim de orientar estudos e pesquisas futuras e contribuir na formulação de caminhos para o desenvolvimento sustentável na região.

A partir de um estudo de caso múltiplo, a pesquisa examina as iniciativas governamentais de quatro cidades latino-americanas —São Paulo, Bogotá, Cidade do México e Buenos Aires— identificando uma tipologia das alterações regulatórias promovidas no âmbito do uso e ocupação do solo urbano pela administração pública a partir da ocorrência da pandemia por Covid-19.

1. O estudo de caso como estratégia de pesquisa

De acordo com Yin (2001), a distinção do estudo de caso de outras estratégias de pesquisa depende de três critérios fundamentais: (i) tipo de questões de pesquisa; (ii) foco em fenômenos históricos ou contemporâneos e (iii) grau de controle do pesquisador sobre os eventos ocorridos. As questões de pesquisa que orientam o estudo de caso são prioritariamente as de tipo “como” e “porquê” que têm como foco eventos contemporâneos ocorridos no contexto da vida real e com baixo grau de controle por parte do pesquisador.

No caso de estudos múltiplos, busca-se ainda sistematizar distinções e semelhanças dos casos entre si e, se possível, promover generalizações analíticas, capazes de apontar tendências gerais no campo do planejamento urbano na América Latina durante a pandemia.

As principais questões que orientam a pesquisa visam compreender a maneira pela qual as diversas prefeituras latino-americanas enfrentaram os desafios do planejamento urbano e ordenamento territorial após o surgimento da pandemia Covid-19 e seus desdobramentos no campo do direito e política urbana. Além de sistematizar as principais ações da prefeitura no campo da regulação urbanística, a pesquisa visa ainda compreender a percepção dos gestores públicos municipais sobre o cenário futuro.

O estudo jurídico empírico de caráter qualitativo está baseado em múltiplas fontes de evidência, em particular na revisão de literatura, levantamento documental e realização de entrevistas semiestruturadas.

a) Recorte territorial

As cidades objeto do estudo de caso múltiplo —São Paulo, Bogotá, Cidade do México e Buenos Aires— foram selecionadas pela CEPAL e dialogam com outros estudos sobre o impacto da pandemia Covid-19 na mobilidade urbana na América Latina no âmbito do Projeto CiSi: cidades inclusivas, sustentáveis e inteligentes.

b) Recorte temporal

O recorte temporal foi delimitado para um período recente: visa sistematizar e analisar iniciativas criadas a partir de 2020 e identificar percepção sobre o cenário 2030, data estabelecida em razão da Agenda 2030, documento acordado pelos Estados-membros adotado pela ONU e que institui os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

2. Revisão de literatura

Nesta etapa, buscou-se identificar trabalhos acadêmicos voltados a compreender as respostas em matéria de regulação e política urbana decorrentes da pandemia de Covid-19 adotadas pelos governos locais das quatro cidades.

Foram realizadas buscas por palavras-chave no Portal de Busca Integrada da Universidade de São Paulo, que reúne 270 bases de dados, incluindo diferentes coleções e agregadores, tais como o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), maior base de periódicos brasileira, o Scopus (Elsevier), dentre outros. A consulta combinou critérios temporais – trabalhos publicados a partir do início da pandemia de Covid-19 —2020 em diante— ; critérios espaciais —estudos sobre Bogotá, Buenos Aires, Cidade do México e São Paulo— e temas prioritários, tais como pandemia de Covid-19, planejamento urbano e regulação urbanística.

Tendo em vista a existência ainda de poucos trabalhos acadêmicos publicados em formato de artigos indexados sobre os impactos da pandemia no planejamento urbano com foco nas cidades latino-americanas¹³⁸, a pesquisa foi complementada com levantamento de literatura sobre os temas específicos e com a análise da bibliografia citada nos artigos encontrados¹³⁹.

