

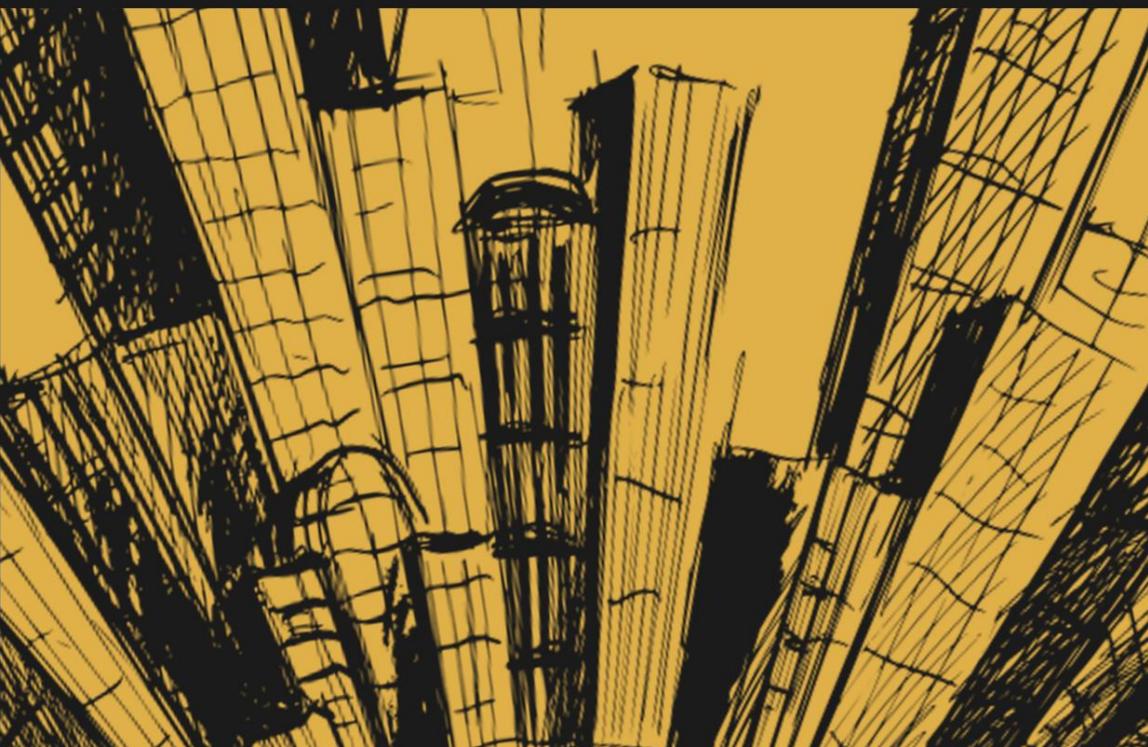


institutas 

*Coordenação*  
*Maurício Jorge Pereira da Mota*  
*Emerson Affonso da Costa Moura*  
*Claudia Tannus Gurgel do Amaral*

# DESAFIOS DAS CIDADES DO SÉCULO XXI

Anais do II Congresso Nacional de Direito da Cidade



# **Desafios das cidades do século XXI**

Programa de Pós-Graduação de Direito da UERJ

II Congresso Nacional de Direito da Cidade

21 a 22 de agosto de 2019



**Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ)**

Rua México nº 119 10º Andar Centro Rio de Janeiro RJ

academico@idarj.com.br

## *Institutas*

Editor-Chefe:

Emerson Affonso da Costa Moura (UNIRIO/UFRRJ)

Conselho Editorial:

Adriana Schier (UFPR)

Alexandre Santos de Aragão (UERJ)

André Saddy (UFF)

Cristiana Fortini (UFMG)

Emerson Affonso da Costa Moura (UNIRIO/UFRRJ)

Emerson Gabardo (UFPR)

Fabricio Macedo Mota (UFG)

José Carlos Buzanello (UNIRIO)

José dos Santos Carvalho Filho (FEMPERJ)

Manoel Messias Peixinho (PUC/UCAM)

Maria Sylvania Zanella Di Pietro (USP)

Mauricio Jorge Pereira da Mota (UERJ)

Patricia Ferreira Baptista (UERJ)

Thiago Marrara (USP)

### Política Editorial:

Consulte o foco e escopo das publicações, as condições de submissão e o processo de avaliação, a política de ética e as diretrizes de boas práticas na publicação, bem como, a política de privacidade e a licença dos direitos autorais no endereço:

[www.idarj.com.br/publicacoes](http://www.idarj.com.br/publicacoes)

Maurício Jorge Pereira da Mota  
Emerson Affonso da Costa Moura  
Claudia Tannus Gurgel do Amaral

# **Desafios das cidades do século XXI**

Anais do II Congresso Nacional de Direito da  
Cidade

Institutas  
Rio de Janeiro  
2019

*CCopyright © 2019 by Maurício Jorge Pereira da Mota, Emerson Affonso da Costa Moura & Claudia Tannus Gurgel do Amaral.*

Categoria: Direito da Cidade

Produção e Diagramação: Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro

O editor não se responsabiliza pelas opiniões emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados ao Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro.

#### CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

Desafios das cidades do século XXI : anais do II

Congresso Nacional de Direito da Cidade / coordenação Claudia Tannus Gurgel do Amaral, Emerson Affonso da Costa Moura, Maurício Jorge Pereira da Mota. -- Rio de Janeiro : Institutas, 2021.

Vários autores.

1. Direito à moradia - Brasil 2. Mobilidade urbana 3. Políticas públicas I. Amaral, Claudia Tannus Gurgel do. II. Moura, Emerson Affonso da Costa. III. Mota, Maurício Jorge Pereira da.

21-76043

CDU-347:171

## Sumário

<b>Artigos, teses e trabalhos</b> .....	007
O direito de laje no ordenamento jurídico brasileiro após a lei nº 13465/17.....	009
<i>Aline Naiade da Silva Alves &amp; Paula dos Santos Dutra</i>	
Planejamento urbano para impulsionar a transição para a economia circular nas cidades sustentáveis.....	095
<i>Marcos Paulo Marques Araújo</i>	
A produção habitacional e urbanística durante a gestão Paes e o programa Morar Carioca: por onde andarão?.....	149
<i>Paulo Bastos</i>	
<b>Pesquisas</b> .....	197
O direito de laje no ordenamento jurídico brasileiro após o advento da lei nº 1.3465/17.....	199
<i>Aline Naiade da Silva Alves &amp; Paula dos Santos Dutra</i>	
Desapropriação da propriedade pública: uma releitura pela via do direito urbanístico.....	209
<i>Álvaro Carlos Ramos Barbosa</i>	
Iluminação pública subterrânea e a proteção à paisagem no espaço urbano.....	223
<i>Ana Clara Oliveira Halfeld</i>	
Conferências nacionais: um estudo de caso da etapa municipal da 6ª Conferência da Cidade de Niterói.....	233
<i>André Hacl Castro &amp; Taís Loureiro Santos</i>	
Águas de março no cenário das mudanças climáticas: repensando uma política pública urbano-ambiental na cidade do Rio de Janeiro.....	241
<i>Bárbara Beatriz Rodrigues Afonso Chiste &amp; Pedro Rabello Mariú</i>	
Direito à paisagem urbana: a influência da paisagem nos processos de subjetivação do cidadão.....	253
<i>Carolina Pereira Bickel</i>	
A aplicação do direito de laje nas decisões judiciais.....	263
<i>Caroline Buarque Maciel Andrade &amp; Livia Pitelli Zamarian Houaiss</i>	
Instituição da outorga onerosa do direito de construir, faculdade ou obrigação do município?.....	271
<i>Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues</i>	

O regime jurídico dos rios e a exploração socioeconômica dos recursos naturais na cidade.....	279
<i>Elisa de Oliveira Morais Nacur</i>	
Responsabilidade civil objetiva dos municípios como consequência da violação direta da função social da cidade.....	287
<i>Eric Santos Andrade</i>	
A análise da posição dos animais não-humanos nos centros urbanos através de paradigmas jurídicos e normativos: de invisível a cidadão.....	297
<i>Giselle Maria Custódio Cardoso</i>	
Territórios do lixo: um percurso de exclusão socioambiental que desafia a implementação da política nacional de resíduos sólidos.....	305
<i>Milton Leonardo Jardim de Souza</i>	

## **ARTIGOS, TESES E TRABALHOS**

---





# O DIREITO DE LAJE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO APÓS A Lei nº 13465/17

Aline Naiade da Silva Alves<sup>1</sup>

Paula dos Santos Dutra<sup>2</sup>

## Sumário:

1. Notas introdutórias. 2. Propriedade: fases, fundamento, características e sua criação no direito brasileiro. 3. A regularização fundiária: políticas públicas de habitação. 4. A sobrelevação como instrumento de regularização fundiária: o direito de laje antes da Lei nº 13465/17. 5. A regularização fundiária após a Lei nº 13465/17: o direito real à laje. 6. Conclusão

## 1. Notas introdutórias

O Direito positivo consiste no conjunto de todas as regras e leis que regem a vida social e as instituições de determinado povo em um dado momento histórico, desse modo ele pode se apresentar escrito ou não escrito, mas se caracterizará sempre como contingente e variável. Assim, a adaptação do ordenamento jurídico às necessidades sociais e

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Pós-graduanda *lato sensu* em Advocacia Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Pesquisadora na área de biodireito. Residente Jurídico da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Assistente Acadêmica. Advogada.

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Pós-graduanda *lato sensu* em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

culturais mostra-se um movimento necessário e típico à legitimação do Direito positivo.

Para fins do presente trabalho analisar-se-á o impacto que a Medida Provisória 759/2016, que posteriormente foi convertida na Lei nº 13465/17, trouxe para as questões envolvendo a titulação das construções verticais (dois ou mais pavimentos em um mesmo terreno) pertencentes a núcleos familiares diversos, o Direito à Laje.

## **2. Propriedade: fases, fundamento, características e sua criação no direito brasileiro**

Desde os primórdios da existência humana o homem procura na natureza os meios necessários para satisfazer suas necessidades, a fim de garantir a própria sobrevivência, e é através do apossamento que ele consegue obter os bens necessários para tanto. A luta para garantir todos os bens imprescindíveis à satisfação de suas necessidades se torna acirrada à medida que esses bens passam a ser escassos, seja por obra de fenômenos naturais ou em razão de sua concentração nas mãos de poucos.

A ideia de propriedade privada, nos moldes em que se conhece atualmente, surgiu juntamente com a ideia de Estado, ou seja, mostrou-se necessária a construção de uma organização jurídico-social para poder reconhecer e defender a ideia de propriedade privada. Desse modo, conclui-se, que a posse é pretérita a noção de propriedade, vez que se trata de uma situação fática cujos os efeitos que ela produz é

considerado um direito, conforme defende Savigny, enquanto a propriedade é um direito juridicamente protegido.<sup>3</sup>

Muitos são os autores<sup>4</sup> que buscam apresentar sistemas que descrevam uma ordem cronológica, bem como os modelos adotados pelo direito de propriedade ao longo da história da civilização. Maurício Mota, Marco Alcino e Emerson Moura<sup>5</sup> apresentam três fases em que a propriedade teria passado: i) comunidade de aldeia; ii) comunidade de família; e iii) propriedade individual.

Na primeira fase a propriedade era coletiva e pertencia a um determinado grupo social como um todo, nesse contexto havia uma sobreposição da comunidade em detrimento do indivíduo, tal como vemos com os poucos grupos indígenas que ainda povoam o território brasileiro. Em que pese ser possível identificar a existência de bens móveis de uso individual e exclusivo, os bens imóveis pertenciam a coletividade.

Em uma segunda fase surge um sistema de propriedade o qual tem sua titularidade como pertence da família, à medida que a propriedade era destinada a um determinado núcleo familiar. Ressalta-

---

<sup>3</sup> GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direitos Reais**. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 84.

<sup>4</sup> Dentre os quais cita-se: Marnoco Souza, Ralpo Monteiro Filho, Vlclair Gassen, Luiz da Cunha Gonçalves e etc.

<sup>5</sup> TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Impactos da nova dogmática do direito de propriedade na regularização fundiária**: a proteção ao direito à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado. Minas Gerais Editar, 2016, p.14.

se nesse ponto a crítica feita por Marnoco Souza<sup>6</sup> a essa classificação, que consiste na ideia de que a propriedade era, em verdade, atribuída a um membro específico da família que, via de regra, era o patriarca/pai.

Por fim, a propriedade passa por uma terceira fase na qual há um ordenamento jurídico o qual dirá que a propriedade privada pertence a um determinado indivíduo. Surge então a propriedade individual (após o Antigo Regime cair com o advento das Revoluções Burguesas, em especial a Revolução Francesa), em moldes semelhantes aquela que conhecemos atualmente.

Um outro aspecto do direito de propriedade envolve o fundamento que justifica a sua titularidade em favor de uma pessoa. As principais teorias que surgiram para explicar esse fenômeno são cinco: i) ocupação; ii) convenção; iii) lei; iv) direito natural; e v) trabalho. Para os que defendem a teoria da ocupação a propriedade tem por fundamento ocupação da coisa por determinado indivíduo, visto que ela não pertencia anteriormente a ninguém, tal como previsto para os bens móveis no art. 1.263 do Código Civil de 2002. Trata-se, portanto, de *res nullius*.

A teoria da convenção tem por base ideia semelhante àquela desenvolvida no “contrato social”, à medida que se fundamenta em uma convenção celebrada entre os homens na qual se acordou que deveria ser respeitada a aquisição alheia, a fim de que todos pudessem gozar dos

---

<sup>6</sup> SOUZA, Marnoco e. **História das instituições do direito romano, peninsular e português**. Coimbra: Imprensa de Universidade, 1904, p. 320.

frutos advindos de seu trabalho. Já na teoria do direito natural, a propriedade é vista como uma decorrência lógica e indireta da própria natureza humana, vez que ela é um requisito fundamental para que o homem possa existir e desenvolver-se plenamente<sup>7</sup>. Para a teoria da lei a propriedade só existe porque o Estado criou uma norma que a constituiu, portanto, a propriedade é condicionada à existência da Lei, do Direito Positivo.

Por fim, tem-se a teoria do trabalho, a qual defende que o homem ao imprimir sua força de trabalho em um determinado objeto o transforma, tal como no cultivo de terra, de modo que terá ele direito de considerar aquele bem de sua propriedade. Luiz Edson Fachin, em sua obra “A Função Social da Posse e a Propriedade Contemporânea”, utiliza-se dessa teoria para abordar o princípio constitucional da função social da propriedade. Nessa mesma esteira, Marcos Alcino Torres, em sua obra “A Propriedade e a Posse: um confronto em torno da função social”, também usa essa teoria para justificar a função social da propriedade, bem como expor como se deu o surgimento da propriedade privada individual no direito brasileiro.

Fenômenos político-sociais que visam regular a vida das pessoas sempre ocorreram na história da humana. Desde as pequenas tribos até as organizações sociais mais complexas sempre há regras a serem observadas, a fim de tornar a convivência social pacífica. Desse modo, pensar que é a Lei positivada a responsável por criar o direito à

---

<sup>7</sup> BESSONE, Darcy. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Saraiva, 1998, p. 24-25.

propriedade privada é, no mínimo, muita ingenuidade. Desse modo, conclui-se que a propriedade sempre existiu, apenas tinha sua estrutura condicionada ao meio social em que ela estava inserida. A função essencial da Lei é dar publicidade e legitimação às situações da vida.

Em 7 de junho de 1494 as terras do “Novo Mundo” eram repartidas entre as duas grandes potências da época, Portugal e Espanha, através da assinatura da “*Capitulacion de la Repartition Del Mar Oceano*”, também conhecida como Tratado de Tordesilhas. A chancela da Igreja Católica veio por meio da Bula “*Pro Bono Pacis*”, vez que a autoridade máxima e representante de Deus na terra, o Papa, precisava ratificar as questões que envolviam descobrimento e domínio.<sup>8</sup> Desse modo, nas palavras de Marcos Alcino Torres:

Tinha então Portugal um título eclesiástico porque emanado da Igreja e um título jurídico decorrente do tratado firmado com a Espanha, títulos estes que possibilitavam e legitimavam a expansão dos domínios pela ocupação de terras “sem dono” que estivessem compreendidas nos limites dos títulos (...).<sup>9</sup>

Na origem do Brasil toda a terra pertencia a Coroa portuguesa, que se utilizou da teoria da ocupação para justificar a sua posse nas

---

<sup>8</sup> LACERDA, Linhares de. **Tratado das Terras do Brasil**. Vol. I. Rio de Janeiro: Alba LTDA, 1960, p. 27-28.

<sup>9</sup> TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 13-14.

novas terras. Todavia, em verdade, Portugal adquiriu a propriedade das terras brasileiras em razão do direito de conquista, vez que foi ao subjugar os povos nativos que aqui viviam, desapossando-os de suas terras e dispondo-os como escravos para suprir as necessidades alimentícias por meio da agricultura, e que conseguiu ter verdadeiramente os poderes inerentes à propriedade.

A preocupação de garantir que as novas terras permanecessem sob o domínio lusitano fez com que surgisse a necessidade de povoar a Terra de Vera Cruz. Assim, Martim Afonso recebeu de D. João III o título de capitão-mor e a autorização de conceder sesmarias das terras que pudessem ser aproveitadas. O instituto das sesmarias no Brasil deu-se de modo diferente do que ocorria em Portugal, onde era tida como uma punição e tinha por escopo estimular a utilização social e econômica adequada para os fins do reino e da povoação da terra<sup>10</sup>. As sesmarias aqui praticadas tomaram rumos bem distintos daquelas implantadas em Portugal, à medida que aqui ocasionou os grandes latifúndios e lá a pequena propriedade.

Desse modo, tem-se que toda e qualquer propriedade no Brasil era pública e pertencia ao reino de Portugal e, de modo gradativo, foi sendo convertida em propriedade privada, à medida que os:

(...) concessionários de sesmarias que tivessem cumprido todas as exigências de sua carta de concessão, sendo comum a todas o cultivo, a

---

<sup>10</sup> Id. Ibid., p. 23.

medição e a confirmação, convertia-se a propriedade pública em propriedade privada individual com as peculiaridades deste direito que vai sofrendo compressão em razão dos motivos que levaram à aquisição.<sup>11</sup>

Vale destacar que além das sesmarias, principal instrumento que transferiu a propriedade da coroa para o patrimônio dos particulares, também ocorreu a aquisição das terras por meio da usucapião e da posse sobre as terras devolutas.

No âmbito internacional o mundo assiste as Revoluções Burguesas, em especial os eventos que cercam a Queda da Bastilha. Dentre os pensadores que influenciaram esses movimentos históricos têm-se John Locke e Jean-Jacques Rousseau, as teorias contratualistas desenvolvidas por eles influenciaram profundamente a criação da concepção de *sujeito de direito* que se consolidou no séc. XX. John Locke desenvolveu a teoria dos direitos naturais, a qual repercutiu profundamente no desenvolvimento da teoria dos direitos subjetivos do jusnaturalismo individualista, enquanto Rousseau foi o responsável pela noção de Lei.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Id. Ibid., p. 121.

<sup>12</sup> MACHADO, Diego Carvalho. **Capacidade de agir da pessoa humana e situações subjetivas existenciais**: uma proposta de releitura sob a ótica civil-constitucional. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título e mestre em direito. Rio de Janeiro: não publicada, 2009, p. 15.

Para Locke, de modo resumido, tem-se que no estado de natureza os homens viviam livres e iguais e eram regidos por leis naturais impostas pela razão, todavia não existia uma autoridade imparcial que pudesse aplicar a lei e resolver os conflitos existentes entre os indivíduos. Assim surge o Estado. Dentro dessa concepção a proteção da vida, da liberdade, mas, sobretudo, da propriedade individual, que é a expressão do trabalho humano, são os fins da atividade estatal. Já os direitos subjetivos são tidos como os atributos dados pela natureza a cada homem, a fim de que ele possa dar livre curso aos seus impulsos instintivos e racionais. Desse modo, o Direito Civil visa a tutela dos direitos subjetivos, que representam os direitos naturais descritos pela teoria lockeana, e, em particular, o direito à propriedade.

Já Rousseau concebia que no estado de natureza as pessoas eram boas e é a sociedade que as corrompe. As pessoas convivendo em sociedade perdem a liberdade que possuem no estado de natureza, de modo que o contrato social surge para que a vontade geral, que representa a formação de um consenso da maioria, seja observada. Desse modo, a lei geral e abstrata, fundada pela vontade geral, irá consagrar uma orientação racional para todos, a fim de se aproximar da lei natural sob a qual o indivíduo estava submetido no estado de natureza.

Assim, o cenário jurídico consolidado após Revolução Francesa consagra uma tutela jurídica que viabilizava ao indivíduo o

desenvolvimento da plena liberdade e as eventuais limitações impostas pelo ordenamento apenas restringiam-se ao que se concebia como estritamente necessárias à convivência social. Surge uma nova concepção da pessoa como sujeito de direito, tendo como seu instituto central a propriedade, que foi definida no Código Napoleão como o “direito de gozar e dispor dos bens na maneira mais absoluta”.<sup>13</sup> Nesse sentido, Marcos Alcino afirma que:

Não há dúvida e que a Revolução Francesa proporcionou uma nova visão do direito de propriedade e uma melhor distribuição dos bens que se lhe servem de objeto, antes concentrada nas mãos de poucos. Esta realidade não é muito diferente hoje<sup>14</sup>.