Os artigos publicados apontam para duas dimensões do planejamento urbano durante a pandemia Covid-19 na América Latina: o impacto da pandemia sobre as desigualdades das cidades e as respostas dos governos locais no contexto de crise sanitária global.

Sobre o aprofundamento das desigualdades sociais e territoriais durante a pandemia, os estudos buscam investigar os múltiplos fatores que levaram à difusão espacial do coronavírus, tais como a densidade populacional, acesso à saneamento, áreas de risco e condições no transporte público nas áreas periféricas e favelas em São Paulo (DOMINGUEZ; KLINK, 2021; YOUNG, 2022); impossibilidade de isolamento social de moradores de habitações coletivas (ALDANA; KUEHLER, 2021); trabalhadores periféricos que seguiram o trabalho presencial para garantir a sobrevivência, acessar empregos e serviços em Bogotá (GUZMAN et al., 2021) e na Cidade do México (MOLINA-TORRES et al., 2021); ou, ainda, falta de acesso à áreas verdes e de lazer nas bordas da Cidade do México (HUERTA, 2022).

Em relação às iniciativas governamentais do período, vale destacar os artigos voltados ao estudo do plano de recuperação econômica da Cidade do México (ANGIELLO, 2021); passando pelos incentivos ao uso da bicicleta em Bogotá, em que há também menção a políticas adotadas na Cidade do México e em Buenos Aires (OLMOS; BORCHERS; GUERREIRO, 2021); e, de forma mais detalhada, a regulação do uso do transporte em Buenos Aires (VELÁZQUEZ; SINGH, 2020); até o uso de ferramentas digitais pelas administrações municipais no Brasil, dentre elas São Paulo (FARINIUK, 2020); e, por fim, a adoção de benefícios fiscais relacionados a imposto de propriedade (Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU) nas cidades brasileiras em resposta à crise econômica (TEODOROVICZ; STEMBERG; BORGES, 2021).

Ainda, vale mencionar, que um dos temas mais presente foi o do uso do espaço público na pandemia, seja na perspectiva dos impactos da pandemia no uso do transporte (GUZMAN et al., 2021; OLMOS; BORCHERS; GUERREIRO, 2021; VELÁZQUEZ; SINGH, 2020), seja em uma perspectiva propositiva pela revisão ou aumento de áreas verdes (FERNÁNDEZ, 2021; HUERTA, 2022).

¹³⁸ A combinação dos critérios temporais, espaciais e temáticos identificaram apenas doze trabalhos sobre o assunto.

¹³⁹ Para um panorama da quantidade de artigos e temas levantados, vide Anexo I.

A revisão de literatura realizada —embora mereça aprofundamento futuro a fim de ampliar a lente investigativa sobre publicações de outra natureza (livros, artigos de opinião, publicações não indexadas, entre outras) e disponível em outros repositórios— chama a atenção para a ausência de trabalhos já publicados sobre as transformações recentes no campo do planejamento urbano sobre as cidades analisadas.

3. Levantamento legislativo e documental

A pesquisa fundamenta-se também no levantamento documental, incluindo sobretudo a sistematização de dados de natureza secundária, obtidos em consulta pela internet e via pedidos formulados com base em legislação de acesso à informação e transparência, aplicável em cada município. Foram apresentados pedidos de informação para todas as cidades, com exceção de Bogotá, porque não foi identificado pela equipe de pesquisa, no tempo de duração da pesquisa, um canal específico para essa finalidade.

Os pedidos apresentados para cada municipalidade tiveram exatamente o mesmo conteúdo e formularam solicitações sobre dados relativos aos projetos de leis urbanísticas em curso; processo participativo conduzido durante a pandemia no contexto de elaboração e revisão de planos urbanísticos; normas de alteração de uso e ocupação do solo e alteração/criação de instrumentos urbanísticos; procedimentos de licenciamento urbanístico; execução de recursos; e funcionamento de conselhos participativos. Até a conclusão deste relatório, todos os governos municipais que receberam solicitação (São Paulo, Cidade do México e Buenos Aires) formularam respostas aos pedidos.

Uma fonte importante de informações foram os sites das quatro prefeituras estudadas, em particular os sites das Secretarias e órgãos competentes para lidar com temas relacionados ao planejamento territorial e mobilidade urbana. Foram utilizadas também reportagens da imprensa de grande circulação do período.

O levantamento incluiu ainda a sistematização das normas jurídicas em vigor em 2020 bem como as alterações legislativas ocorridas até março de 2022. O levantamento da legislação federal baseou-se em dados oficiais obtidos nos sites do Poder Legislativo e do Poder Executivo. A legislação municipal foi coletada nos sites das Prefeituras ou das casas legislativas municipais. O foco do levantamento foi a legislação urbanística voltada a estabelecer regras de planejamento e ordenamento territorial, tais como os planos diretores, planos de ordenamento territorial e lei de uso e ocupação do solo. A lista de legislação está consolidada no anexo 2 deste informe.

4. Entrevistas semi estruturadas

Um dos aspectos centrais da pesquisa foi a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos municipais a fim de identificar as principais iniciativas governamentais e sua percepção do cenário futuro. Os entrevistados foram selecionados em razão da experiência vivida nas prefeituras durante o período de 2020 a 2022 e mapeamento prévio realizado em diálogo com a CEPAL, pesquisadores e especialistas do campo bem como consultas pelo site das prefeituras.

Os entrevistados possuem cargos de natureza múltipla, incluindo servidores públicos ou não, que tenham integrado a administração pública durante a pandemia, incluindo secretários, subsecretários, diretores, coordenadores e chefes de gabinete. Trata-se, portanto, de perspectiva que privilegia o olhar da burocracia de alto e médio escalão (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014) —excluídos aqui, o que a literatura especializada denomina do nível de rua (LIPSKY, 1980).

Foram realizadas um total de doze entrevistas, sendo, no mínimo, duas por cidade, em formato virtual com duração de uma a duas horas, sendo autorizada a condição de anonimato. Foram consultados diversos órgãos e departamentos das seguintes secretarias municipais: a Secretaria de Planejamento, Instituto de Desenvolvimento Urbano e a Secretaria de Mobilidade Urbana do Município de Bogotá; a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Licenciamento e a Secretaria de Habitação do Município de São Paulo; a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Município de Buenos Aires, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Moradia e o Instituto de Planejamento Democrático da Cidade do México.

As entrevistas foram utilizadas de forma complementar a análise documental prévia e permitiram a reconstrução de forma dinâmica dos principais dilemas e soluções adotadas pelas prefeituras bem como as percepções dos gestores públicos sobre o processo.

Os resultados analíticos da pesquisa, apesar de seu caráter exploratório, buscaram identificar grandes tendências no campo do planejamento urbano e ordenamento territorial na América Latina e, a partir da percepção dos gestores públicos municipais, permitir a elaboração de futuros estudos e possíveis caminhos de pesquisa no longo prazo.

Há que se observar, que muitas das mudanças regulatórias analisadas no campo do planejamento urbano já estavam em andamento ou previstas pelas prefeituras. O surgimento da pandemia Covid-19 exigiu, porém, uma série de medidas —de caráter transitório e permanente— as quais aprofundaram os dilemas e obstáculos enfrentados pelos gestores públicos.

Anexo 2

A. Lista da legislação

1. Brasil

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
 - Emenda Constitucional Nº 109/21.
 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm.
- Estatuto da Cidade - Lei Nº 10.257/01. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm.
- Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19) - Lei Federal nº 14.010/20. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14010.htm#.
- Lei Nº 14.216/21 - Suspensão de desocupações e de liminares em despejo. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14216.htm.
- Lei de Regularização Fundiária - Lei Nº 13.465/17. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm.
- Lei da Liberdade Econômica - Lei Nº 13.874/19. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm.
 - Classificação de risco no direito urbanístico - Resolução CGSIM 64/20 (revogada). <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cgsim-n-64-de-11-de-dezembro-de-2020-294084540>.
- Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm.
- Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm.