No Brasil, o projeto de Código Civil concebido por Clóvis Beviláqua, em que pese ter entrado em vigor apenas em 1917, sofreu grande influência desses movimentos oitocentistas e trouxe à propriedade a mesma sistemática do “Code, a qual admite uma propriedade sem limitações, salvo os regulamentos administrativos e o direito de vizinhança, a circunstância de ter “eliminado” nas terras privadas, urbanas ou rurais, a obrigação de cultivo e moradia”.<sup>15</sup> Nesse sentido, afirma Gustavo Tepedino que:

---

<sup>13</sup> Art. 544 do Código de Napoleão.

<sup>14</sup> TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social**. Ob. cit., p. 138.

<sup>15</sup> Id. Ibid., p. 127.

(...) o Código Civil, bem se sabe, é fruto das doutrinas individualistas e voluntaristas que, consagradas pelo Código de Napoleão e incorporadas pelas codificações do século XIX, inspiram o legislador brasileiro quando, na virada do século, redigiu o nosso Código Civil de 1916. Àquela altura, o valor fundamental era o indivíduo.<sup>16</sup>

Assim, a propriedade passou a ser tratada no livro de Direitos Reais, que é definido por Guilherme Calmon Nogueira da Gama como “conjunto de regras e princípios que regem a relação de senhoria, de poder, de titularidade, que submete a coisa a uma pessoa”<sup>17</sup>, juntamente com a posse e os direitos reais sobre coisa alheia.

A partir da segunda metade do séc. XX as Constituições, até então com conteúdo restrito as normas de repartição e de limitação de Poder, passaram a estabelecer direitos fundamentais, além dos fins, objetivos e tarefas estatais. No Brasil a Constituição Federal de 1988, que é fruto do contexto histórico de sua criação, ou seja, pós-segunda Guerra Mundial e, em particular na história brasileira, os dois períodos ditatoriais vividos durante o séc. XX, transformou-se naquilo que Ana

---

<sup>16</sup> TEPEDINO, Gustavo. **Premissas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil**, p. 2. Disponível em: <[http://www.tepedino.adv.br/wpp/wpcontent/uploads/2017/07/Premissas\\_metodologicas\\_constitucionalizacao\\_Direito\\_Civil\\_fls\\_37-53.pdf](http://www.tepedino.adv.br/wpp/wpcontent/uploads/2017/07/Premissas_metodologicas_constitucionalizacao_Direito_Civil_fls_37-53.pdf)>. Consulta em 27 de nov. 2017.

<sup>17</sup> GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direito Civil: parte geral**. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 4.

Paula de Barcellos<sup>18</sup> chama, em sua obra “A eficácia jurídica dos direitos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana”, de *repositório jurídico de valores compartilhados pela sociedade*, o que elevou a dignidade da pessoa humana ao centro axiológico do ordenamento político-jurídico. Os horrores vivenciados durante a Segunda Guerra Mundial, levaram, para Ana Paula de Barcellos,

(...) à consagração da dignidade da pessoa humana no plano internacional e interno como valor máximo do ordenamento jurídico e princípio orientador da atuação estatal e dos organismos internacionais. Vários países elegeram a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado, como no caso brasileiro.<sup>19</sup>

Desse modo, o imperativo categórico formulado por Kant, até então entendido como de ordem moral, foi assimilado pelo ordenamento jurídico, e passou a ocupar lugar de destaque no mundo ocidental, bem

---

<sup>18</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

<sup>19</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 130.

como na Carta Magna brasileira (art. 1º, III da CF/88<sup>20</sup>), de modo a se tornar um princípio jurídico fundamental e de observância obrigatória.

A força normativa da Constituição espalhou-se por todo o ordenamento jurídico e passou a condicionar a validade e a interpretação de todas as normas. Desse modo, as normas do Direito Civil passaram a ser interpretadas como reflexo das normas constitucionais, que por sua vez trouxe a Dignidade da Pessoa Humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nas palavras de Maria Celina Bodin de Moraes:

(...) enquanto o Código Civil dá prevalência e precedência às relações patrimoniais, no novo sistema do Direito Civil fundado pela Constituição a prevalência é de ser atribuída às relações existenciais, ou não-patrimoniais, porque à pessoa humana deve o ordenamento jurídico interno, e o ordenamento civil em particular, assegurar tutela e proteção prioritárias. Em consequência, no novo sistema, passam a ser tuteladas, como prioridades, as pessoas das crianças, dos adolescentes, dos idosos, dos deficientes, dos consumidores, dos não-proprietários, dos contratantes em situação de

---

<sup>20</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

inferioridade, dos membros da família, das vítimas de acidentes anônimos etc.<sup>21</sup>

Essa mudança de paradigma refletiu profundamente na concepção até então adotada pelos Direitos Reais, Marcos Alcino Torres refere-se a esse fenômeno como uma “vitória parcial do ideário funcionalizante”. O exercício do direito de propriedade passa a ser visto sob o viés funcionalizante, o interesse absoluto e individual do proprietário sede aos interesses sociais que cercam as novas formas de propriedade. Essa mudança de paradigma foi consagrada pela Constituição Mexicana de 1917, pela Constituição de Weimar de 1919, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1950 e pela Carta Magna brasileira de 1988.

O então em vigor Código Civil de 1916 mostrou-se insuficiente diante das novas exigências inseridas no ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Carta de 1988. A propriedade, bem como todo o ordenamento jurídico, passou a ser informada pela axiologia constitucional e a ser vista sob um aspecto funcional, de modo que passou a ser conferida uma tutela específica à função social do direito de propriedade que não se limitou apenas ao princípio da ordem econômica (art. 170, II e III), mas, em verdade, passou a ser vista de

---

<sup>21</sup> MORAES, Maria Celina Bodin de. **Na medida da pessoa humana**: estudos de direito civil-constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 31.

modo autônomo (art. 5º, XXIII) de tal maneira que redefiniu o núcleo de poderes conferido aos seus proprietários.<sup>22</sup>

Ademais, a funcionalização do direito de propriedade, conforme leciona Marco Alcino Torres<sup>23</sup>, traz a quebra do paradigma do conceito unitário que regula o direito de propriedade, ter-se-á, portanto, múltiplas propriedades que irá variar conforme a natureza do bem e sua destinação econômica e social. Nesse sentido, Ricardo Lira irá afirmar que:

(...) a rigor, não há que se falar só em redefinição da propriedade, mas em diversificação do direito de propriedade no seu conteúdo, conforme o bem da vida que esteja em jogo, visando à função social da propriedade, como um dos instrumentos da Justiça Social.<sup>24</sup>

A Constituição define conteúdos distintos à função social da propriedade em razão da destinação econômica a ela dada. Os artigos 182 e 183 da Constituição regulam a política de desenvolvimento da propriedade urbana, enquanto nos artigos 184 e 185 do mesmo diploma encontram-se regras que tratam da política agrícola e fundiária, bem como da reforma agrária, ou seja, disciplinam a propriedade rural.

---

<sup>22</sup> TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código civil interpretado conforma constituição da república**. Vol. III. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 508.

<sup>23</sup> TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social**. Ob. cit., p. 193.

<sup>24</sup> LIRA, Ricardo Cesar Pereira. **Elementos do Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 161.

Nesses artigos a Constituição Federal traz parâmetros para a configuração da função social da propriedade urbana e rural e, por conseguinte, digna de proteção pelo ordenamento. Estabeleceu que a aquela cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor, ou seja, deverá ela adequar sua utilização ao bem-estar dos moradores da cidade. Já para a segunda determinou vários parâmetros tais como: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Ressalta-se que tais parâmetros são instrumentos à efetivação daquilo contido nos artigos 1º e 3º<sup>25</sup> da Carta Maior.

---

<sup>25</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O direito de propriedade, em fase posterior da Criação da concepção de Estado, passou a se apresentar de acordo com o modelo político adotado, da ordem jurídica institucionalizada e do momento histórico e cultural em que se está inserido. É nesse sentido que Caio Mario da Silva Pereira afirma que:

(...) não existe um conceito inflexível do direito de propriedade. Muito erra o profissional que põe os olhos no direito positivo e supõe que os lineamentos legais constituem a cristalização dos princípios em termos permanentes, ou que o estágio atual da propriedade é a derradeira, definitiva face de seu desenvolvimento. Ao revés, envolve sempre, modifica-se ao sabor das injunções econômicas, políticas, sociais e religiosas. Nem sempre pode falar, a rigor, que a estrutura jurídica da propriedade, tal como se refere nosso código, é a determinação de sua realidade sociológica, porque aos nossos olhos, e sem que alguém possa impedi-lo, ela está passando por transformações tão substanciais quanto inspiraram a sua concepção feudal.<sup>26</sup>

Contemporaneamente o direito de propriedade é tido como o mais complexo e extenso dentre os direitos reais e atualmente

---

<sup>26</sup> PEREIRA, Caio Mario da Silva. Atualização de Carlos Edson do Rêgo Monteiro Filho. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 67.

reputa-se na existência de múltiplas<sup>27</sup> propriedades, conforme visto anteriormente, vez que o ordenamento jurídico contemporâneo contempla diversos regimes jurídicos que resultam das variadas funções que a propriedade deverá cumprir, segundo as características de seu sujeito ou objeto, bem como do espaço físico em que ela se encontra.

Assim sendo, mostra-se difícil a elaboração de um conceito que seja capaz de traduzir com clareza o que é o direito das várias propriedades. Recorre-se, então, a conceitos abertos, atemporais e cravado de axiologia, para que se possibilite a adaptação para as diversas propriedades. Nesse sentido, adota-se no presente trabalho o conceito proposto por Guilherme Calmon Nogueira da Gama, o qual aduz que a propriedade é:

(...) uma situação jurídica complexa consoante a qual há um conjunto de poderes, faculdades, deveres, ônus e outras posições jurídicas reconhecidas em favor de uma pessoa no que pertine a uma coisa, em consonância com a função social que lhe é atribuída pelo ordenamento jurídico.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> (...) a concepção unitária da propriedade com base em mera descrição dos poderes proprietários (art. 1.228 do Código Civil) apenas reforça o discurso conservador de tutela aos interesses individuais do titular, sem atentar para os diversos perfis da propriedade e as múltiplas formas de utilização de bens. O sistema de direito civil não é refém do Código Civil. Com ele, convivem microssistemas de propriedades, que retratam todos os impactos da ordem econômica e social no fenômeno propriedade. (FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 271.

<sup>28</sup> GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direitos reais**, op. cit., p. 204.

Para fins do presente trabalho, analisar-se-á a propriedade urbana e os regimes jurídicos a ela aplicados, que procuram ordenar o uso e a ocupação do solo urbano com o intuito de promover o direito fundamental à moradia digna (art. 6º da CF), portanto, um instrumento de promoção da dignidade da pessoa humana, da erradicação da pobreza e da marginalização, bem como da redução das desigualdades sociais (inciso III do art. 3º da CF).

O Código Civil brasileiro não define o que é o direito de propriedade, restringe-se em dispor acerca de sua estrutura, vez que estabelece as faculdades que compõem o seu aspecto estático, quais sejam: usar, fruir, dispor e reivindicar de quem quer que injustamente a possua ou detenha (art. 1.228, *caput*, Código Civil de 2002).

As supracitadas faculdades consistem no conteúdo do domínio. Quando diante de um domínio unificado ter-se-á uma propriedade plena, todavia, é possível que o titular da propriedade afaste uma ou mais dessas faculdades, de modo a gerar os direitos reais sobre coisa alheia. Assim, o domínio será fracionado e a propriedade será limitada.

O *ius utendi* consiste na faculdade de o titular da coisa servir-se dela de acordo com a sua destinação econômica e social. Ele engloba as atividades de residir, plantar, construir, bem como a manutenção da coisa em estado inerte para a utilizar quando entender necessário.

A faculdade de fruir, *ius fruendi*, traduz-se na exploração econômica da coisa por meio da percepção dos frutos<sup>29</sup>, produtos e pertenças. Já o direito de dispor da coisa, antes conhecido como *ius abutendi*<sup>30</sup>, representa a faculdade que possui o proprietário de dispor da própria coisa. Ter-se-á a disposição material quando diante do abandono ou destruição do bem. Já a disposição jurídica poderá ser total, na qual o proprietário aliena o bem, ou parcial, quando há instituição de gravame sobre o bem, tal como ocorre com o usufruto e a hipoteca.

Por fim, tem-se a faculdade de reivindicar a coisa. Trata-se do elemento externo do direito de propriedade, que consiste na possibilidade de o titular recuperar o poder físico sobre o bem, dominação da coisa, de quem vier a desrespeitar o dever genérico e universal de abstenção. Essa faculdade não é absoluta, pois, na hipótese de confronto entre uma propriedade que não cumpre sua função social e a posse que a cumpre, a última terá maior deferência.

---

<sup>29</sup> Parcela da doutrina entende que os frutos naturais são percebidos em decorrência da faculdade de usar, vide: FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 295.

<sup>30</sup> “No Direito Romano, a faculdade de dispor consistia no “direito” de abusar da coisa, o que na atualidade não se admite como possível, inclusive diante da regra constante no art. 187, do Código Civil de 2002, que trata da vedação do abuso do direito. Não há possibilidade de, no exercício do direito de propriedade, seu titular vir a prejudicar direito ou interesse de terceiros. No âmbito da faculdade de disposição, nem sempre é admitida a possibilidade de o proprietário destruir a coisa e, por isso, devem ser verificadas as circunstâncias excepcionais que admitem tal destruição, se for o caso.” (GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direitos reais**, op. cit., p. 224.)

Atribui-se a Leon Duguit os primeiros questionamentos acerca da função social da propriedade. O referido autor rejeitava a ideia de propriedade como um direito subjetivo do sujeito, vez que a concebia como uma função na sociedade. Essa concepção implicava em considerar que a propriedade imporia um dever ao proprietário, o que se afasta por completo daquilo que era defendido pela concepção liberal e individualista expressa nas codificações oitocentistas. Assim, afirma Duguit que:

Todo individuo tiene la obligación de cumplir em la sociedade una certa función em razón directa del lugar que en ella ocupa. Ahora bien, el poseedor de la riqueza, por lo mismo que posee la riqueza puede realizar un cierto trabajo que sólo él puede realizar. Sólo el puede aumentar la riqueza general haciendo valor el capital que posee. Está, pues, obligado socialmente a realizar esta tarea, y no será protegido socialmente más que si la cumple y en la medida que la cumpla. La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza<sup>31</sup>.

A perspectiva funcionalizadora do direito de propriedade sofreu com a resistência dos civilistas clássicos que persistiram com a ideia de

---

<sup>31</sup> DUGUIT, Leon. **Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código Napoleón**. 2.ed. Madrid: Francisco Beltran, Librería España y Extranjera (Trad. de Carlos Posada), 1920, p. 178.

propriedade como um direito absoluto e subjetivo do seu titular. Os civilistas relutantes às ideias de Duguit curvaram-se diante da positivação da função social nas Constituições, como visto anteriormente, ainda que com certa relutância.<sup>32</sup>

Com a mudança de paradigma, a noção de função social passou a ser a responsável pelo aspecto dinâmico do direito de propriedade, à medida que define o papel que o instituto desempenhará nas relações jurídicas, econômicas e sociais.<sup>33</sup>

Portanto, a função social não se confunde com as limitações de direito administrativo, as quais têm por fundamento o Poder de Polícia. Tampouco relaciona-se as limitações decorrentes do direito de vizinhança, vez que estas têm por escopo evitar condutas que causem danos ou incômodos a outros proprietários, portanto, trata-se de limitações ao exercício do direito de propriedade em deferência à propriedade alheia.

Ante o exposto, nota-se que as limitações de direito administrativo e as de direito de vizinhança atuam no exercício do direito de propriedade, portanto, no seu aspecto externo. Já a função social não se trata propriamente de uma limitação, vez que ela integra a própria estrutura do direito de propriedade, ou seja, atinge o seu aspecto

---

<sup>32</sup> A resistência em admitir a função social pelos civilistas clássicos e tamanha que no Código Civil de 2002 apenas encontramos a expressão “função social da propriedade” no art. 2.035, na parte em que se trata das disposições finais e transitórias do Código.

<sup>33</sup> TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade: o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição. **Revista Forense**. vol. 306, p. 73.

interno, o próprio conteúdo da propriedade. Nesse sentido, afirma Marco Alcino Torres que “se enquadra o princípio da função social como parte integrante do direito de propriedade, como elemento de sua estrutura, conformando-a, atuando de dentro para fora e não como os limites, que são exteriores e, portanto, de fora para dentro”.<sup>34</sup>

Em igual sentido, José Afonso da Silva aduz que “a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitações da propriedade. Estas dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade”.<sup>35</sup>  
Para Stefano Rodotà:

(...) la función social debe considerarse como componente de la estructura de la propiedad, los datos reconducibles a ella (deberes y cargas que gravan al titular) no se pueden colocar en el exterior de la situación como límites de derecho publico o de cualquier otro modo que se quiera considerarlos.<sup>36</sup>

A função social tem por escopo integrar valores coletivos nas relações intersubjetivas, ela é o instrumento utilizado para inserir os valores democráticos no instituto da propriedade, de modo a gerar um efetivo aproveitamento do bem em consonância com as metas do

---

<sup>34</sup> TORRES, Marco Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse**: um confronto em torno da função social, ob. cit. p. 236.

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 284.

<sup>36</sup> RODOTÀ: Stefano. **El terrible derecho**: estudios sobre la propiedad privada. Madrid: Editorial Civitas, 1986, p. 221.

organismo social em que se encontra inserido. O titular do direito subjetivo de propriedade irá se submeter, portanto, “uma série de encargos, ônus e estímulos que formam um complexo de recursos que remetem o proprietário a direcionar o bem às finalidades comuns”.<sup>37</sup>

Cabe ressaltar que a função social não objetiva publicizar a propriedade, em verdade, trata-se de reestruturar o instituto da propriedade com base nos novos paradigmas positivados pela Constituição Federal de 1988. Condiciona-se, dessa forma, o exercício do direito de propriedade ao bem-estar da sociedade. Nesse sentido, afirma José Afonso da Silva que:

Mas é certo que o princípio da função social não autoriza a suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada. Contudo, parece-nos que pode fundamentar até mesmo a socialização de algum tipo de propriedade, onde precisamente isso se torne necessário à realização do princípio, que se põe acima do interesse individual. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade (dos meios de produção principalmente) não pode mais ser tido como um direito individual.<sup>38</sup>

Outrossim, não tem a função social por objetivo impedir o uso e a exploração da propriedade individual, mas sim garantir o melhor e

---

<sup>37</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil:** reais, ob. cit. p. 316.

<sup>38</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, ob. cit. p. 287.

mais adequando aproveitamento dos espaços urbanos, sempre observando o desenvolvimento social e sustentável.

Em última análise, a funcionalização do direito de propriedade busca moldar o instituto da propriedade, a fim de que seja ele um instrumento para que toda e qualquer pessoa possa ter uma vida digna.

No que tange a propriedade urbana, a Constituição Federal estabelece no §2º do art. 182 que ela cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade que estão expressas no Plano Diretor. Em caso de descumprimento, no §4º do mesmo artigo, faculta-se (entender-se-á como um poder/dever) ao Poder Público exigir do proprietário do solo não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de: o parcelamento ou edificação compulsória; imposto predial ou territorial progressivo no tempo; e, por fim, a desapropriação sanção.

As necessidades que cercam a propriedade urbana exigem que a sua funcionalização possua conteúdo específico, a fim de ofertar o bem-estar adequado para as pessoas que lá vivem. Ademais, cada cidade demandará disciplina distintas para que possa atender às suas particularidades. Por intermédio dos instrumentos urbanísticos é que se pode identificar essas necessidades e, por conseguinte, delinear de modo mais objetivo qual a função social que a propriedade deverá atender.

A municipalidade irá disciplinar o conteúdo da função social por meio do seu Plano Diretor, que é obrigatório nas cidades com mais de

20 mil habitantes, ou através das leis orgânicas locais. O Plano Diretor é um instrumento que tem por escopo orientar a ocupação do solo urbano, tomando por base interesses coletivos e difusos tais como a preservação da natureza, mobilidade urbana, fornecimento de saneamento básico, bem como de outros interesses particulares de seus moradores.

Outro instrumento que procura delinear a funcionalização da propriedade urbana é a Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade. Ele é o instrumento que visa regular a política urbana, de modo que possui em seu bojo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental (art. 1º). Ademais, o Estatuto da Cidade ampliou as funções do Plano Diretor, vez que instituiu, por meio de seu art. 39, que ele deverá assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Para Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald a função social da propriedade urbana é um instrumento que:

(...) pode redirecionar os recursos e a riqueza de forma mais justa, combatendo situações de desigualdade econômica e social vivenciadas em nossas cidades, garantindo um desenvolvimento urbano sustentável no qual a proteção aos direitos humanos seja o foco, evitando-se a segregação de comunidades carentes. A prática da cidadania

consiste assim em incorporar setores da sociedade aos mecanismos básicos de direitos habitacionais.<sup>39</sup>

Diante do exposto, é possível depreender que a função social da propriedade urbana possui contornos próprios que visam atender as necessidades encontradas em cada municipalidade. O Estatuto da Cidade e, sobretudo, o Plano Diretor são os instrumentos encontrados no ordenamento jurídico que visam delinear a funcionalização da propriedade urbana.