2. Estado de São Paulo

- Região Metropolitana da Grande São Paulo - Lei Complementar Nº 94/74. <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1974/lei.complementar-94-29.05.1974.html#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20%2D%20Os%20Munic%C3%ADpios%20da,garantias%20para%20opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20cr%C3%A9dito>.
 - Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo - Lei Complementar Nº 1.139/11. <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html#:~:text=Reorganiza%20a%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20da,Desenvolvimento%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%AAs%20correlatas>.

3. São Paulo

- Plano Diretor Estratégico de 2014 - Lei Nº 16.050/14. https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXTO/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%C3%89GICO.pdf.
 - Lei Nº 17.725/21 - Prorroga o prazo para a revisão do Plano Diretor. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17725-de-15-de-dezembro-de-2021>.

- Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo - Lei Nº 16.402/16. <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PL-272-15-com-raz%C3%B5es-de-veto.pdf>.
 - Empreendimentos de baixo risco - Decreto Nº 57.298/16. <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57298-de-08-de-setembro-de-2016>.
 - Empreendimentos de baixo risco - Decreto Nº 58.419/18. <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58419-de-15-de-setembro-de-2018>.
- Código de Obras e Edificações - Lei Nº 16.642/17. <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16642-de-09-de-maio-de-2017>
- Lei de Regularização de Edificações - Lei 17.202/19. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17202-de-16-de-outubro-de-2019>.
- Lei Nº 17.346/20 - Extensão de prazo. <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17346-de-25-de-junho-de-2020>.
- Lei Nº 17.556/21 - Extensão de prazo. <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17556-de-25-de-marco-de-2021>.
 - Decreto Nº 60.566/21 - Extensão de prazo. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60566-de-22-de-setembro-de-2021>
 - Decreto Nº 60.945/21 - Altera exigências para regularização de imóveis da administração pública. <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60945-de-27-de-dezembro-de-2021>.
 - Lei Nº 17.771/22 - Extensão de prazo. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17771-de-28-de-marco-de-2022>.
- Programa Requalifica Centro - Lei municipal Nº 17.577/21. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17577-de-20-de-julho-de-2021>.
 - Regulamentação Retrofit - Decreto 61.311/22. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61311-de-20-de-maio-de-2022>.
- Programa Aprova Rápido - Decreto 58.955/19. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58955-de-20-de-setembro-de-2019>.
 - Alterações no Aprova Rápido - Decreto 59.455/20. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59455-de-19-de-maio-de-2020>.
- Projeto piloto de atendimento de bares e restaurantes em espaços públicos - Decreto Nº 59.669/20. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59669-de-5-de-agosto-de-2020>.
 - Projeto Ruas SP - Decreto Nº 60.197/21. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60197-de-23-de-abril-de-2021>.
- Lei de Regularização Fundiária Urbana - Reurb - Lei Nº 17.734/22. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17734-de-11-de-janeiro-de-2022>.
- Lei Nº 17.638/21 - Disciplina do Programa Pode Entrar. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17638-de-9-de-setembro-de-2021>.
- Lei das Antenas - Lei Nº 17.733/22. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17733-de-11-de-janeiro-de-2022>.
- Lei Nº 17.335/20 - autorização de medidas excepcionais no âmbito dos contratos administrativos de prestação de serviços, finanças públicas e outras medidas. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17335-de-27-de-marco-de-2020>.
- Plano Cicloviário do Município de São Paulo 2019-2028 (2019). http://www.cetsp.com.br/media/1100812/Plano-Ciclovia%CC%81rio_2020.pdf.

- Plano de Gestão Integrada de Resíduos sólidos - Decreto Nº 54.991/14. <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>.
- Plano Municipal de Mobilidade Urbana - Decreto Nº 56.834/16. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56834-de-24-de-fevereiro-de-2016>.
- Plano de Ação Climática 2020-2050 - Decreto Nº 60.289/21. https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/PlanClimaSP_BaixaResolucao.pdf.
- Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico - Decreto Nº 61.018/22. <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61018-de-27-de-janeiro-de-2022/consolidado>.

4. México

- Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (1998). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=4945401.
- <http://centro.paot.org.mx/centro/programas/POZM.pdf?b=ce> Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf.
- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643102/PNOTDU_VERSION_FINAL_28.05.2021-comprimido.pdf.

5. Cidade do México

- Constitución Política (2017). https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf.
- Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo (2019). https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_SIS_PLAN_DESAR_CDMX_20_12_2019.pdf.
 - Decretos por los que se reforman los artículos de la Constitución Política y de la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ae5bd6a359075435bd457a864d087370.pdf.
 - Acuerdos por los que se deja sin efectos los Avisos de la Convocatoria de la Consulta Indígena a Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México y de la Convocatoria a la Consulta Pública para presentar recomendaciones, opiniones y propuestas al Proyecto de PGD y al Proyecto de PGOT (2021). <https://www.ipdp.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/610/abe/4d9/610abe4d9d420390769710.pdf>.
- Ley de Participación Ciudadana (2019). http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf.
- Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México (2019). https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_DER_PUE_BARRI_ORI_COMU_INDI_RES_CDMX_20_12_2019.pdf.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010). https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2021/LEY_DESARROLLO_URBANO_20_08_2021.pdf.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (2013). http://centro.paot.org.mx/centro/programas_a/2013/GODF_11_09_2013.pdf?b=ce.
- Ley Ambiental del Distrito Federal (2000). <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/577/27f/4d4/57727f4d4f1fc091128179.pdf>.

- Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (2000). http://centro.paot.org.mx/centro/programas_a/2014/094232Gaceta2000_agosto_1_Programa_Ordenamiento_Ecologico.pdf?b=ce.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo (2020-2050). <http://centro.paot.org.mx/centro/programas/df/pdf/2021/bc11d4446ca4c5e1b9d8e6331687d426-1.pdf>.
- Ley de Operación e Innovación Digital (2018). https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_OPERA_INNOVA_DIGITAL_CDMX_31_12_2018.pdf.
 - Ley de Ciudadanía Digital (2020). https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_CIUDDIGITAL_CDMX_09_01_2020.pdf.
- Acuerdo de Facilidades Administrativas (2020). https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4a71012c2af028272d11fc6e22b82920.pdf.
- Plan Gradual Hacia Nueva Normalidad (2020). <https://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/>.
- Plan de Reactivación Económica (2020/2021). <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Secretaria/reactivacion-economica.pdf>. <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/COVID-19/plan-reactivacion-cdmx-2021.pdf>.
 - Condonaciones en materia del impuesto predial (2022). https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f4639ff3b58d35778aedfb218f2f98e6.pdf. https://cdmxassets.s3.amazonaws.com/media/Archivos+pdf/GACETA_OFICIAL_CDMX_6_JUNIO.pdf.
 - Ventanilla Única Digital.
 - Procedimiento para la presentación de los Estudios de los Impactos Urbano y Ambiental (2022). https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f4639ff3b58d35778aedfb218f2f98e6.pdf.
 - Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 (2019). <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5fo/beg/996/5fobeg9961701470249607.pdf>.
 - Lineamientos para la aplicación de la Norma para impulsar y Facilitar la Construcción de Vivienda para los trabajadores derechohabientes de los organismos nacionales de vivienda en suelo urbano (2020). <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5fo/bed/4d8/5fobed4d89dfc372519991.pdf>.
 - Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular, Social y de Trabajadores (2020). <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/programasp/previt>.
 - Actualización del Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 (2022). https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f4639ff3b58d35778aedfb218f2f98e6.pdf.
 - Acuerdo mediante el cual se establecen los Lineamientos para la Reconversión de Oficinas a Vivienda en la Ciudad de México y se emite la Resolución de Carácter General por la que se Otorgan los Beneficios Fiscales que se indican. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/d79467205663a71f3999f236491doob7.pdf.
 - Lineamientos para la Reconversión de Oficinas a Vivienda (2022). https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f4639ff3b58d35778aedfb218f2f98e6.pdf.
 - Programa Ciudad al Aire Libre (2020). https://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/storage/lineamientos/tipo_documento_1/archivos/archivo-62.pdf.
 - Regras Ciudad al Aire Libre (2022). <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/628/d54/a1b/628d54a1b3f9e441225574.pdf>.