As funções urbanísticas, genericamente, visam atender a quatro faculdades que são tidas como direitos inerentes à condição de vida na cidade, quais sejam: i) habitar; ii) trabalhar; iii) circular; e iv) recrear.<sup>40</sup> Todavia, os institutos previstos no ordenamento jurídico que visam funcionalizar a propriedade urbana vão além e estabelecem que toda conduta do Poder Público, bem como do particular, deverá pautar-se pela otimização da vida digna e do bem-estar dos seus habitantes.

O problema da habitação nos grandes centros urbanos brasileiros é o resultado de políticas públicas de habitação desordenadas e injustas, na cidade do Rio de Janeiro há o exemplo da política do “Bota-Abaixo”, de Pereira Passos. Com o intuito de higienizar e embelezar a cidade, demoliu-se as moradias dos pobres sem que se tivesse uma política pública que amparasse essas pessoas que se viam

---

<sup>39</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil:** reais, ob. cit. p. 322.

<sup>40</sup> SOUZA, Rebeca de. Apontamentos sobre a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, nº 02, vol. 03, p. 235.

agora sem ter um lugar para residir. A ocupação das periferias da cidade foi a alternativa que resta à população mais carente, o que ocorreu e ainda ocorre de modo desordenado e sem atender requisitos mínimos de dignidade.

A concepção de função social da propriedade urbana é um instrumento de regularização fundiária, se utilizado conforme prevê a Carta Maior e o Estatuto da Cidade, na medida que por meio dela deve-se promover a qualidade de vida e a justiça social. Desse modo, a promoção da moradia digna mostra-se como um grande objetivo, se não o principal, que os Planos Diretores das cidades deverão observar.

O Código Civil de 2002 utiliza a expressão “propriedade” e “domínio” indistintamente como se fossem sinônimos, todavia a doutrina costuma diferenciá-los. O domínio traduz os poderes imediatos do senhorio sobre o bem, tais como gozar, usar e dispor. Já a propriedade é um termo mais abrangente que pode ser utilizado para se referir a outros bens além das coisas, ademais, quando diante de um bem corpóreo irá traduzir o exercício do domínio em conformidade com a sua função social.

Há ainda quem defenda uma distinção com base na ideia de que na propriedade existe uma relação jurídica que se constitui entre o proprietário e a coletividade, enquanto que no domínio essa relação

entre o proprietário e o bem, ela se traduz pelos poderes que ele exerce de modo imediato sobre a coisa<sup>41</sup>.

No art. 1.231 do Código Civil de 2002 há a presunção *juris tantum* de que a propriedade é plena e exclusiva. O atributo da exclusividade determina, em apertada síntese, que a propriedade não poderá pertencer exclusiva e simultaneamente a duas ou mais pessoas ao mesmo tempo. Este atributo diz respeito ao domínio e procura estabelecer a ideia de que o domínio é uno e indivisível e, portanto, apenas uma pessoa poderá exercê-lo em um determinado espaço de tempo.<sup>42</sup> Quando diante de um condomínio, o atributo da exclusividade subsiste, uma vez que cada um dos proprietários possui uma fração ideal da propriedade como um todo, portanto, haverá uma pluralidade de sujeitos em um dos polos da relação e cada qual exercerá o domínio em sua plenitude e não apenas na proporção de sua fração ideal.

A doutrina clássica também irá definir a propriedade como um direito absoluto, à medida que ela se caracteriza como o mais extenso dos direitos subjetivos, bem como por ser oponível *erga omnes*. Ademais, todos os outros direitos reais derivam do próprio direito de propriedade (são direitos sobre a coisa alheia, portanto, sobre a propriedade alheia).<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: reais**, ob. cit. p. 300.

<sup>42</sup> Id. *Ibid.*, p. 301.

<sup>43</sup> GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direitos reais**, op. cit., p. 209.

A perpetuidade ou irrevogabilidade, irá atribuir à propriedade uma duração ilimitada no tempo, isto é, ela não se perderá em razão do não uso pelo seu titular e será transmitida aos herdeiros por ocasião da sucessão *causa mortis*. De acordo com os civilistas tradicionais, a propriedade só se extinguiria em razão da vontade do proprietário, da usucapião, da desapropriação administrativa ou do perecimento da coisa. Cabe ressaltar que, no caso da usucapião, a perda da propriedade não se opera em razão do não uso da propriedade, mas sim por conta do surgimento de um direito mais importante, o do possuidor que cumpre a função social. Todavia, cabe tecer críticas a esse entendimento tendo em vista o que foi exposto anteriormente acerca da função social da propriedade, desse modo, tem-se que a propriedade deverá observar o aspecto dinâmico que funcionalização impõe, caso contrário estar-se-á diante do abuso do direito de propriedade e a mesma deixará de ter a tutela do ordenamento jurídico.

Por fim, tem-se o atributo da elasticidade, o qual permite a cisão dos poderes dominiais em benefício de uma ou mais pessoas diferentes do titular da propriedade. Desse modo, a propriedade deixa de ser plena e passa a ser limitada, tal como ocorre quando há instituição de usufruto, em que o usufrutuário adquire temporariamente as faculdades de usar e fruir o bem. Estar-se-á, portanto, diante de um direito real sobre coisa alheia.

Os atributos da exclusividade e da elasticidade podem, a priori, apresentarem-se contraditórios, entretanto, há quem defenda que a

elasticidade e a exclusividade são expressões utilizadas para qualificar o domínio, enquanto os demais atributos dizem respeito ao direito de propriedade.<sup>44</sup>

### **3. A regularização fundiária: políticas públicas de habitação**

A política de ocupação do território e os ciclos econômicos brasileiros estão intimamente ligados, vez que, desde os primórdios, a política adotada sempre foi a de extração de riquezas e não de efetiva preocupação com a formação de uma sociedade brasileira. Para fins do presente trabalho, analisar-se-á a evolução histórica das políticas de urbanização no Estado do Rio de Janeiro, a fim de que se compreenda melhor as causas que deram origem a irregular ocupação do solo carioca.

Se no início das primeiras expedições à Terra de Vera Cruz a exploração econômica tinha por base a extração de pau-brasil, que se encontrava no litoral brasileiro, a ocupação do solo também ali ocorria. Assim, em 1504, existiam três feitorias onde hoje encontram-se os atuais estados do Rio de Janeiro, de Pernambuco e da Bahia.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil:** reais, ob. cit. p. 210.

<sup>45</sup> AZEVEDO, Gislaíne Campos; SERIACOPI, Reinaldo. **História:** volume único. São Paulo: Editora ática, 2011, p. 187.

Acerca da política urbana adotada por Portugal nas terras brasileiras, Marcos Alcino Torres, Maurício Mota e Emerson da Costa Moura irão afirmar que:

(...) a política urbana adotada no Brasil não foi de seguir estritamente os planos urbanísticos de Portugal – com desenhos em xadrez orientados no sentido Norte-Sul e Leste-Oeste – mas garantir tão somente a função econômica da rede urbana – de ocupação temporária com fins de armazenamento e exportação dos produtos brasileiros e de importação e comercialização dos produtos europeus – o local de assentamento das cidades – em sítio elevados em razão do caráter defensivo dos primeiros núcleos o que dificultava o arruamento em xadrez - e a própria concepção ideológica lusitana de não afirmar suas altas qualidades culturais perante povos submetidos.<sup>46</sup>

Entre os anos de 1534 e 1536 o Brasil foi dividido em quinze faixas de terras, que se estendiam dos atuais Estados do Pará e Maranhão até Santa Catarina, as quais foram denominadas de capitânicas hereditárias. Buscou Portugal na iniciativa privada os recursos necessários para iniciar a colonização brasileira, assim, doze pessoas

---

<sup>46</sup> TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Impactos da nova dogmática do direito de propriedade na regularização fundiária**: a proteção ao direito à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado, ob. cit. p. 45.

tiveram o direito de explorar e administrar os referidos lotes de terras, sem subsídio do governo. As capitanias de Pernambuco e São Vicente foram as únicas que lograram êxito.<sup>47</sup>

Em 1548 foi instituído o governo-geral e, a partir de então, a economia desenvolvida na colônia passou a ter por base fazendas monocultoras, que nessa época desencadearam o segundo ciclo econômico brasileiro, o do açúcar, em uma sociedade rural que era dominada pelo senhor de engenho. Pra Pedro Calmon:

(...) a iniciativa portuguesa criou o Brasil agrário da costa; a audácia mamaluca juntou-lhe, a esse Brasil de formação exterior, cuja principal riqueza, o açúcar, foi importada, como o colono branco e o trabalho africano, o “maciço brasileiro”, a bacia dos grandes rios da América do Sul, a maior porção desta.<sup>48</sup>

Assim, a população concentrou-se nas áreas rurais, já que lá estavam os engenhos de açúcar e as culturas agrícolas essenciais para a sua sobrevivência. Os centros urbanos eram responsáveis pelo escoamento das produções dos engenhos e pelas questões administrativas que envolviam a colônia. Portanto, a ocupação urbana

---

<sup>47</sup> AZEVEDO, Gislaine Campos; SERIACOPI, Reinaldo. **História**: volume único, ob. cit. p. 189-190.

<sup>48</sup> CALMON, Pedro. **História social do Brasil**: volume 1 – espírito da sociedade colonial. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 07.

com fins de moradia ocorria basicamente pelos funcionários da administração, pelos oficiais mecânicos e pelos mercadores em geral.<sup>49</sup>

No século XVIII ocorreu a ascensão de um novo ciclo econômico: a exploração do ouro nas Minas Gerais. O advento desse novo ciclo fez nascer novas cidades e originou uma “eminente sociedade urbana, da qual faziam parte comerciantes, funcionários do rei, profissionais liberais e uma multidão de escravos”.<sup>50</sup> Todavia, essa mudança de ciclo econômico não foi capaz de mudar a mentalidade da política de povoamento de Portugal e a ocupação dos centros urbanos subsistiu caracterizada pela desordem. Ademais, a maior parte da população continuava ocupando as zonas rurais.

A vinda da Corte portuguesa para terras brasileiras, em 1808, e a elevação do Brasil à categoria de metrópole e de Reino Unido de Portugal, foram fatores decisivos para um efetivo processo de urbanização, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro, local onde a Família Real estabeleceu sua residência. Nas palavras de Gislaíne Azevedo e Reinaldo Seriacopi:

A presença da Corte imprimiu uma nova dinâmica à vida da cidade, que passou por uma reforma urbanística destinada a fazê-la digna de seu novo status de sede do império luso. Ruas foram

---

<sup>49</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **As raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 90.

<sup>50</sup> COTRIMA, Gilberto. **História para o ensino médio: brasil e geral**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 217.

pavimentadas e equipadas com iluminação pública, novos chafarizes e prédios públicos e residenciais foram construídos.<sup>51</sup>

Além disso, a corte também trouxe consigo a preocupação com a vida cultural da cidade, de modo que se procedeu à construção do Teatro Municipal, da Biblioteca Nacional, do Jardim Botânico, do Observatório Astronômico e da Academia de Belas Artes. Outrossim, o Brasil passou a ser objeto de missões artísticas e científicas. Em suma, uma nova era inaugurada no Brasil e, sobretudo, no Rio de Janeiro. Retrata Pedro Calmon o processo de urbanização, que sofreu o Rio de Janeiro, da seguinte forma:

Achou-se de repente o Rio de Janeiro capital da monarquia portuguesa. Quinze mil pessoas, vindas com a família real, aqui introduziram seus costumes, o aparato, o esplendor de Lisboa. A gente abastada do país sentiu-se vivamente atraída pelos encantos da urbanização. A “cidade” faz prevalecer afinal os seus direitos; sobrepõe-se de vez ao “engenho”, domina o “campo”, polariza a riqueza.

(...) Entre 1808 e 1821, as cidades se transformaram assim. Têm insistentes motivos de sedução das populações rurais. As casas renovam-se, generaliza-se o hábito de transportar-se o senhor de engenho do

---

<sup>51</sup> AZEVEDO, Gislaïne Campos; SERIACOPI, Reinaldo. **História**: volume único, ob. cit. p. 294.

solar do campo para o da cidade na estação invernososa, os governos melhoram a topografia, a higiene, o policiamento, a iluminação dos centros urbanos e – conseqüência da abertura dos portos – o luxo camponês, exigente e europeizante.

(...) O resultado da súbita urbanização fora o maior distanciamento entre o campo, o sertão, o tipo pastoril da população e o litoral.<sup>52</sup>

Diante do exposto, tem-se que a preocupação com a urbanização foi um fenômeno que tinha por escopo adaptar a realidade encontrada na colônia ao padrão europeu em que a corte portuguesa estava acostumada a viver. Portanto, não se preocupou com a massa marginalizada que passou a viver nos centros urbanos. Em síntese, a urbanização objetivou atender as necessidades da classe dominante, em especial, a nova elite: a corte portuguesa.

Foi no séc. XIX que se sucederam as principais mudanças sociais que influenciaram a desordem urbanística que se vivencia até os dias atuais. Nesse período ocorreu um dos principais fatores de adensamento urbano, o início do processo de industrialização brasileira, que teve como um dos pioneiros o empresário Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá.

---

<sup>52</sup> CALMON, Pedro. **História social do Brasil**: volume 1 – espírito da sociedade colonial, ob. cit. p. 07.

Como exigência do capitalismo industrial e do desenvolvimento econômico do país, tem-se o fim da escravidão (1885), sem que fosse elaborada uma Política Pública de assistência material, a fim de guiar esses novos homens e mulheres libertos as mínimas condições de uma vida digna dentro da sociedade. Pelo contrário, o que ocorreu foi uma política institucionalizada pelo Estado de embranquecimento da população, na qual se estimulava a imigração de europeus para o Brasil para que pudessem ocupar os postos de trabalho nas fazendas de café, que eram antes dos escravos, e nas poucas indústrias que aqui existiam, fator que por si só também aumentou a população nos centros urbanos.

Por fim, há a consolidação do deslocamento da economia brasileira do Nordeste para o Sudeste, que teve como principal fator o ciclo econômico do café, persistia uma economia voltada à monocultura, em que pese os avanços industriais vividos no período.

Com o fim da chamada “Guerra de Canudos”, grave conflito ocorrido no sertão da Bahia entre Antônio Conselheiro, líder dos rebelados, e seus seguidores, as tropas que retornaram ao Rio de Janeiro deixaram de receber seus soldos e sem condições financeiras ocuparam desordenadamente o solo da periferia. Ressalta-se que o termo “favela” foi cunhado nessa época e representava a planta “favella” que crescia tanto no morro de Canudos, onde ocorreu a revolta, quanto no morro da Providência. Este último, o local para o qual a população sem moradia ocupou e que viria a ser a primeira comunidade de favela no Brasil.

Todos esses fatores ocasionaram um crescimento desordenado dos centros urbanos. A cidade precisava atender as demandas de transporte, moradia e demais serviços públicos dos seus novos moradores. O Poder Público desconsiderava as “mazelas decorrentes da concentração da pobreza, ausência de saneamento básico, altos índices de desemprego e criminalidade, insalubridade e epidemias, bem como, o congestionamento habitacional nos cortiços e casas de cômodos”.<sup>53</sup>

A política pública encontrada pelos governantes era pautada pela exclusão e, no Rio de Janeiro, materializou-se com o então prefeito Francisco Pereira Passos por meio da política do “Bota-abaixo”, a qual consistia no despejo das famílias que moravam em edifícios multihabitacionais conhecidos como cortiços ou “cabeças-de-porco”. A reforma urbana na região central carioca veio acompanhada de uma campanha de saúde pública promovida por Oswaldo Cruz a qual previa, entre outras medidas, a vacinação obrigatória contra varíola. Diante desse cenário, a reação da população veio na forma da Revolta da Vacina.<sup>54</sup>

Para Marcos Alcino Torres, Maurício Mota e Emerson da Costa Moura a reforma urbana ocorrida nesse período tinha por objetivo a:

---

<sup>53</sup>TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Impactos da nova dogmática do direito de propriedade na regularização fundiária:** a proteção ao direito à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado, ob. cit. p. 48.

<sup>54</sup>AZEVEDO, Gislaíne Campos; SERIACOPI, Reinaldo. **História:** volume único, ob. cit. p. 391.

(...) “regeneração” do Rio de Janeiro sob a influência da reforma de Paris do Barão de Haussmann no governo Napoleônico de 1850 e 1870 foi acompanhada por outras cidades sob o tripé saneamento – de afastamento de setores marginalizados como miseráveis, mendigos e negros das áreas centrais – embelezamento – tratamento estético e paisagístico que pressupunha a inexistência da pobreza e – segregação territorial – com a resolução do problema fundiário com a alocação da massa trabalhadora pobre para moradia em áreas afastadas.<sup>55</sup>

Mais uma vez o modelo de urbanização adotado era excludente e objetivava atender aos anseios das classes mais abastadas, que desejavam uma cidade mais bela e livre de doenças. Sem moradia, parte dos desapropriados se juntaram e, assim, surgiu a primeira favela carioca no Morro da Providência.

A partir da década de 1930 aflora timidamente uma política de urbanização voltada para a construção de moradias à população economicamente desfavorecida e parques destinados aos proletariados. Pela primeira vez uma política pública destinava-se a população excluída do mercado imobiliário privado. Todavia, mostrou-se

---

<sup>55</sup> TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Impactos da nova dogmática do direito de propriedade na regularização fundiária**: a proteção ao direito à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado, ob. cit. p. 49.

insuficiente para aplacar séculos de segregação urbana. Desse modo, para a massa trabalhadora que não conseguiu beneficiar-se das supracitadas políticas sociais de habitação, restou os loteamentos irregulares nas periferias, a ocupação ilegal de terras e a autoconstrução de moradias nas zonas periféricas da cidade.<sup>56</sup> No Rio de Janeiro, em particular, os assentamentos também se realizavam nos picos e nas ribanceiras dos morros, haja vista a topografia específica que lá encontram-se.

A industrialização que despontou na Era Vargas também foi um fator que levou a um grande êxodo rural. Os migrantes, principalmente vindos do Nordeste, que aqui chegavam atraídos pelas propostas de trabalho foram se instalar nas periferias urbanas, de modo a aumentar ainda mais o número de moradias irregulares. Outro fator importante que influenciou o êxodo rural consiste na falta de uma política pública que efetivasse a fixação do homem no campo, por exemplo, uma vontade política para realizar a tão necessária reforma agrária.

Essa ocupação restou, e ainda persiste, caracterizada pelo déficit habitacional, pela deficiência de qualidade dos serviços públicos em geral, e, sobretudo, da infraestrutura, pela ocupação predatória do meio ambiente natural e do meio ambiente construído, pelos serviços de transportes deficientes ocasionando a falta de mobilidade urbana, desse

---

<sup>56</sup> Id. *Ibid.*, p. 51.

modo, há uma deslegitimação da autoridade pública e o surgimento de poderes seculares que procuram suprir as omissões do Estado.

No século XX consolida-se uma população brasileira predominantemente urbana em cidades que nunca foram preparadas para abrigar tamanho número de pessoas, as quais, em razão da condição econômica em que se encontram inseridas, são incapazes de concretizar o direito à moradia digna.

Conforme visto até o momento, a ocupação irregular das áreas urbanas é um fato consolidado. Diversas gerações nasceram, viveram e morreram sem ter acesso à moradia digna. À propriedade. Também foi exposto que a Constituição de 1988 representou uma mudança de paradigma no ordenamento jurídico, o que deu ensejo a uma releitura do instituto da propriedade, o qual deverá atender ao seu elemento interno e dinâmico: a função social.

A Constituição prevê que a propriedade urbana atenderá a sua função social quando observar as normas instituídas no Plano Diretor da cidade. Dessa forma, a função social torna-se um instrumento constitucional para que a Cidade seja universal, justa e equânime para todos que nela habitam. Todavia, a função social da propriedade carecia de eficácia normativa, de um regime jurídico capaz de dar efetividade e conformar o seu conteúdo, a fim delimitar os instrumentos de política urbana que atendam ao comando constitucional.

Com o propósito de dar efetividade à norma constitucional, editou-se o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e posteriormente o

Programa Minha Casa Minha Vida (Leis nº 11.977/2009 e nº 12.424/2011), o segundo voltado especialmente à regularização fundiária dos aglomerados irregulares urbanos.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, estabelece diretrizes a serem observadas, a fim de efetivar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, vejamos algumas delas:

- i. Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- ii. gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- iii. planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

- iv. oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- v. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- vi. regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; e
- vii. simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

Essas diretrizes nortearão os Planos Diretores das cidades brasileiras e, por conseguinte, irão delinear o conteúdo da função social da propriedade urbana. Entre as diretrizes estabelecidas há, inciso XIV do art. 2º, expressa menção a regularização fundiária e a urbanização das áreas ocupadas por pessoas de baixa renda.