- Programa de Gestión Integral de Residuos 2021-2025 (2021). https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DGEIRA/PGIR/PGIR%202021-2025_N_ago21.pdf.
- Programa Integral de Seguridad Vial 2021-2024. <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/programa-integral-de-seguridad-vial-de-la-ciudad-de-mexico-2021-2024docx.pdf>.
- Estrategia Local de Acción Climática 2021-2050 y Programa de Acción Climática 2021-2030 (2021). http://www.data.sedema.cdmx.gob.mx/cambioclimaticocdmx/images/biblioteca_cc/PACCM-y-ELAC_uv.pdf.

6. Argentina

- Plan Nacional de Suelo Urbano - Resolución 19/20. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-19-2020-337510>.
- Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial - Resolución 44/21. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241046/20210222>.
- Marco de emergência - Decreto N° 320/20. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227247/20200329>.
 - Emergencia pública/suspension de desalojos, prórroga de contratos, entre otras medidas - Decreto N° 766/20. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-766-2020-342555/texto>.

7. Buenos Aires

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994). http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173.
- Ley del Consejo del Plan Urbano Ambiental - Ley N° 71/98. <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley71.html>.
- Plan Urbano Ambiental - Ley N° 2.930/08. https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley_ndeg_2.930.pdf.
- Código Urbanístico - Ley N° 6099/18. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/446782>.
 - Ley N° 6361/20 - Modifica el Código Urbanístico. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/537020>.
 - Ley N° 6475/21 - Modifica el Código Urbanístico. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/580667>.
 - Decreto N° 475/20 - Regulamentación del Art. 10.9 Convênios Urbanísticos. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/538195>.
- Código de Edificación - Ley N° 610/18. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/446783>.
 - Ley N° 6438/21 - Modifica Anexo del Código de Edificación. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/563253>.
- Plan de Transformación y Reconversión del Microcentro Porteño - Ley N° 6.508/21. https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley_6508_transformacion_micromacro_3_1.pdf.
- Ciudad 3D. <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinetes/innovacion/ciudad3d>.
- Ley de Catastro - Ley N° 6437/2021. https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PL-LEY-LCABA-LCBA-6437-21-6179.pdf.

- Sistema de Uso y Expansión de Áreas Gastronómicas sobre Calzada y Espacios Públicos para Prevención de Contágios Covid-19 - Resolución Conjunta n° 1/SSGMO/20. https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PE-RES-MJGGC-MEPHUGC-MDEPGC-SSGMO-1-20-5953.pdf.
- Guía de Expansión de Áreas Culturales en el Espacio Público sobre Veredas y Calzadas - Resolución conjunta n° 3/MCGC/20. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/532708>.
- Fondo para el Desarrollo Urbano Sostenible - Ley n° 6466/21. <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6466.html#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,proyectos%20p%C3%BAblicos%2C%20privados%20y%20p%C3%BAblicos>.
- Ley N° 6.323/20 - Modificaciones del Código Fiscal. <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6323.html>.
- Plan Integral de Puesta en Marcha de la Ciudad. https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_integral_de_puesta_en_marcha_de_la_ciudad.pdf.
- Programa Buenos Aires: Ciudad Bici - Ley N° 6352/20. <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6352.html>.
- Supermanzanas - Ley N° 6387/20. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/538069>.
- Plan de Movilidad Sustentable. <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/movilidad>.
- Plan de Vivienda Asequible - Ley N° 6137/18. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/448919>.
- Plan de Acción Climática 2050 (2021). https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/pac_2050_o.pdf.