Dentre os principais instrumentos constantes no Estatuto da Cidade citam-se: o plano diretor (art. 41, I a V); o parcelamento, edificação ou utilização compulsórias do solo (art. 5º); a usucapião de imóvel urbano singular ou coletivo (art. 9º); a concessão de uso especial para fins de moradia (art. 15 a 20); o direito de preempção; a outorga

onerosa do direito de construir (art. 28); as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir (art. 35); o estudo de impacto de vizinhança; a gestão democrática da cidade (art. 43); e, o que mais nos interessa no presente trabalho, o direito de superfície.

A Lei 11.977/2009 ingressou no ordenamento jurídico com o intuito de promover a regularização fundiária de assentamentos da população de baixa renda localizada em área urbana, de modo desjudicializado tal procedimento. Em seu art. 46, conceitua a regularização fundiária como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Cabe ressaltar, que há duas espécies de regularização fundiária, a primeira é a de interesse social e destina-se a assentamentos irregulares pela população de baixa renda, já a segunda espécie é a de interesse específico e aplica-se aos assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social<sup>57</sup>. Para fins do presente trabalho, importa-nos a primeira espécie: regularização fundiária de interesse social.

---

<sup>57</sup> NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 06.

O art. 46 da Lei 11. 977/09 traça as finalidades que a regularização fundiária almeja, quais sejam: i) regularizar assentamentos; e ii) titular os seus ocupantes. Ademais, estabelece os resultados pretendidos, que são: i) garantir o direito social à moradia; ii) garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana; e iii) garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>58</sup> No tema que se propõe no presente trabalho, interessamos a segunda finalidade da regularização fundiária: a titulação de seus ocupantes.

Por fim, sobre o tema de regularização fundiária, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro estatui no seu art. 429, inciso VI, que a política de desenvolvimento urbano deverá respeitar os preceitos da urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que se seguirão as seguintes regras: i) laudo técnico do órgão responsável; ii) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; iii) assentamento em localidades próximas dos locais de moradia ou do trabalho, se necessário remanejamento.

---

<sup>58</sup> GÓES, Renato Guilherme Góes. Regularização fundiária urbana: polêmicas e controvérsias. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 266.

Diante do exposto, vislumbra-se que o Estado reconhece, após tantos anos de omissão, a importância de se promover a regularização fundiária urbana efetiva, de modo que prevê nas várias esferas da federação normas que impelem o Poder Público a fomentar essa Política Pública nos centros urbanos. A titulação dos ocupantes dessas áreas irregulares é um instrumento previsto de modo recorrente, além de ser definido como uma finalidade direta da regularização fundiária e, portanto, é o grande desafio da política urbana brasileira.

A regularização fundiária, regulada na Lei 11.997/09, prevê atuação conjunta de vários setores, de modo que a sua natureza é multi-institucional, à medida que conjuga a atuação jurídica, urbanística, ambiental, social e política, com o intuito de fornecer todos os subsídios necessários para regularizar assentamentos e titular seus ocupantes. A lei ao estabelecer um projeto de regularização fundiária que não se limite às questões jurídicas, titular um ocupante, mas sim proceder em uma efetiva transformação da ocupação irregular em algo regularizado e digno o que demanda a atuação conjunta de profissionais diversos.

A titulação deve ser entendida como um documento que busca garantir, por meio do registro imobiliário, a segurança que é inerente aos registros públicos.<sup>59</sup> Isso se deve ao fato de que no ordenamento jurídico brasileiro o registro do título jurídico no Cartório de Registro

---

<sup>59</sup> RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Aspectos registrários da regularização fundiária: interfaces entre o direito notarial e registral e a regularização fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 359.

Imobiliário é o instrumento hábil para aquisição da propriedade de bens imóveis.

Desse modo, sem o registro o aparente titular não é titular jurídico e, por conseguinte, a ele é negado o pleno exercício dos poderes dominiais inerentes aquele que é titular do direito de propriedade, que estão previstos no art. 1.228 do Código Civil, daí a importância em titular os ocupantes de assentamentos irregulares. Ademais, em que pese a posse ter adquirido grande importância e ser objeto de tutela pelo ordenamento jurídico brasileiro, a propriedade ainda é o instrumento gerador de segurança jurídica plena e de satisfação dos moradores dessas ocupações irregulares que se veem incapazes, em razão de sua condição econômica, de realizar o sonho “da casa própria”.<sup>60</sup>

Outra consequência importante que a legitimidade da posse propicia é o reconhecimento por parte dos ocupantes da “cidade informal” de uma igual dignidade em relação aqueles que são titulares de o direito de propriedade. Dessa maneira, possibilita a inserção de seus moradores à “cidade formal” e diminui a segregação espacial, que foi gerada ao longo dos séculos em razão da produção e apropriação desigual dos espaços nos centros urbanos.

Os atos normativos são comumente analisados pela doutrina em três planos distintos, quais sejam: i) da existência; ii) da validade; e iii)

---

<sup>60</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral na regularização fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 390.

da eficácia. Leciona o professor Luís Roberto Barroso que há um quarto plano sob o qual as normas devem ser analisadas: o plano da efetividade ou eficácia social da norma. A efetividade significa, de modo resumido, “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social”.<sup>61</sup> É preciso que o legislador ao instituir as normas tenha senso de realidade, nessa esteira caminhou o Estatuto da Cidade e o Programa Minha Casa Minha Vida, à medida que estabeleceu instrumentos flexíveis que possibilitam a legitimação da posse.

Vale ressaltar que o caráter excepcional do regramento não visa conceder um salvo-conduto ou um prêmio às pessoas que não observaram o sistema legal. Em verdade, objetiva corrigir séculos de falhas do Estado que não apenas ignorou, também contribuiu, na formação dessas ocupações informais. As pessoas que lá habitam não o fazem por opção, mas sim por falta de recursos financeiros.<sup>62</sup>

Dentre os instrumentos previstos que buscam dar efetividade à regularização fundiária e, por conseguinte, à legitimação da posse, há a sobrelevação. Defendia, até o advento da MP 759/ 2016, a doutrina que

---

<sup>61</sup> BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013, p. 243-244.

<sup>62</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral na regularização fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**, ob. cit., p. 392.

a sobrelevação é uma espécie de Direito de Superfície, que foi reintroduzido no ordenamento pelo Estatuto da Cidade, na qual se possibilita a existência simultânea de diferentes unidades imobiliárias, construídas no plano vertical, com titularidades distintas.

Ao inserir o Direito de Superfície no ordenamento jurídico pátrio, o legislador positivou situações da vida que já existiam no direito informal, mas que se encontravam fora da tutela e regramento do ordenamento jurídico pátrio.

O Direito de Superfície está intimamente ligado ao fenômeno da acessão que, por sua vez, tem suas raízes históricas no direito romano. O princípio do *superficie solo cedit* determinava que tudo aquilo que estava sobre o solo incorporava, por força do direito natural, à propriedade do dono do solo, por mais valioso que venha a ser a coisa. Desse modo, não era possível conceber uma construção ou plantação que fosse separada da propriedade do dono do solo.

À medida que as cidades romanas iam crescendo, percebeu-se que as propriedades estavam nas mãos de poucas pessoas, assim, o Poder Público romano decidiu conceder aos particulares o direito de edificar os solos públicos, bem como de gozar da construção, perpetuamente ou não, mediante o pagamento de uma anuidade.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> MAZZEI, Rodrigo Reis. **O direito de superfície no ordenamento jurídico brasileiro**. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título e mestre em direito. São Paulo, 2007, p. 26-27. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp040916.pdf>>.

Leciona Rodrigo Reis Mazzei que:

(...) pelas regras basilares do direito romano, aquele que teria o uso do terreno de outro não seria proprietário do edifício que construía, tendo limitações, inclusive, quando na disputa com o proprietário do terreno. Mas, ao se elaborar aquilo que mais tarde seria o direito de superfície, os direitos do concessionário, com relação ao edifício, aproximavam-se dos poderes dos proprietários (uso, gozo e fruição). Daí pode-se concluir que o concessionário tinha poderes em relação às acessões muito próximos ao de proprietário, mas estes eram sobre bem pertencente ao último, incidindo o dogma da *superficie solo cedit*, imediatamente e de pleno direito, assim que fosse extinta a concessão.

Mantendo-se o princípio *superficie solo cedit*, em razão do vínculo pessoal que se criava entre partes envolvidas (proprietário e concessionário), eram fixadas para as suas relações, cabendo o respeito destas por ambos contratantes. No entanto, essas obrigações tinham proteção (apenas) por ações pessoais, não tendo tais concessões (ainda) a potência de um direito real. Assim, se o concessionário era perturbado pelo proprietário no uso e gozo do implante, podia apenas reclamar-lhes os danos e interesses através da ação *conducti*, e se

era perturbado por terceiros, podia obter do proprietário a cessão de suas ações. Não havia proteção real ao concessionário.

(...) no período do Direito Justiniano que o instituto veio a ganhar autonomia como direito real a partir da outorga, pelo pretor, ao superficiário, de mecanismos maiores de proteção de seu direito, tendo sido enquadrado entre os direitos sobre coisa alheia, mitigando-se, no particular, o clássico princípio *superficies solo cedit*<sup>64</sup>

Desse modo, em Roma, a superfície sempre foi entendida como um direito real sobre coisa alheia e não como uma propriedade autônoma. Na era medieval, admitiu-se as construções e as plantações separada do solo e a superfície foi reconhecida como um direito de propriedade. Todavia, o Código Napoleônico e as grandes codificações que vieram depois dele (Código Civil italiano e Código Civil espanhol, por exemplo) não previram o Direito de Superfície. Para Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald<sup>65</sup>, isso se deve a concepção de propriedade absoluta cunhada à época, a qual não poderia suportar uma cisão na titularidade da propriedade imóvel.

No Brasil o Direito de Superfície foi admitido até o advento da Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864. O texto do Código Civil de

---

<sup>64</sup> Id. *Ibid.*, p. 28-29.

<sup>65</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: reais**, ob. cit. p. 591.

1916 não trouxe o Direito de Superfície, o que levou à conclusão de que o instituto não mais existia. É com a chegada do Estatuto da Cidade que há sua reintrodução no ordenamento jurídico pátrio, como forma de instrumento de política urbana, que visa auxiliar ao atendimento às funções sociais das cidades, haja vista a possibilidade propiciada pelo instituto de redução do déficit habitacional. Posteriormente o Código Civil de 2002 previu o Direito de Superfície e o incluiu entre os direitos reais sobre coisa alheia, dessa forma passou ele a ser aplicado também às propriedades rurais. Para fins do presente trabalho importa-nos o Direito de Superfície previsto no Estatuto da Cidade.

A propriedade superficiária, pode ser conceituada como “um direito real imobiliário, temporário e autônomo, de fazer, ou de manter construção ou plantação em solo alheio, conferindo ao titular (superficiário) a propriedade resolúvel da construção ou plantação, separada da propriedade do solo”.<sup>66</sup> A partir desse conceito, tem-se que o direito de superfície irá admitir a superposição de duas propriedades distintas, quais sejam: i) a propriedade do solo, que é titularizada pelo concedente; e ii) a propriedade da construção ou plantação, que é titularizada pelo concessionário superficiário. Ademais, trata-se de direito real imobiliário que só se constitui após a celebração de um negócio jurídico solene, firmado por escritura pública que é levado, obrigatoriamente, ao registro de imóveis.

---

<sup>66</sup> Id. *Ibid.*, p. 590.

O princípio da acessão sofre uma derrogação, pois, no caso de propriedade superficiária, não há que se falar em desdobramento dos poderes dominiais, mas sim em duas propriedades autônomas, em que cada qual mantém a exclusividade e os atributos de uso, fruição, disposição e reivindicação. Dessa forma, distingue-se o Direito de Superfície de outros institutos tais como: a enfiteuse, o usufruto, a servidão e a concessão de uso<sup>67</sup>.

A natureza jurídica do direito de superfície é dúplice, vez que em sua formação o titular da propriedade concede a superfície, portanto, um direito real sobre coisa alheia, mas, converter-se-á em direito autônomo quando for concretizado pelo superficiário. Nesse sentido o professor Ricardo Cesar Pereira Lira afirma que: “a superfície é compósita e, com uma certa liberdade de expressão, podemos afirmar que ela é plástica”.

O professor<sup>68</sup> sustenta que o direito de superfície disciplinado no Código Civil é destinado a atender interesses privados, enquanto o direito de superfície previsto no Estatuto da Cidade possui destinação especificamente urbanística. Essa diferenciação é importante para que

---

<sup>67</sup> Sobre a concessão de uso de terrenos públicos ou privados vale ressaltar que se trata de instrumento valioso de legitimação de posse, à medida que pode ser utilizado para titular populações de baixa renda que moram em áreas de assentamento (favelas, mocambos, palafitas, loteamentos irregulares e etc.), ao prever a opção de compra quando findo o prazo da concessão.

<sup>68</sup> LIRA, Cesar Ricardo Pereira. **O estado social e a regularização fundiária como acesso à moradia.** Disponível em: <  
<https://drive.google.com/file/d/0B69JjzovQGSKaHVXN09vbU0wU00/view>>.  
Consulta em: 07 de dez. 2017, p. 08.

se possa identificar em quais situações aplicar-se-á uma ou outra norma, sobretudo no que tange o prazo de sua vigência.

A propriedade superficiária, nos moldes que foi definida no ordenamento, é um direito resolúvel e, portanto, nasce sabendo que um dia se extinguirá. O regramento estabelecido pelo Estatuto da Cidade aduz que o direito de superfície pode ser constituído por tempo determinado ou indeterminado, enquanto o Código Civil determina que o prazo deverá ser sempre determinado.

Poderá o Direito de superfície ser transmitido onerosa ou gratuitamente, ou ainda por *causa mortis*, por meio da sucessão, vez que se trata de um direito que integra o patrimônio do superficiário. Em caso de transmissão *inter vivos* observar-se-á o direito de preferência em favor do proprietário do solo e vice-versa.

Nota-se, diante do exposto, uma tendência do ordenamento em manter o bem sob domínio de apenas um titular, à medida que institui o direito de preferência e caracteriza como resolúvel a propriedade superficiária. Resquício do princípio da *superficie solo cedit*, e do atributo da exclusividade.

O direito de superfície, sob a ótica do Estatuto da Cidade, poderá abarcar o poder de utilizar o solo, o subsolo ou ainda o espaço aéreo, nos termos do §1º do art. 21<sup>69</sup>. É a partir da possibilidade de cessão do

---

<sup>69</sup> Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

espaço aéreo que a doutrina desenvolveu a superfície por sobrelevação: o direito de laje.

A sobrelevação consiste na possibilidade de “o titular da propriedade superficiária conceder a terceiro o direito de construir sobre a sua propriedade, e assim, sucessivamente, sempre observando as posturas municipais, sobretudo no tocante ao limite de gabaritos”.<sup>70</sup>

Diante da realidade brasileira, em que nas áreas ocupadas irregularmente há construções verticais com dois ou mais pavimentos em um mesmo terreno pertencentes a núcleos familiares diversos, a superfície por sobrelevação se mostra um instrumento fundamental para titulação da posse e, por conseguinte, para alcançar uma das finalidades almejadas pela regularização fundiária, conforme se verá no próximo capítulo.

#### **4. A sobrelevação como instrumento de regularização fundiária: o direito de laje antes da Lei nº 13465/17**

O direito decorre da vontade humana e ele busca ser um instrumento de controle social, a fim de manter a paz, a ordem, a segurança e o bem-estar comum, de modo a tornar possível a

---

§ 1o O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

<sup>70</sup> LIRA, Cesar Ricardo Pereira. **O estado social e a regularização fundiária como acesso à moradia.** Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B69JjzovQGSKaHVXN09vbU0wU00/view>>. Consulta em: 07 de dez. 2017, p. 16.

convivência e o progresso social. É no meio social que ele surge e desenvolve-se, o que gera um processo dinâmico no qual há uma eterna transformação daquilo que é entendido como direito, caso contrário, estará inapto a satisfazer as novas demandas e, por conseguinte, não atenderá ao fim para o qual foi criado.

É a partir da década de 1950 que se consolida as ocupações irregulares na cidade do Rio de Janeiro e, por conseguinte, a dicotomia existente entre as normas que regem a vida social dentro e fora dos aglomerados urbanos de moradias irregulares, que ficaram conhecidos popularmente como favelas<sup>71</sup>. Para fins do presente trabalho, analisar-se-á as ocupações irregulares, denominadas de favelas, que se formaram na cidade do Rio de Janeiro.

O Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro em seu parágrafo 3º do art. 234 define favela como: área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e

---

<sup>71</sup> A origem do nome favela vem da Guerra de Canudos. O povoado de Canudos, que desafiou o governo federal, foi construído perto de um morro chamado Favela, que era o nome de uma planta da região, a “favella”. Após a guerra em 1897, alguns que voltaram à cidade do Rio de Janeiro deixaram de receber o soldo. Sem condições financeiras, eles se instalaram no Morro da Providência em barracos provisórios. Esse local recebeu então o nome Morro da Favela. A partir da década de 20, as habitações de barracos que se erguiam sobre os morros do Rio de Janeiro passaram a ser designadas favelas. Disponível em: < <https://www.almacarioca.com.br/hist06.htm> >. Consulta em: 04 de dez. 2017.

vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes.

Para o Professor Ricardo Cesar Pereira Lira as normas diferenciadas que regem a vida social dentro e fora da favela são denominadas como “direito formal” e “direito informal”, nas palavras do professor:

Direito formal é o conjunto de regras emanadas do Estado, dos seus três poderes, ou seja, do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, em se cuidando da administração direta.

Assim, integram o direito formal, a Constituição Federal, as constituições estaduais, as leis orgânicas dos municípios, as leis complementares e as leis ordinárias federais, estaduais e municipais, os decretos federais, estaduais e municipais, as medidas provisórias (normas baixadas pelos titulares do Poder Executivo com força de lei e sujeitas a aprovação do Poder Legislativo).

Integram ainda o direito formal os regulamentos (que facilitam a execução das normas genéricas editadas por lei), os regulamentos autônomos, as portarias, resoluções, as decisões judiciais monocráticas ou colegiadas (consubstanciando a aplicação do Direito), com especial destaque para as decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas

em ações de controle concentrado de constitucionalidade de leis e decretos federais e estaduais e as súmulas vinculantes do citado Tribunal, assim como as orientações baixadas pelo Superior Tribunal de Justiça e julgamento de recursos repetitivos.

Também constituem direito formal os estatutos das entidades da administração indireta, como as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que vinculam os seres inseridos no âmbito de suas atividades.

Já o direito informal é aquela regra, conjunto de regras, ou instrumentos nascidos espontaneamente da sociedade, sem a participação do Estado.

Por exemplo: nas comunidades de favelas, há *standards* comportamentais específicos, como aqueles regulando o aluguel ou a venda de moradias situadas nesses espaços favelizados e o registro desses “negócios jurídicos” nas associações de moradores, que funcionam como verdadeiros registros de imóveis.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> LIRA, Ricardo Cesar Pereira. **Direito formal e direito informal nos centros urbanos brasileiros.** Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B69JjzovQGSKUHRTQ1EtVTJENzQ/view>>. Consulta em: 04 de dez. 2017.

O direito informal é uma realidade brasileira, ele existe, especialmente, nas comunidades de favelas. Dessa forma, as leis urbanísticas disciplinadoras do parcelamento do solo não são aplicadas nesses espaços de adensamento urbano informal. Todavia, conforme afirma o velho brocardo “*ubi societas, ibi jus*”, onde há sociedade, existe indeclinavelmente o direito, nas favelas também existem normas que regem a vida em sociedade dos que lá habitam. É em meio a essas ocupações irregulares e a esse direito informal que surge o chamado “direito de laje”.

Com a finalidade de alcançar o direito fundamental à moradia, os habitantes das favelas passaram a ceder a utilização da laje, crescimento vertical, para que um terceiro pudesse ali construir para si sua morada. O popularmente chamado “puxadinho” caracteriza-se pela independência das unidades imobiliárias, ele pode ser objeto de compra e venda da mesma forma que um imóvel com registro poderá ser, sendo que a principal diferença é que o negócio jurídico celebrado na favela se processa informalmente.

Em meio ao direito informal que prevalece nas favelas, as associações de moradores ganham papel de destaque, pois elas chamam para si a responsabilidade de prestar diversos serviços, tais como: distribuição do correio, sistema telefônico, rádio comunitária, administração do serviço de fornecimento de água, manutenção das vias internas, fiscalização do comércio interno, assistência jurídica,

arbitragem de conflitos, fiscalização das construções e, o que mais nos interessa, a função de cartório de registros imobiliários.<sup>73</sup>

As operações informais que envolvem as moradias construídas nas lajes fazem parte do direito informal que o professor Ricardo Cesar Pereira Lira se refere, haja vista que o Poder Público não consegue acesso a essas áreas para fazer valer as normas por ele criadas. Se levarmos em conta que se assim o fizesse teríamos, só na cidade do Rio de Janeiro, milhares de pessoas ficariam sem ter onde morar, o que reviveria o massacre protagonizado por Pereira Passos no passado.

Desse modo, as associações de moradores tornam-se as responsáveis por “registrar” e “documentar” a transferência dos direitos sobre uma determinada moradia que se localiza na “circunscrição” da comunidade de favela a qual ela pertence. Relata o professor Ricardo Cesar Pereira Lira que por vezes o instrumento pelo qual essa transferência ocorre é substituído por um simples recibo, no qual se reproduz os elementos habituais de uma compra e venda formal, com o reconhecimento de firmas, assinaturas de testemunhas e um carimbo da associação.<sup>74</sup>

Ocorre que, em que pese a importância das atividades das associações de moradores nas favelas, essa dicotomia normativa que ocorre no centro urbano carioca só aumenta ainda mais a segregação espacial e social. É função do Estado prestar os serviços públicos

---

<sup>73</sup> Id. *Ibid.*, p. 24.

<sup>74</sup> Id. *Ibid.*, p. 24.

necessários (recolhimento de lixo, fornecimento de água e rede de esgoto, luz, saúde pública, transporte e etc.) para que a população que reside nesses espaços marginalizados possa ter uma moradia sadia e, por conseguinte, uma vida digna. Nas palavras do professor Ricardo Cesar Pereira Lira:

Por uma imposição de Justiça Social, da dignidade da pessoa humana, da necessidade de erradicar a pobreza e a marginalidade, e de reduzir as desigualdades sociais, todos princípios constantes da Constituição Federal de 1988, é fundamental integrar a Cidade informal na Cidade formal.<sup>75</sup>

O professor Ricardo Cesar Pereira Lira apresenta duas formas de legalização, sob o ponto de vista do direito formal, do direito de laje. A primeira delas ocorreria no momento em que se processa o bem junto ao oficial do registro de imóveis, em atenção a competência desjudicializadora conforme prevê a Lei nº 11. 977/09. Uma vez que diante de uma propriedade em que se tenha instituído o direito de laje, o oficial do registro apresentaria aos interessados a opção de abrir um memorial de incorporação e, por conseguinte, a constituição de um condomínio em edifício de apartamentos no qual a cada um dos ocupantes seria atribuída uma fração ideal do terreno sobre o qual se assenta a construção vertical.

---

<sup>75</sup> Id. *Ibid.*, p. 25.

Para entender melhor a segunda forma de legalização proposta pelo professor, convém explicar como que o direito de superfície está formulado no ordenamento pátrio. O Estatuto da Cidade aduz quanto à alternativa de o proprietário urbano, concedente, ceder para o superficiário, concessionário, a possibilidade de edificar sobre o seu terreno, no subsolo ou no espaço aéreo, todavia não prevê, de maneira expressa, a possibilidade de o concedente ceder a outrem essa faculdade sobre o espaço aéreo subjacente a uma construção já existente no solo, a construção-base. No Código Civil de 2002 a possibilidade de o proprietário do solo limita-se em conceder a um terceiro o direito de construir ou plantar no terreno, também não menciona a possibilidade do superficiário fazer essa concessão relativamente a essa laje.

Diante do exposto, o professor sugere a inserção de um parágrafo no art. 21 do Estatuto da Cidade, pelo qual se ofertaria uma disciplina legal à sobrelevação, assemelhando-se ao que existe no direito suíço<sup>76</sup>. Assim, o concedente poderia ceder o direito de

---

<sup>76</sup> “No direito suíço o direito de superfície é uma modalidade de servidão, ele é formulado de maneira que se pode admitir a existência da sobrelevação, pois não se alude a que o concedente seja o proprietário do terreno, mas sim à realização de construções em geral, abaixo ou acima do imóvel, e a ele ligadas permanentemente. O artigo da codificação suíça está assim concebido:

Art. 675. Direito de Superfície

1. As construções e outras obras realizadas abaixo ou acima de um imóvel, ou a ele ligadas de qualquer modo permanente, podem ter um proprietário diferente, desde que estejam inscritas como servidões no registro de imóveis
2. Os diversos andares de uma casa não podem ser objeto de um direito de superfície.”

(LIRA, Ricardo Cesar Pereira. **Apresentação livro Claudia Franco Corrêa**. Disponível

superfície sobre o espaço aéreo adjacente de sua construção-base, desde que observada a legislação urbanística. No momento em que se realizasse a demarcação urbanística, diante de um caso de laje, aplicar-se-ia a sobrelevação como forma de legitimação da posse de todos os ocupantes

Em que pese a falta de previsão expressa na legislação, diversos são os autores<sup>77</sup> que, antes da Lei nº 13465/17, sustentaram a aplicação da sobrelevação nos aglomerados urbanos em decorrência da possibilidade de edificar uma superfície no espaço aéreo, conforme prevê o Estatuto da cidade. Todavia, conforme exposto anteriormente, a propriedade superficiária é por sua natureza uma propriedade resolúvel, no Estatuto da Cidade e no Código Civil de 2002, e, por conseguinte, a legitimação da posse advinda dela seria também temporária. Tal fato ocasionaria uma grande insegurança para o superficiário.

A propriedade superficiária sobrelevada consiste na possibilidade de se construir no espaço aéreo (na laje) sobre uma edificação já existente no solo (propriedade do cedente). Utilizar-se-á o espaço subjacente vertical que ainda não foi edificado para a construção da sobrelevação, o que levará à existência de diferentes propriedades imobiliárias em uma mesma unidade habitacional.

---

em:<<https://drive.google.com/file/d/0B69JjzovQGSKdTFyNjhmV2xqcW8/view>>. Consulta em: 04 de dez. 2017.)

<sup>77</sup> Guilherme Calmon Nogueira da Gama, Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald, Rodrigo Reis Mazzei, dentre outros.

A doutrina diverge quanto ao reconhecimento da propriedade superficiária sobrelevada. Aqueles que advogam contra sustentam, basicamente, que as normas que regulam o direito de superfície não previram essa modalidade de concessão<sup>78</sup>. Já os que sustentam a possibilidade de sobrelevação no ordenamento brasileiro aludem que, em que pese não existir uma autorização expressa, não há uma vedação no Código Civil de 2002 e nem no Estatuto da Cidade. Ademais, o Estatuto prevê o espaço aéreo poderá ser objeto de superfície e, portanto, a sobrelevação parece estar ali autorizada.

Ademais, aduz Rodrigo Reis Mazzei que o reconhecimento da propriedade superficiária sobrelevada não viola a característica da tipicidade<sup>79</sup> que envolve os direitos reais, pois trata-se de aplicar o atributo da elasticidade na interpretação do instituto do direito de superfície. Nas palavras do autor:

---

<sup>78</sup> Nesse sentido, Carlos Roberto Gonçalves: “O novo diploma não contempla também a possibilidade de sobrelevação ou superfície em segundo grau, autorizada nos direitos português, francês (*surélévation*) e suíço (*superficie au deuxième degré*) e que consiste na concessão feita por terceiro, pelo superficiário, do direito de construir sobre a propriedade superficiária, ou seja, sobre sua laje” (GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 2006, p.413)

<sup>79</sup> Leciona Guilherme Calmon Nogueira da Gama que: “(...) as pessoas não têm liberdade para criar outros direitos reais, devendo se ater aos tipos previstos na lei, com o conteúdo que ela lhes atribui. Não se admite a criação arbitrária de novos tipos de direitos reais, ou a ressurreição de velhas espécies rejeitadas pela lei. O princípio da tipicidade veda a criação de um direito real pelos particulares na gestão de seus interesses com fundamento na autonomia da vontade. (...) A justificativa para a tipicidade dos direitos reais consiste na circunstância deles terem natureza de direitos absolutos e, por isso, serem oponíveis *erga omnes* (contra todos), gerando o dever jurídico de toda coletividade de respeitá-los com base na ideia do *neminem laedere*. (GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direitos reais**, op. cit., p. 14)

Nossa postura não viola, em absoluto, o *princípio da tipicidade* dos direitos reais, pois não estamos alterando o instituto, mas tão somente lhe emprestando interpretação mais *elástica*, o que não é um sacrilégio em especial no Código Civil de 2002, em que todos os dispositivos devem receber exercício interpretativo com influxo de uma tríade de princípios (*socialidade, eticidade e operabilidade*). Esta premissa indica – ao menos para nós – a adoção no Código Civil da tipicidade nos direitos reais com alguma margem de flexibilidade, até mesmo em razão da imperativa observação de tais diretrizes, em especial o *princípio da operabilidade* e respeito a *função social da propriedade*.<sup>80</sup>

Ressalta-se que a sobrelevação é uma segmentação do direito de superfície, uma vez que a sua estrutura se compatibiliza com os princípios e os mecanismos que envolvem a propriedade superficiária, em especial o espaço aéreo, nos termos descritos no Estatuto da Cidade.

Vale diferenciar a sobrelevação de outras segmentações também advindas do direito de superfície. A primeira delas diz respeito à superfície por cisão, esta diz respeito a separação entre a acessão e a base, ou seja, a suspensão do princípio da *superfície solo cedit*. Assim,

---

<sup>80</sup> MAZZEI, Rodrigo Reis. **O direito de superfície no ordenamento jurídico brasileiro**. Ob. cit., p. 352-353.

haverá formação de superfície por cisão ordinária quando o concessionário não precisar realizar benfeitorias no implante que já existe, ao revés, ocorrerá a superfície por cisão qualificada quando o concessionário precede na feitura de benfeitorias, as quais terá ele o direito de fruir e dispor pelo tempo em que estiver estipulado o contrato. Na sobrelevação existe uma construção e ela será utilizada como base para que se utilize o espaço aéreo vertical subjacente, a laje.

Outra segmentação que não se confunde com a propriedade superficiária sobrelevada é subsuperfície, que se caracteriza quando o concessionário transmite para um terceiro, o subsuperficiário, no todo ou em parte os direitos obtidos por meio da concessão da superfície. Nesse caso, não há extinção do contrato realizado entre o concedente e o concessionário, mas sim uma ampliação subjetiva das relações do concessionário, vez que a partir da instituição da subsuperfície terá ele uma relação contratual com o concedente e com o subsuperficiário. Expõe Rodrigo Reis Mazzei que na subsuperfície é necessário a existência de, no mínimo, dois concessionários,

- (a) *Superficiário inicial* (ou de *primeiro grau*) que firmou a primeira pactuação com o proprietário para fazer ou manter implante no imóvel daquele;
- (b) *superficiário derivado* (ou de *segundo grau* ou *derivado*) que será uma figura posterior, que terá o direito de fazer obras sobre (acima) da acessão já

presente no imóvel do proprietário, utilizando-se da base do implante para tal.<sup>81</sup>

Para a caracterização da sobrelevação não há imposição de existência de uma subsuperfície, porquanto o concedente conserva para si a propriedade do solo e do implante base, enquanto o cessionário terá a propriedade do imóvel construído sobre a laje do concedente.

Diante do exposto, tem-se que a sobrelevação sempre se encaixou como o instituto de direito formal cabível para regular o direito de laje existente nas ocupações irregulares, em que o proprietário de uma casa cede sua laje para que um terceiro edifique a sua morada. Assim, seria possível que uma das finalidades traçadas pela Lei nº 11.977, a titulação da posse, fosse alcançada. Todavia, verifica-se que a posição dos Tribunais, nas poucas vezes em que se depararam diante do direito de laje, foi no sentido da não aceitação dessa segmentação do direito de superfície, vide:

“Ora, como se sabe os direitos reais são aqueles que se encontram no rol taxativo do artigo 1.225 do Código Civil de 2002, ou no revogado artigo 674 do Código Civil de 1916, não se inserindo o direito de sobrelevação como direito real. Assim, a natureza do direito de sobrelevação e de cessão é de natureza obrigacional.”<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Id. Ibid., p. 348-349.

<sup>82</sup> APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CIVIL. “VENDA DE LAJE”. DIREITO OBRIGACIONAL. Ilegitimidade configurada diante da natureza do direito. Direito

Assim sendo, em que pese o esforço doutrinário no sentido de formalizar o direito informal de laje por meio da titulação da propriedade superficiária sobrelevada, subsistia a dicotomia e segregação nos centros urbanos e o direito de laje continuou sendo o direito informal das comunidades de favelas.

Ademais, a segmentação criada pela doutrina não resolveu a principal característica que cerca o instituto do direito de superfície, a temporariedade desse direito. Tem-se, portanto, uma grande insegurança jurídica para aquele que fizeram da laje alheia a sua morada, à medida que a não havia disciplina normativa expressa, a jurisprudência tinha relutância em admitir o direito de laje como um direito real e, por fim, ainda que se admitisse a propriedade superficiária sobrelevada, ela seria resolúvel.

## **5. A regularização fundiária após a Lei nº 13465/17: o direito real à laje**

O Ministério das Cidades, Governo Federal, conceitua a regularização fundiária sob a ótica patrimonial, social, jurídica e

---

de sobrelevação configurado, ainda que não disciplinado pelo Código Civil de 1916 ou de 2002. Direito de natureza obrigacional. Desnecessidade de outorga uxória. Inexistência de nulidade, eis que não se trata de direito real, dispensando-se a escritura pública. Inexistência de descumprimento contratual, conforme prova pericial. De ofício, procedo a correção para fixar astreintes, nos termos do § 5º, do artigo 461, do CPC. Recurso a que se dá provimento, parcial, nos termos do artigo 557, § 1º - A, do CPC. ((TJRJ - Apelação Cível nº 0003373-04.2010.8.19.0028, Relator: Desembargador CHERUBIN SCHWARTZ).

econômica, assim, para que ela seja plena, a regularização patrimonial deve ser articulada à regularização urbanística, o que implica na execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários.<sup>83</sup>

Diante do exposto, tem-se que o processo de regularização fundiária envolve múltiplas esferas de atuação, tais como: medidas judiciais, urbanísticas, ambientais e sociais, que visam modificar a perspectiva da vida nas comunidades por meio da integração dos assentamentos irregulares ao âmbito de legalidade que envolve a “cidade legal”. Esse conjunto de medidas busca sanar os diversos problemas advindos da ocupação desordenada do território urbano.

É com esse espírito que a Lei nº 11.977/09 foi promulgada. Conforme visto anteriormente, ela traça objetivos que vão além da titulação dos ocupantes, à medida que visa garantir o direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa forma, não se restringe a norma a tornar as pessoas proprietárias, mas sim em efetivar o direito humano à moradia digna. Vale ressaltar que:

O direito humano à moradia é um direito social em sua dimensão positiva, informado pelos princípios da solidariedade, da igualdade material e do Estado Social. Dessa forma, os Estados devem proteger e

---

<sup>83</sup>FIGUEIREDO, Silvio. Regularização fundiária: avanços e desafios na implementação de políticas públicas. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**, ob. cit., p. 192.

auxiliar os mais necessitados na efetivação do acesso à moradia digna que possibilita a efetivação dos demais direitos humanos.<sup>84</sup>

Com o advento da Lei nº 13.465/17, resultante da conversão legal da Medida Provisória 759/16, institui-se um novo marco legal ao substituir a Lei nº 11.977/09, reflexo do Governo que assumiu a presidência após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Mudou-se o modelo que tinha sido instituído pelo Programa Minha Casa Minha vida, à medida que retira a exigência de instalação da infraestrutura urbana como pré-requisito para a titulação dos moradores das ocupações irregulares. Desse modo, todo o arcabouço multidisciplinar que buscava atender todos os subsídios necessários para a promoção da moradia digna deixa de ser uma exigência.

Ademais, a nova Lei também se mostra nociva às questões ambientais, pois dispensa o licenciamento ambiental no processo de regulação fundiária nas cidades, vez que utiliza a expressão "aprovação", em lugar de "licenciamento" (art.12). A Lei também cria um risco ao dispensar o "habite-se" (arts. 60 e 63) para o registro de conjuntos habitacionais e edificações regularizadas em Reurb-S, pois tais estruturas podem oferecer perigo para seus usuários e terceiros. Por fim, o texto da Lei não faz menção à participação popular durante o processo de regularização fundiária, o que não se harmoniza com o texto

---

<sup>84</sup> BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**, ob. cit., p. 60.

constitucional que possui uma postura deferente a participação popular na gestão pública.

A nova Lei também trouxe em seu bojo novos institutos jurídicos que são aplicáveis não apenas no âmbito da regularização fundiária, mas também no mercado formal, vejamos: i) o condomínio urbano simples (arts. 61 e 62), o qual viabilizar a aplicação das regras do condomínio edilício as situações de pequena escala, em outras palavras, promovem a titulação individual de cômodos; ii) o condomínio de lotes (arts. 58 e 78), no qual se faculta ao município admitir a agregação de lotes em condomínios com áreas de uso comum aos condôminos, sem prejuízo dos ônus exigíveis nos loteamentos e acompanhados de servidões de passagem em benefício dos não moradores e de limitações à construção de muros; e, o que mais nos interessa no presente trabalho, iii) o direito de laje (art. 55), em que se permite a constituição de unidades imobiliárias autônomas sobre edificações verticais.

Pelo exposto, conclui-se que as inovações trazidas no âmbito da Lei nº 13.465/17, sob uma lógica perversa, reduzem a regularização fundiária a uma política de titulação, assim, deixa-se de lado a preocupação existente na Lei nº 11.977 em promover a moradia adequada, que tinha por escopo a evolução e a realização da igualdade e liberdade das populações excluídas e marginalizadas no contexto urbano.

O espírito da Lei nº 13465/17, conforme visto no tópico anterior, é a titulação da posse, a fim de dar efetividade a esse objetivo cria a Lei um novo direito real: o direito real de laje (art. 55). As críticas acerca do modelo adotado pela nova Lei, em que se prefere tornar as pessoas proprietárias, ainda que não seja possível estabelecer uma moradia digna, foram apontadas anteriormente, de modo que no presente tópico apresentar-se-á a estrutura e características do novo direito real instituído.

A instituição do direito real de laje vem disciplinar uma realidade fundiária recorrente nas ocupações irregulares: as construções verticais, com dois ou mais pavimentos em um mesmo terreno, que são pertencentes a núcleos familiares distintos. Assim, o ordenamento jurídico pátrio se alinha com os demais que já tratavam da matéria, tais como: o da Suíça, o de Macau, o de Portugal e etc<sup>85</sup>.

A Lei estabelece que o proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo (art. 1.510-A), ele contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma. Tem-se que a nomenclatura escolhida pelo legislador é popular, mas atécnica, visto

---

<sup>85</sup> Cabe destacar que os países citados tratam o direito de laje como um direito de sobrelevação, conforme defendia parcela significativa da doutrina antes do advento da Lei 13.465/17.

que o novo instituto abrange o espaço aéreo e o subsolo do implante base. Todavia, ao adotar a nomenclatura “direito de laje” o legislador aproximou o direito do “homem comum”, o que sempre deve ser objetivo do direito.

O direito de laje inova no ordenamento, pois, diferente do que se possa imaginar, não se trata de um direito real sobre coisa alheia, mas sim possui a natureza jurídica de direito real sobre coisa própria, ao lado do direito de propriedade. Tanto é que o titular do direito real de laje responde pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade (§2º, 1.510-A), trata-se de uma unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, bem como possui os poderes inerentes ao domínio: usar, gozar e dispor (§3º, 1.510-A), do mesmo modo que a propriedade, conforme já foi visto no primeiro capítulo do presente trabalho.

O que ocorre no direito de laje é que há um prolongamento do conceito de propriedade em razão do atributo da elasticidade, tal como já ocorreu anteriormente em relação as unidades privativas que compõem o condomínio edilício. Considerar o direito real de laje como um direito sobre coisa própria gera algumas consequências no campo das ações reivindicatórias.

O atributo da elasticidade ao mesmo tempo que possibilita a existência de o direito de laje, direito real sobre coisa própria, também é o fundamento para a existência de direito real sobre coisa alheia. A principal diferença entre eles reside no fato de que os direitos sobre

coisa alheia “são o resultado da decomposição das diversas faculdades e poderes jurídicos contidos na situação jurídica proprietária”<sup>86</sup>, enquanto o direito real de laje é uma inovação no ordenamento que se consubstancia no próprio alargamento do conceito de propriedade e, por conseguinte, não há decomposição já que nele reside todas as faculdades tal como ocorre no direito de propriedade.

Assim sendo, o proprietário do direito de laje fará jus à pretensão reivindicatória, vez que também há um dever genérico e universal de abstenção e, portanto, poderá ele demandar em juízo para recuperar a dominação sobre o seu bem. Ademais, esta é apenas uma entre as diversas medidas que o titular do direito de laje poderá utilizar, a fim de excluir terceiros do uso gozo e disposição do seu bem. Poderá o proprietário proibir a colocação de coisas em seu bem imóvel, bem como removê-las, caso não tenha consentido com o seu ingresso, dentre outras possibilidades.