8. Colômbia

- Ley N° 9/89 - normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>.
 - Ley N° 388/97 - ordenamiento del territorio. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>.
- Ley N° 1454/11 - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>.
- Política de Gestión Ambiental Urbana (2008). https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Politica_Gestion_Ambiental_Urbana.pdf.
- Ley N° 2199/22 - Régimen especial de la región metropolitana Bogotá - Cundinamarca. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=179486>.
- Decreto legislativo N° 579/20 - medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20579%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>.
- Decreto N° 691/20 - adopción de disposiciones en materia de licencias urbanísticas en el Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20691%20DEL%2022%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>.
 - Decreto N° 1783/21 - Relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas del Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=175086.

- Decreto N° 819/20 - Por el cual se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=127700.
- Decreto N° 493/20 - Otorgamiento de periodos de gracia en capital e intereses en los créditos para adquisición de vivienda o contratos de leasing habitacional. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111176>.
- Decreto legislativo N° 678/20 - Medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20678%20DEL%2020%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>.

9. Bogotá

- Plan de Ordenamiento Territorial 2022-2035 (2021) - Decreto N° 555/21. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=119582>.
 - Plan de Ordenamiento Territorial (2004) - Decreto N° 190/04. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935&dt=S>.
- Acuerdo N° 780/20 - Incentivos para la reactivación económica, respecto de los impuestos predial unificado e industria y comercio, producto de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus. <https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/impuestos/Acuerdo-780-de-2020.pdf>.
- Acuerdo N° 781/20 - Autoriza un cupo de endeudamiento para la administración central y los establecimientos públicos. https://bogota.gov.co/sites/default/files/inline-files/acuerdo-781_2.pdf.
- Bogotá a Cielo Abierto 2.0 - Decreto N° 70/22. <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=121008>.
- Plan Maestro de Movilidad - Decreto N° 319/06. <https://www.metrodebogota.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Decreto%20319%20de%202006.pdf>.
- Plan de Acción Climática Bogotá 2020-2050 (2021). <https://drive.google.com/file/d/1lkg1bbcZdI38T5GRatQdJMG6lvLUhhPi/view>.



A pandemia de Covid-19 exigiu do Estado políticas públicas capazes de reverter o grave cenário em áreas tão determinantes para a qualidade de vida e condições sociais como o planejamento urbano e a mobilidade.

Junto com a pandemia vieram medidas de isolamento social, o crescimento do comércio eletrônico, as mudanças comportamentais no uso de transporte público, a condução de processos participativos de forma virtual, o esvaziamento dos edifícios corporativos, o *home office* e o fechamento do comércio tradicional, entre outras transformações ocorridas. Nesse contexto surgiram iniciativas governamentais inovadoras no campo do planejamento urbano e ordenamento territorial cuja compreensão é fundamental para a implementação de um Grande Impulso para a sustentabilidade.

A presente pesquisa possui natureza exploratória e buscou identificar e compreender iniciativas governamentais no campo do planejamento urbano de quatro cidades: Bogotá, Buenos Aires, Cidade do México e São Paulo, após o surgimento da pandemia de Covid-19, em especial de tipo regulatório. Inclui a revisão dos planos de ordenamento territorial, a regulação do uso e ocupação do solo, em especial a reconversão de imóveis e flexibilização normativa, o uso do espaço público, o licenciamento urbanístico e os planos urbanísticos setoriais. Os achados contribuem para alcançar cidades mais inclusivas, sustentáveis e inteligentes.