No que tange a relação que envolve o proprietário (s) da laje e o proprietário da construção-base, a fim de estabelece normas que visam garantir a boa relação entre os proprietários, a Lei 13. 465/17 prevê que em seu art. 1.510-C que serão aplicadas as normas do condomínio edilício, no que couber, quanto à conservação das áreas que são consideradas “partes que servem a todo o edifício” (arts. 1.510-B e 1.510-C). Esse dispositivo é importante à conclusão de que a aplicação das regras do condomínio edilício limitar-se-ão à conservação das

---

<sup>86</sup> GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direitos reais**, op. cit., p. 488.

partes comuns, de modo que, para as demais questões que envolvam a convivência dos proprietários, serão aplicadas as normas relativas aos direitos de vizinhança.

A lei deixa claro que o direito real de laje não se confunde com o condomínio edilício, à medida que prevê a impossibilidade de atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas (§4º, 1.510-A).

Destaca-se que a Lei 13.465/17 não faz menção aos requisitos “isolamento funcional e acesso independente”, tal como estava previsto na Medida Provisória nº 759/16, para fins de caracterização do direito de laje. Andou bem a lei, pois adaptou-se à realidade social em que a via de acesso é, comumente, compartilhada. Entretanto, mostra-se necessário que as unidades sejam isoladas, sob pena de se caracterizar como apenas mais um andar existente na propriedade do solo.

Estipula-se a possibilidade de superfícies sucessivas (§6º, 1.510-A), todavia para que seja admitida a laje sucessiva, mostra-se logicamente necessário que a matrícula da laje anterior tenha sido registrada, bem como que seja observado o gabarito municipal para aquela localidade. Também há a previsão do direito de preferência (art. 1.510-D), essa norma é um reflexo da tendência encontrada no Código Civil de 2002 para que a propriedade seja una, do mesmo modo que ocorre com o condomínio geral. A fim de dar maior efetividade a essa norma, o art. 799 do Código de Processo Civil recebeu dois novos incisos nos quais se exige a intimação dos titulares das unidades

sobrepostas e da construção-base no caso de penhora. Vale ressaltar, que essa tendência do Código em manter a propriedade nas mãos de uma só pessoa não fará que, uma vez que a laje e a construção-base pertençam ao mesmo proprietário, automaticamente ocorra extinção desses direitos. Só ocorrerá a extinção do direito de laje caso o titular, da laje (ou lajes) e da construção-base, manifeste essa vontade e utilize o procedimento de fusão de matrículas previsto no art. 234 da Lei de Registros Públicos.

Por fim, tem-se que a instituição do direito de laje como um direito real autônomo resolve a questão da temporariedade da propriedade superficiária sobrelevada, pois ele tende a perpetuidade, do mesmo modo que o direito de propriedade.

A primeira sentença que se tem notícia, após a edição da Lei 13.465/17, veio da 26ª Vara Cível da Comarca de Recife – Seção B do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, pelo Magistrado Dr. Rafael José de Menezes, em 14/7/17. Tratava-se de duas ações de usucapião, reunidas por força de conexão, em que a primeira ação dizia respeito a um imóvel urbano de 461,47m<sup>2</sup> e a segunda de um pequeno imóvel de 38,18m<sup>2</sup>, ambos situados no mesmo endereço. Ocorre que a autora da segunda ação alegou que o imóvel foi adquirido por cessão de seu pai, autor do primeiro processo, o qual transmitiu parte de seu terreno, mediante Escritura Pública de Cessão e Transferência de Direitos e de Indenização de Benfeitorias e Posse. Ao autor da primeira ação, imóvel urbano de 461,47m<sup>2</sup>, o Magistrado reconheceu a

usucapião, vez que se encontravam presentes os requisitos. Já em relação a segunda ação, imóvel de 38,18m<sup>2</sup>, julgou o pedido de usucapião improcedente, pois entendeu ele que se tratava de direito real de laje, uma vez que a casa da autora foi construída na superfície superior à do seu pai e havia um negócio jurídico, a cessão em favor da autora, que o consubstanciava.<sup>87</sup>

Todavia, a nova lei que trata de regularização fundiária já entra em vigor com o risco de ter seus dias contados, haja vista que o então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, ajuizou no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5771) contra a Lei 13.465/2017. Sustenta, em suma, que além de ser resultado da conversão de medida provisória que não observou requisitos constitucionais de relevância e urgência, a lei “tem o efeito perverso de desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra e põe em risco a preservação do ambiente para as presentes e futuras gerações”.<sup>88</sup>

Nas palavras de Rodrigo Janot, “61 entidades ligadas à defesa do ambiente – convencidas de que a Lei nº13.465/2017 causa ampla

---

<sup>87</sup> Sentença disponível em: <[http://www.irib.org.br/app/webroot/files/downloads/files/Senten%C3%A7a-Usucapi%C3%A3o-Extraordin%C3%A1rio-Procendente-Direito-de-laje\(2\).pdf](http://www.irib.org.br/app/webroot/files/downloads/files/Senten%C3%A7a-Usucapi%C3%A3o-Extraordin%C3%A1rio-Procendente-Direito-de-laje(2).pdf)>. Consulta em: 14 de dez. 2017.

<sup>88</sup> STF. **Procurador-geral da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana.** Conteúdo disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354860>>. Consulta em: 04 de dez. 2017.

privatização de terras públicas, florestas, águas e ilhas federais na Amazônia e na zona costeira do Brasil – apresentaram representação dirigida à Procuradoria-Geral da República a fim de provocar o STF a declarar as múltiplas inconstitucionalidades da lei”.<sup>89</sup>

É nesse clima de incerteza, retrocesso e poucos avanços que o direito real de laje é inserido no ordenamento jurídico nacional. A única certeza que resta é a de que, conforme leciona Cristiano Chaves Farias e Nelson Rosenvald, trata-se de um “instrumento normativo que explicita, em cores vibrantes, a função social da propriedade”<sup>90</sup>.

## **6. Conclusão**

Desde os tempos primórdios o homem utiliza-se do apossamento para garantir os bens necessários para a sua sobrevivência. A propriedade é um desses bens, pois é nela que o ser humano fixa sua moradia e realiza as atividades fundamentais para sua subsistência. Várias são as fases em que a propriedade passa até ser entendida como “privada”, bem como diversos são os fundamentos que buscam compreender esse fenômeno.

A partir do momento que Portugal reclamou para si as terras do “Novo Mundo”, a propriedade passou por diversas fases no Brasil. No início era ela pública e pertencente a Coroa portuguesa, gradativamente

---

<sup>89</sup> Id. Ibid.

<sup>90</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: reais**, ob. cit. p. 605.

passou à titularidade privada por meio de instrumentos como as sesmarias, a usucapião e a posse de terras devolutas. Sob a influência da Codificação oitocentista, o Código Civil de 1916 previu o instituto da propriedade sem limitações, salvo os regulamentos administrativos e o direito de vizinhança.

Com o advento da Constituição de 1988 ocorreu a famosa “virada kantiana”, de modo que a dignidade da pessoa humana passou a ser o centro de todo o ordenamento jurídico e o próprio fundamento e finalidade do Estado. No novo constitucionalismo do pós-guerra, o direito curva-se à pessoa humana e à sua dignidade, assim, busca proteger e promove-la, a fim de garantir o pleno desenvolvimento da personalidade humana.

O direito de propriedade, instituto que representava a maior expressão das codificações oitocentistas e o poder absoluto do sujeito de direito, sofreu uma profunda mudança, vez que com o novo regramento constitucional ocorreu a introdução do elemento dinâmico da função social na sua estruturação interna. Desse modo, a propriedade deverá atender a função social para que seja digna de proteção pelo ordenamento.

A Constituição prescreve que a propriedade urbana atenderá a sua função social quando observar as exigências expressas no Plano Diretor da cidade. A fim de dar efetividade a essa norma constitucional, editou-se o Estatuto da Cidade e a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, enquanto o primeiro procurou delinear os aspectos que deverão

nortear o Plano Diretor, o segundo focou na questão da regularização fundiária urbana. Todavia, ambas visam estabelecer condutas para que o Poder Público possa atender as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

A grande preocupação em se promover a regularização fundiária nos centros urbanos decorre de uma necessidade estatal em corrigir os erros cometidos pelo Poder Público desde à época do descobrimento. A omissão do Estado em relação as pessoas com menor poder aquisitivo é recorrente durante toda história que envolve a construção do espaço urbano brasileiro, sobretudo o carioca, vejamos alguns exemplos: a abolição da escravidão sem uma política pública que visasse integrar os novos libertos à vida social, a política de emigração, o fim da Guerra de Canudos, a política “Bota-Abaixo” de Pereira Passos, a industrialização sem o devido arcabouço estrutural (conforme leciona os planejadores urbanos: a toda industrialização corresponde uma urbanização), falta de política pública (reforma agrária) que fixe o homem no campo, o que gera migrações no sentido “Nordeste-Sudeste”. Tais eventos geraram a ocupação irregular do solo urbano e, por conseguinte a segregação nos espaços urbanos que ocorre até os dias atuais.

A regularização fundiária de interesse social, regida pela Lei 11.977/09, destina-se a assentamentos irregulares ocupados pela população de baixa renda e tem como uma de suas finalidades a titulação os seus ocupantes. A Lei procura desjudicializar o processo de titulação,

todavia, esbarra com o direito informal que impera nessas ocupações e com as situações de fato que não eram, até o advento da MP 759/2016, reguladas pelo ordenamento jurídico, dentre elas o direito de laje.

Por muito tempo grande parte da doutrina brasileira defendeu que o direito de laje corresponde a propriedade superficiária sobrelevada, a qual resta caracterizada pela possibilidade de cessão do espaço subjacente vertical que ainda não foi edificado para a construção da sobrelevação, o que levará à existência de diferentes propriedades imobiliárias em uma mesma unidade habitacional.

Essa construção teórica era de grande valia, pois possibilitava que situações da vida real, a venda da laje, fossem regradas pelo direito formal e, por conseguinte, que as pessoas nessa situação pudessem ser tituladas. Todavia, o ordenamento jurídico não previa, de modo expresso, a possibilidade de sobrelevação o que levou a uma insegurança jurídica em sua aplicação pelos cartórios de registros e pelos Tribunais. A natureza resolúvel da superfície só aumentava a insegurança em relação ao instituto.

Com o advento da Lei nº 13.465/17, a ideologia que norteava a regularização fundiária modifica-se por completo. Se antes a regularização envolvia múltiplas esferas de atuação estatal, agora a principal preocupação é a de titular pessoas. A fim de efetivar essa nova e, praticamente, única preocupação, a nova lei institui o direito real de laje.

Conclui-se, por fim, que o direito real de laje é um avanço para o reconhecimento de situações de fato que ocorrem nas comunidades de favelas existentes nas malhas urbanas. O direito formal ao reconhecer essas situações propicia a regularização fundiária da população que ocupa irregularmente essas áreas. Todavia, não pode o Poder Público limitar-se em tornas as pessoas proprietárias, pois a segregação do espaço urbano, que reflete uma segregação social, só poderá ser minimizada quando a vontade política e administrativa for direcionada para a promoção da moradia digna e, portanto, uma efetiva proteção da dignidade da pessoa humana.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AZEVEDO, Gislaine Campos; SERIACOPI, Reinaldo. **História:** volume único. São Paulo: Editora ática, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais:** o princípio da dignidade da pessoa humana. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.

ENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.).

**Regularização fundiária**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 49-71.

CALMON, Pedro. **História social do Brasil**: volume 1 – espírito da sociedade colonial. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código Napoleón**. 2. ed. Madrid: Francisco Beltran, Librería Español y Extranjera (Trad. de Carlos Posada), 1920.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: Sergio A Fabris Editor, 1988.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FIGUEIREDO, Silvio. Regularização fundiária: avanços e desafios na implementação de políticas públicas. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 183-204.

GÓES, Renato Guilherme Góes. Regularização fundiária urbana: polêmicas e controvérsias. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 259-274.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **As raízes do Brasil**. – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LACERDA, Linhares de. **Tratado das Terras do Brasil**. Vol. I. Rio de Janeiro: Alba LTDA, 1960.

LIRA, Ricardo Cesar Pereira. **Apresentação livro Claudia Franco Corrêa**. Disponível

em:<<https://drive.google.com/file/d/0B69JjzovQGSKdTFyNjhmV2xqcW8/view>>. Consulta em: 04 de dez. 2017.

\_\_\_\_\_, Ricardo Cesar Pereira. **Direito formal e direito informal nos centros urbanos brasileiros**. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B69JjzovQGSKUHRTQ1EtVTJENZQ/view>>. Consulta em: 04 de dez. 2017.

\_\_\_\_\_, Ricardo Cesar Pereira. **O estado social e a regularização fundiária como acesso à moradia**. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B69JjzovQGSKaHVXN09vbU0wU00/view>>. Consulta em: 07 de dez. 2017.

MACHADO, Diego Carvalho. **Capacidade de agir da pessoa humana e situações subjetivas existenciais**: uma proposta de releitura sob a ótica civil-constitucional. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título e mestre em direito. Rio de Janeiro: não publicada, 2009.

MAZZEI, Rodrigo Reis. **O direito de superfície no ordenamento jurídico brasileiro**. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título e mestre em direito. São Paulo, 2007.  
Disponível em:  
<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp040916.pdf>>. Consulta em: 04 de dez. 2017.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral na regularização fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 3381-410.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Na medida da pessoa humana**: estudos de direito civil-constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 03-10.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Aspectos registrários da regularização fundiária: interfaces entre o direito notarial e registral e a regularização fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.).

**Regularização fundiária.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 359-374.

RODOTÀ: Stefano. **El terrible derecho:** estudios sobre la propiedad privada. Madrid: Editorial Civitas, 1986.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Discurso sobre a origem da desigualdade.** Trad. de Maria Lacerda de Moura. Rio de Janeiro: Athena Editora, s/d.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SOUZA, Rebeca de. Apontamentos sobre a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, nº 02, vol. 03, p. 226-244.

STF. **Procurador-geral da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana.** Conteúdo disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354860>>. Consulta em: 04 de dez. 2017.

SOUZA, Marnoco e. **História das instituições do direito romano, peninsular e português.** Coimbra: Imprensa de Universidade, 1904.

TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade: o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição. **Revista Forense.** vol. 306, p. 73-78.

\_\_\_\_\_, Gustavo. **Premissas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil.** Disponível em:<[http://www.tepedino.adv.br/wpp/wpcontent/uploads/2017/07/Premissas\\_metodologicas\\_constitucionalizacao\\_Direito\\_Civil\\_fls\\_37-53.pdf](http://www.tepedino.adv.br/wpp/wpcontent/uploads/2017/07/Premissas_metodologicas_constitucionalizacao_Direito_Civil_fls_37-53.pdf)> A>. Consulta em 27 de nov. 2017.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Impactos da nova dogmática do direito de propriedade na regularização fundiária:** a proteção ao direito à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado. Minas Gerais: Editar, 2016.

\_\_\_\_\_. **A propriedade e a posse:** um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

# PLANEJAMENTO URBANO PARA IMPULSIONAR A TRANSIÇÃO PARA A ECONOMIA CIRCULAR NAS CIDADES SUSTENTÁVEIS

## URBAN PLANNING TO IMPROVE THE TRANSITION FOR CIRCULAR ECONOMY AT SUSTAINABLE CITIES

Marcos Paulo Marques Araújo<sup>91</sup>

**RESUMO:** Tendo em vista a necessidade de acelerar o processo de transição da economia linear para a economia circular para assegurar a formação de ciclo econômico harmônico com os limites ecológicos do planeta e dissociado da exploração predatória dos recursos naturais finitos, o presente artigo tem por objetivo aferir o emprego do planejamento urbano para contribuir para essa transição no ambiente das cidades sustentáveis, e, assim, proporcionar um espaço urbano mais humano e pautado nos valores e no funcionamento biológico do planeta. Para tanto, promoveu-se uma revisão bibliográfica do tema, que, dado o seu ineditismo, ainda são poucos os artigos e livros disponíveis. Os resultados obtidos com o presente artigo podem ter sido profícuos, vez

---

<sup>91</sup> Advogado; Mestrando em Direito da Cidade (UERJ); Especialista em Direito da Administração Pública (UFF); e, Especialista em Direito Ambiental Brasileiro (PUC-Rio).

que poderá levar a discussão do processo de elaboração do planejamento urbano com amplo controle social para alcançar a materialização do direito às cidades sustentáveis. Espera-se que o presente artigo contribua para os debates do processo de transição da economia linear para a circular e, ainda, fomentar estudos sobre a mudança de olhar a respeito das cidades sustentáveis nessa nova economia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Economia Linear; Economia Circular; Planejamento Urbano; Cidades Sustentáveis.

**ABSTRACT:** There is a necessity to accelerate the transition of the from a linear economical model to circular one. The goal is to secure the formation of a sustainable economical model. A linear economic model is environmentally unsustainable . It should be disassociated from a predatory exploration of the restricted natural resources. This article aims to assess the use of urban planning to contribute to this transition in the environment of sustainable cities. Consequently, it would be possible to provide a more humane urban space based on the values and biological functioning of the planet. The scarcity of scientific studies and books about this specific theme raises the necessity for a bibliographical revision. The final results of this study will instigate future revisions and also promote discussion of the elaboration process of urban planning with broad social control to achieve the materialization of the right to sustainable cities. Hopefully, this article

will contribute to debates about this economical transition. Additionally, it also might increase the number of scientific studies about this change of the perception the sustainable cities in this new economy.

**KEYWORDS:** Linear Economy; Circular Economy; Urban Planning; Sustainable Cities.

## 1. Introdução

O ciclo produtivo pautado na economia linear, que se fundamenta na ideia de crescimento econômico ilimitado com exploração sem limites de recursos naturais finitos, já ultrapassou, em muito, os limites ecológicos e de resiliência do planeta. A continuidade desse modelo pode, e deve ser revista, sob pena de toda a humanidade pagar um alto preço por essa omissão.

No intuito de superar esse modelo, algumas soluções estão em discussões, dentre elas, a economia circular, que, por sua vez, busca promover, em síntese, o crescimento econômico dissociado do uso de recursos naturais finitos e, portanto, da geração de impactos ambientais. Trata-se, assim, de modelo econômico que o ciclo produtivo funciona de forma integrada com o sistema biótico do planeta.

No desdobramento do processo de transição da economia linear para a economia circular, emerge, dentre os níveis dessa transição, o nível macro, que apregoa, entre outras transformações, uma mudança

da infraestrutura da Cidade ou da região, que, por sua vez, envolve não só a reorganização do espaço territorial com o reequilíbrio das bases produtivas para evitar sobrecarga da poluição nesse espaço, mas também busca o planejamento técnico urbano voltado para fomentar a arquitetura, a paisagem, o mobiliário urbano etc. que possibilite a formação de um ambiente urbano que assegure a restauração do ecossistema e proporcione qualidade de vida.

Neste contexto, é fundamental revisitar os fundamentos teóricos do planejamento urbano e, por conseguinte, aferir a forma e até que ponto esse planejamento pode, e deve contribuir para a reorganização espacial da Cidade e, mais do que isso, para a restauração do ecossistema urbano e a melhoria a qualidade de vida da população. Tudo isso para acelerar o processo de transição para a economia circular alinhada com o sistema biótico do planeta.

Para tanto, o presente trabalho, após esta introdução, é dividido em 3 (três) partes. A primeira parte aborda a economia linear e o seu esgotamento com a necessária transição para a economia circular; o que ensejará a análise da concepção, objetivos, princípios fundamentais, fatores de transição e entraves dessa transição, todos da economia circular. A segunda parte vai abordar o planejamento urbano e sua evolução, as escolas desse planejamento e suas críticas e a exigibilidade de controle social sobre o planejamento urbano e a falta de efetividade do plano diretor. A terceira e última parte vai discorrer sobre a viabilidade de o planejamento urbano impulsionar a transição para

economia circular nas cidades sustentáveis, a fim de possibilitar a construção de um espaço urbano mais humano e alinhado com a manutenção do ecossistema do planeta. Ao final, apresentar-se-ão as conclusões obtidas com esse trabalho.

Outrossim, espera-se que este trabalho possa contribuir para o início de reflexões, debates e discussões críticas a respeito do emprego do planejamento urbano como fator macro de infraestrutura urbana de transição para a economia circular. Este é o desafio do presente trabalho.

## **2. Da economia linear e seu esgotamento**

A noção de economia linear se confunde com o modelo econômico industrial, cujo florescimento ocorreu a partir da Revolução Industrial, e segue, nos dias atuais, pautada, especialmente, pelo uso da matriz energética fóssil e sofre ampliação por meio do processo de globalização, representa, em síntese, modelo econômico fundamentado no ciclo de produção, consumo e descarte. Ou seja, promove-se a intensa extração de recursos naturais virgens, que, por sua vez, são processados e transformados em bens de consumo a partir do ciclo produtivo, e, por conseguinte, postos à venda para consumo dos consumidores. Ao final da vida útil desses produtos, operar-se o descarte na forma de resíduos sólidos, que, em regra, não são reaproveitados como matéria-prima secundária, em sua maioria.

Resta claro que esse ciclo produtivo se pauta na ideia do crescimento econômico ilimitado com exploração sem limites dos recursos naturais finitos do planeta, estabelecendo-se, assim, uma estreita correlação entre o progresso econômico e o uso dos recursos naturais disponíveis. Contudo, a valoração desse progresso com a geração de bem-estar é feita a partir e em conformidade com o crescimento econômico. Daí porque, a metragem da pujança econômica de cada país é feita segundo o seu produto interno bruto (PIB), que não leva em consideração aspectos de cunho ambiental ou social da nação, mas, tão somente, as variáveis econômicas.

Todavia, o mito do crescimento econômico ilimitado se depara, hoje, com uma realidade fática incontestável, qual seja, a evidência dramática de deterioração humana, social e ambiental. Enquanto galgasse, de um lado, uma expansão de riqueza material dirigida pelo capital especulativo e fomentada pela globalização, encontra-se, de outro, os ativos financeiros fruto desse crescimento econômico concentrados nas mãos de alguns conglomerados poderosos; o que só reitera a face verdadeira e perversa dessa globalização (SANTOS, 2015, p. 18/21).

É evidente que o modelo economia linear, que é pautada em um visão utilitarista dos recursos naturais para a fomentar o ciclo de produção, consumo e descarte, iria, e acabou por comprometer, como evidenciado na análise do florescer da linearidade, seriamente os limites ambientais de resiliência do planeta, que representa a capacidade de absorção de impactos ambientais globais. Logo, o consumo humano dos

recursos naturais (dimensão do consumo humano) com a superação da capacidade biológica da Terra (dimensão a biodiversidade) acabou por ocasionar consequências, alterações desastrosas que resultaram em diferentes estágios de degradação ambiental no sistema ecológico em diversas partes do planeta – alguns, irreversíveis. Tanto é assim que “*a ‘pegada ecológica’, ferramenta de comparação entre essas duas dimensões, elaborada pelo WWF em 1999, constata essa alteração, e também o declínio da abundância das espécies que vivem nas florestas, na água doce e no mar*” (KAZAZIAN, 2009, p. 23).

A manutenção do modelo de economia linear se mostrar inviável, insustentável dado que este ciclo produtivo acaba por exaurir os recursos ambientais finitos e contamina os biomas e espaços terrestre com resíduos, indo, por conseguinte, de encontro com o funcionamento biótico do planeta, isto é, a capacidade de regeneração da biodiversidade. Trata-se de uma verdade incontestada desde o Relatório “Os Limites do Crescimento”, do Clube de Roma, que subsidiou a Conferência de Estocolmo, em que foi editada a Declaração de Estocolmo, que erigiu 26 princípios basilares orientar e guiar os países para preservar e melhorar o meio ambiente. Esta Declaração pode ser considerada como o marco jurídico internacional para a preservação ambiental, e influenciou a elaboração de diversos diplomas constitucionais e legais dos países signatários, a exemplo do Brasil, que editou a Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), e, mais tarde, acarretou no

esverdeamento da nossa Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

Como se não bastasse isso, a continuidade do modelo de economia linear poderá ocasionar, invariavelmente, outra crise mundial produtiva profunda, a exemplo do que ocorreu nas crises do petróleo, na década de 70. Isso porque, a ausência dos recursos naturais finitos, que, hoje, subsidiam o ciclo produtivo, poderá impedir, pelo menos, a manutenção da máquina produtiva, que, em colapso, resultará em outra grande recessão.

A partir e alinhada com o modelo de economia linear, surge a sociedade de consumo, sociedade de consumidores, sociedade pos-moderna ou sociedade líquida, que, apesar das variações de nomes, tem a característica fundamental de transformar o homem de cidadão para consumidor de direito, e, agora, para mercadoria, em que, de um lado, é instado, desde a sua tenra idade, a consumir os milhões de produtos em massa despejados pelo mercado de consumo para as diferentes classes e tipos de consumidores, e, de outro, ser sujeito a um processo de recomodificação para sair da invisibilidade para ver e ser visto, e, assim, representar o que ele tem, e não quem é, de fato (BAUMAN, 2008, p. 200).

Para isso, faz-se necessário fomentar, por meio de propaganda e/ou da mídia em geral, o estado emocional melancólico do consumidor-mercadoria, que, a partir do seu vazio existencial, é levado a um estado de felicidade “*pontilhista*”, isto é, perpétuo e instantâneo,

mediante a busca compulsiva do consumo desenfreado com a negação contínua da infelicidade, seja ela qual for (BAUMAN, 2008, p. 45/46).

O ciclo de produção, consumo e descarte assegura, assim, a prosperidade econômica em patamares elevados por meio dessa insatisfação do consumidor, seja provocada pela depreciação ou desvalorização do produto que acabou de ser lançado com o emprego da obsolescência programada seja mediante o estímulo de nova necessidade, desejo ou vontade compulsiva; o que acarreta, conseqüentemente, a geração de mais resíduos sólidos, e, assim, de mais impacto ambiental.

Logo, ainda que a mídia não dê o espaço necessário para o despertar dos consumidores e/ou o mercado associado ao capital financeiro com a chancela dos Estados nacionais tentem minorar os impactos ambientais perante a sociedade de consumo, é certo que *“o problema continuará a existir mesmo quando não é enunciado de modo explícito na agenda política ou midiática. A deterioração ambiental avança mesmo quando não a discutimos e se manifesta em muitas outras formas: saturação do mercado (demanda limitada), desemprego (oportunidades de trabalho limitadas), proliferação de guerras regionais para o controle de recursos naturais (recursos limitados), emigração e conseqüentes problemas raciais (limites demográficos e sociais), dificuldade de imaginar o futuro (porque a consequência do limite impede de ver o futuro como continuação do passado, ou seja,*

*como a reproposição de um modelo de desenvolvimento baseado em um crescente consumo material)” (MANZINI, 2008, p. 20).*

### **3. Transição necessária para o modelo de economia circular**

#### **3.1. Concepção de economia circular**

Em resposta ao modelo de economia linear, surgem, dentre outras propostas de sua superação, a economia circular, que, em tese, pode ser compreendida como uma teoria guarda-chuva, vez que incorpora ao seu conceito linhas de pensamento de escolas surgidas desde a década de 70 até os dias atuais, valendo citar as seguintes principais: *Cradle to Cradle*; Economia de Performance ou de Desempenho; Ecologia Industrial; Economia Azul; Capitalismo Natural; Biomimética; e, Design Regenerativo (WEETMAN, 2019, p. 44/50). Todavia, a economia circular vai mais além disso.

Propõe-se que a economia deva funcionar como e em harmonia com o metabolismo do planeta, em constante equilíbrio dinâmico, possibilitando, por conseguinte, a construção de uma economia regenerativa e restaurativa por princípio.

Daí, os recursos utilizados podem ser classificados como nutrientes técnicos ou biológicos – o que será objeto de exame adiante –, que devem permanecer em constante produção, evitando-se que

cheguem à vida útil para descarte; o que ensejará uma econômica que não dependerá da exploração de recursos naturais finitos para prosperar.

Nesta quadra atual, a noção de economia circular vem sendo objeto de discussão, ampliação e implementação, aos poucos, em nível global. Pretende-se que a economia circular busque promover, em síntese, o crescimento econômico dissociado do uso de recursos naturais finitos e, portanto, da geração de impactos negativos, ensejando a adoção de um modelo econômico que o ciclo produtivo possa funcionar em harmonia com o sistema ecológico do planeta.

Neste contexto, vale trazer à colação da concepção de economia circular talhada pela Fundação Ellen MacArthur, entidade internacional não governamental ligada ao setor de negócio, que tem contribuído bastante para construção, disseminação e implementação desse modelo econômico, especialmente na União Europeia, *in verbis*:

“A noção de uma economia circular vem atraindo cada vez mais atenção nos últimos anos. O conceito se caracteriza, mais do que se define, como uma economia que é restaurativa e regenerativa por princípio e tem como objetivo manter produtos, componentes e materiais em seu mais alto nível de utilidade e valor o tempo todo, fazendo distinção entre ciclos técnicos e biológicos. A economia circular é concebida como um ciclo contínuo de desenvolvimento positivo que preserva e aprimora o capital natural, otimiza a produtividade de recursos

e minimiza riscos sistêmicos gerindo estoques finitos e fluxos renováveis. Ela funciona de forma efetiva em qualquer escala. Esse novo modelo econômico busca, em última instância, dissociar o desenvolvimento econômico global do consumo de recursos finitos” (MACARTHUR, 2015, p. 5).

WEETMAN, 2019, traz uma outra definição para a economia circular que se aproxima da apresentada pela Fundação Ellen MacArthur, e conceitua-a como uma “alternativa à economia linear tradicional (fazer, usar, descartar), em que mantemos os recursos em uso durante tanto tempo quanto possível, extraímos o valor máximo deles enquanto em uso, e, então, recuperamos e regeneramos os produtos e materiais no fim de cada ciclo de vida” (WEETMAN, 2019, p. 467).

### **3.2. Objetivos e princípios fundamentais**

A partir da concepção de economia circular, percebe-se que este modelo econômico tem por objetivo primordial manter os produtos em seu mais alto nível de utilidade e valor o tempo todo, fazendo-se a distinção entre os ciclos de nutrientes biológicos e técnicos; o que será visto em item próprio (MACARTHUR, 2015, p. 5).

A MACARTHUR, 2015, com respaldo no objetivo primordial da economia circular, apresenta importantes princípios que vão nortear

esse novo modelo econômico, sem prejuízo da adoção de princípios de ordem ambiental já estabelecidos, a saber:

- *“Princípio 1: Preservar e aprimorar o capital natural controlando estoques finitos e equilibrando os fluxos de recursos renováveis”*, que, em síntese, vai representar a desmaterialização dos produtos e serviços mediante o uso de tecnologia da informação, e, quando houver a necessidade de uso de nutrientes, deve-se propugnar pela escolha de tecnologias e processos que utilizem recursos renováveis ou que apresentem melhor desempenho para inserção no ciclo biológico ou tecnológico, dependendo da característica do nutriente (MACARTHUR, 2015, p. 7);

- *“Princípio 2: Otimizar o rendimento de recursos fazendo circular produtos, componentes e materiais no mais alto nível o tempo todo, tanto no ciclo técnico quanto no biológico”*, que, em suma, significa projetar a remanufatura, a renovação e a reciclagem dos nutrientes para que possam continuar em circulação para contribuir para a economia. Logo, esses nutrientes deverão circular, sempre que possível, por círculos menores (por exemplo, reparar o produto, ao invés de reciclá-lo) e, ainda, por ciclos consecutivos mais longos o maior tempo possível para intensificar a sua utilização (por exemplo, reutilizar um produto por diversas vezes estendendo a sua vida útil ao máximo), sem prejuízo do uso em cascatas ou por compartilhamento desses nutrientes (por exemplo, reutilização ou compartilhamento de roupa de algodão, antes de ser usada no revestimento de móveis). Há que se fazer

referência, ainda, a necessidade de estimular-se a reinserção segura dos nutrientes biológicos na bioesfera mediante a sua decomposição sem contaminantes para convolação em matéria prima para uso por outro ou novo ciclo (MACARTHUR, 2015, p. 7).

- *“Princípio 3: Estimular a efetividade do sistema revelando e excluindo as externalidades negativas desde o princípio”*, isto é, expor e excluir as externalidades negativas no sistema produtivo com a incorporação dos custos do controle ambiental nesse sistema desde o início, evitando-se, com isso, a acelerada degradação ambiental do ecossistema (MACARTHUR, 2015, p. 7).

### **3.3. Ciclos técnico e biológico**

A economia circular, pautada na escola do Cradle – to – Cradle, sinaliza que todo e qualquer tipo de material do ciclo produtivo pode ser considerado como nutrientes biológico, que são materiais da bioesfera, e podem ser incorporados seguramente no ambiente natural, e técnico que são recursos de uso finito, e, por isso, devem ser aproveitados ininterruptamente no processo produtivo, sem perda de qualidade.

Os nutrientes biológicos e técnicos são introduzidos em ciclos distintos de nomes correspondentes, isto é, ciclo biológico e ciclo técnico, cujos períodos de uso são os mais extensos possíveis para evitar desperdício e gerar resíduos.

O ciclo biológico constitui no fluxo de materiais renováveis, que são desenhados de maneira a reingressar, de forma segura, na bioesfera, sem toxicidade, para reconstruir capital natural (WEETMAN, 2019, p. 72), como, por exemplo, uma madeira, que constitui um nutriente biológico, pode ser usado como porta para a construção de uma casa, e, depois da demolição dessa casa, esse nutriente pode ser inserido no ciclo biológico para o uso de uma mesa, e, assim, sucessivamente, até que, na condição de resíduo, possa ser incorporado como composto do processo de compostagem.

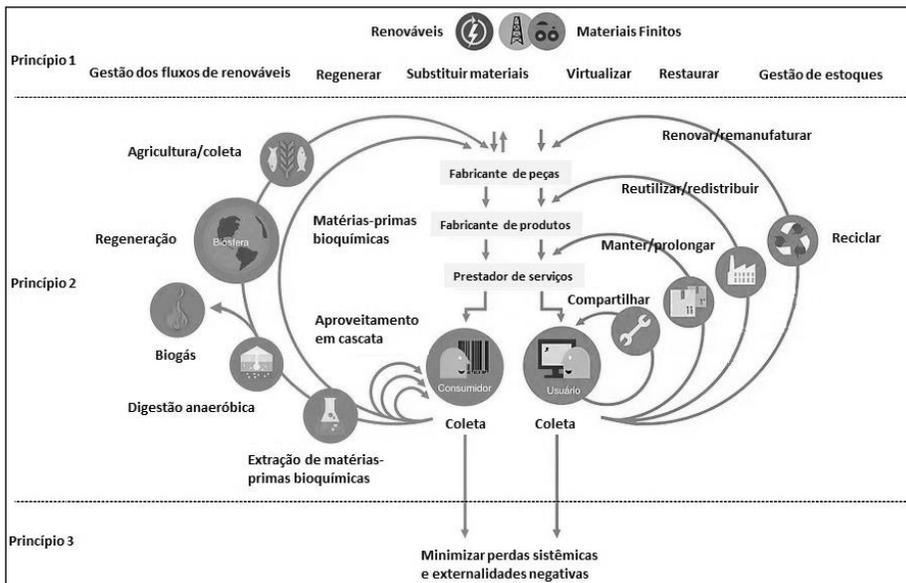
O ciclo técnico é voltado para a gestão dos estoques de materiais finitos, que também são previamente desenhados para circular na economia com alta qualidade no máximo de ciclo possíveis, mas sem retornar à bioesfera como resíduos sólidos, permanecendo, assim, regenerados no mesmo ciclo técnico (WEETMAN, 2019, p. 72), como, por exemplo, a embalagem de PET, que é composta de polipropileno<sup>92</sup> e, portanto, derivada do petróleo, deve ser submetida ao prévio projeto de design regenerativo que permita a sua subciclagem para a geração de liga de plástico, e, assim, enseje o seu uso no processo produtivo de embalagens de coleta de resíduos, sem geração de rejeitos.

---

<sup>92</sup> A respeito da tipologia de embalagens plásticas, em especialmente a polipropileno, que tem alta aceitação no mercado, baixa reciclagem no Brasil e traz um grave problema ambiental, especialmente pela sua dispersão nos oceanos, ver: <https://tunesambiental.com/2018/07/19/os-7-principais-tipos-de-plastico-e-em-qual-deles-voce-pode-confiar/> - acessado em: 12.08.2019.

Ambos os ciclos possibilitam, de diferentes formas, que cada nutriente, seja biológico seja técnico, possa ser inserido no modelo econômico circular, a fim de reduzir a necessidade de nova matéria-prima para funcionamento do ciclo produtivo, sem embargo de possibilitar o acesso de bem e serviços de consumo pelos consumidores.

Vale trazer à colação ilustração desenvolvida pela Fundação Ellen MacArthur, que, na forma de diagrama, não só contextualiza os ciclos biológicos e técnicos citados, mas também traz, de forma clara, como os nutrientes técnicos e biológicos circulam e são otimizados por cada um deles, reduzindo a apropriação de matéria-prima, sem prejuízo do acesso aos bens e serviços a serem ofertados para os consumidores.



Fonte: Fundação Ellen MacArthur

### 3.4. Fatores essenciais para a transição para a economia circular

A partir dos princípios apresentados para o alcance do objetivo primordial da economia circular, diversos estudos estão em processo de construção para assegurar a transição da economia linear para a economia circular, e apresentam fatores essenciais para essa transição.

Na análise desses fatores, deve-se avaliar, inicialmente, quais os níveis que deverão acontecer para conduzir essa transição, a saber: (i) nível micro, que está relacionado com o ciclo produtivo interno das empresas e indústrias com seus processos, produtos e serviços, que devem buscar, sempre, uma produção mais limpa com menos impacto ambiental e geração de resíduos, efluentes, poluentes no ar etc.; (ii) nível meso, que está associado a formação de parques industriais ecológicos, em que industriais, que normalmente possuem ciclos produtos separados, mas estão geograficamente próxima, se reúnem para estabelecer uma sinergia em seus processos produtivos mediante troca física de energia, água, matérias-primas secundárias etc., ensejando, assim, uma vantagem competitiva colaborativa; e, (iii) nível macro, que ocorre no nível das Cidades e regional, ensejando mudanças no sistema industrial, na infraestrutura e, ainda, na esfera cultura, da

---

<sup>93</sup> Fundação Ellen MacArthur. “*Rumo a Economia Circular: O Racional de Negócio para Acelerar a Transição*” – Disponível em: [https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Rumo-a-%CC%80-economia-circular\\_Updated\\_08-12-15.pdf](https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Rumo-a-%CC%80-economia-circular_Updated_08-12-15.pdf) – Acessado em: 25.08.2018.

sociedade de consumo e do consumidor (SANTIAGO, 2015, p. 38/45).  
Interessa-nos o nível macro.

No sistema industrial, apregoa-se o fomento e a implementação de sistema compartilhado de ciclo produtivo das indústrias e seus fornecedores mediante a troca e a circulação de insumos e de matéria-prima secundária decorrentes da geração de resíduos sólidos para minimizar o impacto ambiental com vista ao desenvolvimento sustentável. Trata-se, portanto, da implantação das unidades industriais verdes, em que uma indústria usa, no seu ciclo produtivo, o insumo da outra, e, assim, sucessivamente, sem que haja a geração de resíduos com impacto ao meio ambiente; o que se estende aos fornecedores de cada uma dessas indústrias.

Em relação à infraestrutura, busca-se o redesenho de toda a infraestrutura urbana de forma a impactar menos a Cidade ou a região, inclusive com o reequilíbrio das bases industriais para evitar a sobrecarga de poluição industrial nessas áreas. Mais do que isso, deve-se recorrer ao planejamento urbano técnico alinhado a um amplo e efetivo controle social, a fim de que a paisagem, a arquitetura, o mobiliário urbano etc. ensejem um ambiente urbano que assegure a restauração do ecossistema e proporcione qualidade de vida para a população. Este tema, que é objeto principal deste trabalho, será retomado adiante.

Na esfera da cultural, da sociedade de consumo e do consumidor, destaque-se a necessidade da mudança do paradigma de

proprietário de bem de consumo para mero detentor ou possuidor desse bem e, com isso, evolução da figura do consumidor para usuário, possibilitando, assim, a compreensão de que a economia circular passa a ser também uma economia de serviço ou funcional.

Sem prejuízo dos níveis indutores para a transição para a economia circular, há que se fazer referência também a existência de cadeias globais de suprimentos, que decorrem da natureza globalizada dos ciclos produtivos e dos fluxos de nutrientes, e poderão contribuir, na esfera global, para o aceleração da economia circular. Para tanto, exige-se uma atuação colaborativa das industriais em nível mundial com compartilhamento de conhecimento e informações, assim como uma cooperação internacional entre os países para reduzir as barreiras regulatórias, ampliar o uso da tecnologia, desenvolver políticas nacionais e estabelecer padronização de materiais e tecnologia (SANTIAGO, 2015, p. 45).

Acrescente-se, ainda, que o sucesso da implementação das cadeias globais de suprimento está associado também há necessidade de regionalização das cadeias de ciclos reversos de materiais e, ainda, de aproveitamento da capacidade logística instalada para criar ciclos reversos globais.

Complementarmente, existem outros fatores igualmente críticos para a transição da economia linear para a economia circular que estão relacionados com tecnologia, especialmente da informação, modelos de negócios, atos e normas regulatórias, novas demandas de mercado,

comportamento do consumidor e novas dinâmicas do setor empresarial de cunho colaborativo (SANTIAGO, 2015, p. 45).

Indo mais adiante, é certo que o processo educacional deverá ser revisto para fazer frente à transição para a economia circular, que “*deve abraçar tanto as capacidades técnicas de engenharia e design – para pensar novos processos produtivos circulares, cascadeamento de materiais, ciclos reversos, aplicação e desenvolvimento de novas tecnologias disruptivas, pesquisa e desenvolvimento no uso de materiais, inovação na escolha de matérias primas circulares e no design de produtos feitos para durar, modulares e versáteis – como novas inteligências para os negócios e também competências mais transversais e fundamentais para se pensar um novo paradigma circular, não linear, da economia – tais como o pensamento sistêmico, a noção de redes de colaboração e a visão de uma economia respeitando os limites planetários*” (SANTIAGO, 2015, p. 48).

### **3.5. Entraves para a transição para a economia circular**

Em que pese a premente necessidade de transição da econômica linear para a economia circular, pode-se identificar entraves para a implementação dessa transição.

Um dos primeiros entraves é justamente a não observância dos fatores citados no item “3.4. *Fatores essenciais para a transição para*

*a economia linear*”, deste trabalho, que, certamente, impedem o avanço dessa transição.

Outra barreira é a dependência das indústrias de base dos países em desenvolvimento por matéria prima virgem, exigindo-se, ao revés, um esverdeamento do sistema produtivo dessas industriais sem que haja uma disputa entre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade ambiental, em que esta última sempre saí perdendo (SANTIAGO, 2015, p. 49).

Um terceiro entrave é a matriz energética global calcada em combustível fóssil que alimenta diversos ciclos produtivos e, ainda, a ausência de um sistema de logística reversa também global; o que demanda uma alteração dessas bases de energia e de logística operacional para a construção de pontes para a economia circular. Em decorrência disso, desdobra-se mais um entrave que são os altos investimentos necessários iniciais para assegurar a transição para a econômica circular, que vai implicar, inicialmente, repita-se, no aporte de recursos para resenhar a matriz energética e o ciclo produtivo, ambos globais, por empresas, por Governos e demais atores do setor. Passada essa fase inicial, a econômica circular tem o condão de reduzir a vulnerabilidade dos negócios e, ainda, impedir a flutuação dos choques dos preços dos recursos naturais (SANTIAGO, 2015, p. 49/50).

Outra barreira para a implementação da transição para a economia circular é a adoção de modelos de colaboração entre as empresas em suas diversas cadeias, isto é, a troca de insumos entre

empresas com a criação de ciclo fechados dificultada por entraves técnicos, regulatórios, logísticos e ambientais. Complementarmente, surge um outro entrave que é necessidade de estabelecer-se uma relação de cooperação entre as empresas, em que cada uma delas, no âmbito do seu próprio ciclo produtivo, pode, e de deve fomentar que os seus fornecedores promovam mudanças de infraestrutura e logística adequada a demanda circular; o que pode gerar investimentos iniciais elevados e incerteza quanto ao sucesso do negócio. Este desafio também pode ser levado para as cadeias de níveis globais, em que as empresas de níveis globais atuantes em diversos países podem, e devem superar os seus desafios internos e externos de promover a colaboração no seu ciclo produtivo, seja na relação com outras empresas globais seja na tratativa com seus fornecedores, locais ou não (SANTIAGO, 2015, p. 50).

Mais um outro entrave para a implementação da economia circular é a existência de incentivos e de subsídios para a ciclo produtivo de exploração de recursos naturais, devendo-se rever esse quadro de fomento à degradação ambiental mediante a incorporação dos custos dessa externalidade negativa no ciclo produtivo (SANTIAGO, 2015, p. 51).

Os capitais voláteis que ensejam na internacionalização dos mercados financeiros contribuem para a elevação artificial dos preços dos recursos naturais e, por conseguinte, impactam, sensivelmente, no

ciclo de produção, consumo e descarte de resíduo (SANTIAGO, 2015, p. 51).

Mais um entrave a ser superado está ligado ao comportamento do consumidor, que deve ser estimulado a consumir produtos sustentáveis por meio de certificações e rotulagens adequadas para tanto, sem prejuízo de ser responsabilizado pelo reuso, reutilização e reciclagem desse produto na medida da sua participação no ciclo produtivo. Mais do que isso, o consumidor, que, no âmbito da economia circular, evoluirá do papel de proprietário para possuidor do bem, deverá ser estimulado a deixar de adquirir bens para usufruir serviços, vindo, portanto, a aderir ao consumo colaborativo (SANTIAGO, 2015, p. 51).

Outro grande desafio a ser superado para possibilitar a transição para a economia circular é o emprego da inovação tecnológica, que exigirá que Governo, iniciativa privada e, na medida do possível, os consumidores busquem pesquisar, desenvolver e implementar novas tecnologias para uso sustentável de energia, consumo de água potável, manejo de resíduos sólidos, redução de poluentes e demais insumos inseridos no ciclo produtivo etc. Paralelamente a isso, pode-se empregar a tecnologia da informação e da comunicação para acelerar e viabilizar a transição, como, por exemplo, uso de rastreabilidade em garrafas “PET” para futura incorporação em ciclo produtivo; o que, inclusive, vai levar à formação de novos mercados produtivos (SANTIAGO, 2015, p. 51).

### 3.6. Desabrochar da economia circular na Europa

Em 2015, a Comissão da Europeia encaminhou para o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Comitê Econômico e Social Europeu e, ainda, o Comitê das Regiões uma proposta inédita e arrojada intitulada “*Fechar o Ciclo – Plano de Ação para a União Europeia para a Economia Circular*”, que, como o nome dá a entender, representa um plano para acelerar a transição da economia linear para a economia circular no continente Europeu. Adite-se que, nesse plano, já contempla, ainda que indiretamente, o conceito de economia circular, *in verbis*:

“A transição para uma **economia mais circular**, em que **o valor dos produtos, materiais e recursos se mantém na economia o máximo de tempo possível e a produção de resíduos se reduz ao mínimo**, é um contributo fundamental para os esforços da UE no sentido de desenvolver uma economia sustentável, hipocarbónica, eficiente em termos de recursos e competitiva. Essa transição é a oportunidade para transformarmos a nossa economia e criarmos vantagens competitivas, novas e sustentáveis, para a Europa”<sup>94</sup> (g. n.).

---

<sup>94</sup> Disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/b25d7add-c181-11e4-bbe1-01aa75ed71a1/language-pt> - Acessado em: 25.08.2018

Sem prejuízo das medidas que serão implementadas nesse plano, a Comissão Europeia apresentou, ainda, propostas legislativas para alterar os seguintes atos regulatórios relativos à gestão de resíduos, e assegurar a transição para a economia circular: (i) Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas; (ii) Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens; (iii) Diretiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros; (iv) Diretiva 2000/53/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de setembro de 2000, relativa aos veículos em fim de vida; (v) Diretiva 2006/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativa a pilhas e acumuladores e respectivos resíduos e que revoga a Diretiva 91/157/CEE; e, (vi) Diretiva 2012/19/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos<sup>95</sup>.

A partir da adoção dessas medidas de transição para a econômica circular, a União Europeia pretende impulsionar a competitividade no setor industrial ameaçada pela escassez de recursos naturais e volatilidade dos preços, criar novos e inovadores mercados mais eficientes relacionados ao ciclo de produção e consumo, gerar mais

---

<sup>95</sup> Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b68494d2-999f-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b68494d2-999f-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF) - Acessado em: 25.08.2018

emprego e renda e, mais do que isso, adotar um modelo de ciclo produtivo alinhado com o modelo de funcionamento biótico, complexo e dinâmico como no planeta, *in verbis*:

“A economia circular impulsionará a competitividade da UE ao proteger as empresas contra a escassez dos recursos e a volatilidade dos preços, ajudando a criar novas oportunidades empresariais e formas inovadoras e mais eficientes de produzir e consumir. Criará emprego local a todos os níveis de competências, bem como oportunidades para integração e coesão social. **Ao mesmo tempo, poupará energia e ajudará a evitar os danos irreversíveis causados pela utilização de recursos a um ritmo que excede a capacidade da Terra para os renovar, em termos de clima, biodiversidade e poluição do ar, do solo e da água.** Um relatório recente chama também a atenção para os benefícios mais latos da economia circular, inclusive no que se refere à redução dos atuais níveis de emissões de dióxido de carbono [Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe, relatório da Ellen MacArthur Foundation, do McKinsey Centre for Business and Environment e do Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit (SUN), junho de 2015]. A ação relativa à economia circular está,

pois, estreitamente relacionada com prioridades de primeiro plano da UE, entre as quais crescimento e emprego, agenda de investimento, clima e energia, agenda social e inovação industrial, bem como com os esforços à escala mundial a favor do desenvolvimento sustentável”<sup>96</sup> (g. n.).

## **4. Planeamento Urbano**

### **4.1. Planeamento urbano e sua evolução**

Preliminarmente, ressalte-se que, no início do Século XX, o planeamento urbano surge como uma resposta estatal na forma de intervenção pública no espaço urbano em face do processo de crescente expansão urbana decorrente da industrialização e, ainda, do êxodo da população rural para as Cidades. Mais do que isso, a elevada concentração demográfica nessas áreas urbanas cunhou desafios estruturais coletivos sérios que demandaram a formulação de políticas públicas difusas voltadas para o setor da mobilidade urbana, saneamento básico, uso e parcelamento do solo etc., cujo enfrentamento adveio da necessidade de atuação do Estado para além do modelo liberal, e exigia a realização de reformas urbanas drásticas que envolviam o redesenho de toda a Cidade; o que, porém, acabou por

---

<sup>96</sup> Disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/b25d7add-c181-11e4-bbe1-01aa75ed71a1/language-pt> - Acessado em: 25.08.2018.

ensejar a segregação social nos espaços urbanos, em que, de um lado, os ricos passaram a habitar as áreas nobres beneficiadas com as benesses públicas, enquanto as periferias foram invadidas pela população de menor renda sem acesso a esses benefícios.

Adite-se, ainda, que o planejamento urbano também advém com um viés de política de saúde pública para o combate de doenças infectocontagiosas, que se disseminaram em decorrência da desordem urbana com construções precárias, decadentes e insalubres. Com efeito, as moradias nessas regiões foram demolidas e o espaço urbano foi objeto de reconfiguração, a fim de assegurar um redesenho urbanístico com o reordenamento da Cidade. Todavia, essa reordenação urbana também ampliou o fosso social devido ao encarecimento da área urbana e, por conseguinte, resultou no afastamento da população pobre que não tinha mais como se manter nesses locais.

A partir da ampliação do processo de urbanização das Cidades depois da 2ª Guerra, propugnou-se a concepção de um planejamento urbano que pudesse dar resposta e apresentar soluções para o adequado uso do solo nessas Cidades em contínuo crescimento. Tratava-se, assim, da formulação de um planejamento técnico calcado em “*argumentos do urbanismo modernista*” (SANTOS, A., 2006, p.58). “*Este concebia a cidade como resultado de quatro funções principais: morar, trabalhar, circular e lazer. O planejamento passou a projetar a construção de espaços urbanos que articulassem essas funções*” (SANTOS, A., 2006, p.58).

O planejamento técnico de viés urbanista modernista estabeleceu “*soluções pré-moldadas*” para atender o maior número de moradias em todo e qualquer espaço urbano, pressupondo, porém, que a população tivesse recursos para custeá-las; o que até poderia ser uma realidade para os países desenvolvidos, mas nunca foi para os países em desenvolvimento, tal qual o Brasil, em que há necessidade de intervenção estatal para superar o desafio do *déficit* habitacional de uma população sem renda para custear uma moradia adequada, que, por sua vez, pode ser entendida “*não apenas a edificação, mas também a regularização do terreno onde esteja edificada a moradia, além de acesso a infraestruturas necessárias para a vida cotidiana, caso das redes de energia, saneamento, transportes*” (SANTOS, A., 2014, p. 4).

Daí, o planejamento técnico urbano até permitiu a expansão física das Cidades, transformando o espaço urbano atrelado ao uso de automóveis. Todavia, este planejamento, a partir da década de 60, passou a ser alvo de pesadas críticas, vez que não levava em consideração a realidade da Cidade, nem sequer as pessoas que ali habitavam, estabelecendo-se, assim, um descolamento entre o plano e o seu objeto planejado. Este tema será retomado adiante.

Justamente por isso, passou-se a exigir o devido controle social sobre o planejamento urbano, a fim de abrir espaço para a discussão com os técnicos a respeito do objeto planejado de forma compatível com a realidade da Cidade; o que possibilitou que os movimentos sociais capitaneados pela parcela mais carente da população começassem a ser

notada pelo Estado, e este viu-se, assim, obrigado a estabelecer um processo de positivação do Direito à Cidade, incluso o direito à educação, saúde, transporte, moradia e assistência social, sem prejuízo de abrir um mínimo de espaço para a participação da população na gestão dessa Cidade.

Não obstante, a abertura de espaço para a população atuar na gestão das Cidades e, mais do que isso, a positivação do Direito à Cidade não veio acompanhada da devida intervenção e do financiamento público para a ampliação da moradia adequada com vista à superação do *déficit* habitacional, ensejando, portanto, a frustração da população por promessas estatais não cumpridas e, por conseguinte, o próprio descrédito do planejamento urbano como política pública de transformação da Cidade.

Nesta quadra atual, o planejamento urbano não só está identificado com o planejamento técnico voltado para a transformação do espaço urbano por meio de intervenções e projetos arquitetônicos para promover a expansão das Cidades, mas também avança, a passos largos, para a discussão da dinâmica social e econômica que fomenta a formação da “*questão urbana*”. Por isso, o planejamento urbano pode, e deve ser compreendido sob duas perspectivas não excludentes, e complementares, a saber: (i) “*urbanização social*”; e, (ii) “*empreendedorismo urbano*”.

O urbanismo social, que pode ser identificado como a materialização do Direito à Cidade, assegura que a Cidade seja

administrada de forma a possibilitar a sua acessibilidade para a população, enquanto o empreendedorismo urbano, que é o viés predominante na gestão das grandes Cidades, possibilita o levantamento e a mobilização recursos financeiros em larga escala para a implementação de projetos intervencionistas arrojados que demandam a atuação consensual entre o Estado e o setor privado, como, por exemplo, as obras de intervenção na Cidade do Rio de Janeiro para a fazer frente à estrutura dos Jogos Olímpicos de 2016. Com efeito, essas perspectivas do planejamento urbano asseguram a manutenção dessa política pública como instrumento orientador da expansão urbana da Cidade.

A título de conclusão desse item, cabe, aqui, trazer o magistério da Professora Angela Moulin Simões Penalva Santos, que, ao discorrer sobre o planejamento urbano e sua evolução, leciona, em síntese, o seguinte:

“Desde sua emergência, o planejamento urbano vem sendo reinterpretado. Inicialmente, foi identificado como um instrumento de política higienista, que visava combater a disseminação de doenças infectocontagiosas por meio de obras públicas; mais tarde, foi utilizado para difundir o urbanismo tecnocrático modernista, caracterizado pela magnificação do poder da tecnologia e de um paradigma replicável em qualquer cidade; a intensificação do crescimento da população urbana

suscitou, por sua vez, o surgimento de movimentos sociais urbanos que colocaram em xeque a atuação do Estado e do planejamento tecnocrático, passando a defender que o poder público se tornasse um instrumento de garantia do acesso à cidade pela população de baixa renda; mas a incapacidade financeira do Estado em responder positivamente a este desafio suscitou a defesa de parcerias com o empresariado para promover projetos que ficaram associados à visão do planejamento com empreendedorismo urbano” (SANTOS, A., 2006, p. 55).

#### **4.2. Escolas do planejamento urbano e suas críticas**

Consoante examinado no item “4.1. Planejamento urbano e sua evolução”, deste trabalho, o planejamento técnico urbano, cujo origem pode ser remetida ao final do Século XIX, e ampliou-se depois da 2ª Guerra Mundial, buscou, repita-se, apresentar, com respaldo no urbanismo modernista, “*soluções pré-moldados*” para atender ao maior número de moradias em todo e qualquer espaço urbano e, com isso, promover a reestruturação técnica do uso do solo da Cidade em crescente expansão, exigindo-se, porém, que a população detivesse recursos para arcar com os custos dessas moradias.

Vale trazer, em apertada síntese, algumas das correntes teóricas urbanistas que inspiraram as escolas do planejamento técnico urbano, que, ainda que indiretamente, são adotadas até os dias de hoje, a saber:

1) **Cidade-Jardim:** surge, na Inglaterra, no final do Século XIX, a chamada “*Cidade – Jardim*”, que foi concebida por Ebenezer Howard, e pode ser resumida, segundo Nathan Glazer, como um modelo de cidade rural inglesa, mas dotada de um centro comunitário e fábricas escondidas atrás de uma cortina verde para gerar trabalho. A Cidade-Jardim foi concebida como uma alternativa à Cidade, e não uma solução para seus problemas. Tanto é assim que o planejamento dessa teoria era composto por uma série de ações estáticas, que, após a sua implementação, deveriam ser protegidas contra quaisquer alterações, ainda que mínimas. Mais do que isso, a Cidade-Jardim desprezava a complexa e multifacetada vida cultura da Cidade, incluso questões essenciais como segurança pública, criação e circulação econômica das Cidades, funcionamento político etc. Adite-se que, sob o viés regional, as “*Cidades-Jardins poderia ser distribuídas racionalmente por amplos territórios, imbricando-se com recursos naturais, em equilíbrio com a agricultura e os bosques, formando um todo lógico e esparso*” (JACOBS, 2000, p. 19);

2) **“Beautiful City”:** aparece, ainda no final do Século XIX, na “*Columbian Exposition*” de Chicago, a “*Beautiful City*”,

que foi desenvolvida por Daniel Burnham, e tinha como meta a Cidade Monumental com um traçado de projeto complexo permeado de bulevares barrocos. Restou dessa escola, o Centro Monumental que pode ser um centro administrativo ou cultural de grandes proporções apartado da Cidade. Não teve, porém, sucesso, porque as pessoas se mantinham longe desse centro, e a Cidade, ao entorno desse centro, decaía, invariavelmente;

3) **“Descentralizadores”**: aparece, nos Estados Unidos da América, na década de 20, e foi desenvolvida por um grupo de planejadores, destacando-se, dentre todos, Catherine Bauer. Trata-se de aplicar os conceitos da *“Cidade-Jardim”* para o planejamento regional, em que se promoveu a descentralização e a redução das grandes cidades com a dispersão das empresas e da população em cidades menores. Defendia-se que a comunidades planejadas deveriam ser vistas como ilhas autônomas e auto-suficientes, e serem protegidas de mudanças futuras, sem prejuízo de serem controladas continuamente pelos técnicos. Adite-se que os *“Descentralizadores”* desprezavam as cidades antigas, e focavam, apenas, no seu fracasso, não levando em consideração os sucessos alcançados por quaisquer metrópoles;

4) **“Ville Radieuse”**: surge na década de 20, e foi concebida por Le Corbusier, que, por sua vez, a chamava de *“Cidade-Jardim factível”*, pois pode ser concebida, em síntese, com um

conjunto arranha-céus dentro de um parque, cortado por rodovias, com prédios públicos, universidades e museus. Adite-se que a base do planejamento da “*Ville Radieuse*” é o automóvel, que, por ser um objeto de desejo inovador na década de 20 e de 30, vai permear o traçado das grandes vias expressas com redução do número de ruas, ensejar a proposição de ruas subterrâneas e promover o deslocamento dos pedestres das ruas para os parques. Vai além do ambiente físico, e avança na utopia da liberdade individual máxima, isto é, uma liberdade de responsabilidade individual cotidiana, em que ninguém deveria ser tolhido, nem sequer preocupar-se com o sustento próprio ou do outro. Evidencia-se a preocupação com a clareza, a simplicidade e a harmonia com as obras arquitetônicas, aproximando-se, tal qual um lampejo, como um bom anúncio publicitário para o encantamento dos técnicos, financiadores e gestores públicos que adoraram essa teoria em suas Cidades, a exemplo de Brasília, no Brasil.

Nesta quadra atual, defende-se o conceito de Cidade-Jardim Beautiful, que decorre da fusão das ideias das três escolas citadas acima, Cidade-Jardim; Beautiful City Descentralizadores; e, Ville Radieuse, porque busca-se, de forma harmônica, separar as funções urbanas essenciais da Cidade em sede do planejamento técnico, e estabelecer um imenso empreendimento central que integra as construções e os

equipamentos urbanos, cuja ligação de suas atividades vai ocorrer por meio do transporte automobilístico.

Na década de 60, apresentou-se duras críticas ao planejamento técnico, e denunciou-se que os princípios e os objetivos que emolduram esse planejamento eram deficientes, não criativos e desprovidos de metodologia científica. Mais do que isso, sustentava-se que o planejamento técnico era incapaz de olhar a Cidade da forma como ela é, razão pela qual não recuperava a Cidade. Todavia, quando o planejamento técnico conseguia recuperar a Cidade, acabava degradando-a, novamente. Mais que isso, defendia-se que o planejamento técnico classificava e segregava a Cidade, gerando tensão e exclusão social entre a população, que, à margem desse planejamento, o financiava (JACOBS, 2000, p. 2/3).

De outra banda, sinaliza-se que a Cidade podia, e devia ser vista como um imenso laboratório de superação de desafios para construção do desenho e do contorno urbano. Para tanto, fazia-se indispensável promover a observação da Cidade, sem expectativas, com suas cenas e acontecimentos corriqueiros para tentar compreendê-la. Até porque, a Cidade guarda uma diversidade de usos complexos e densos que se diferem, mas se complementam. Com efeito, o planejamento técnico deveria se inspirar na Cidade real, e adaptar-se a ela, e não o revés; o que exigia, ainda, a efetiva e completa participação da sociedade na construção desse planejamento e na gestão da Cidade (JACOBS, 2000, p.5).

Em que pese o Brasil contar com um expoente da “*Ville Radieuse*”, qual seja, Brasília, capital federal, é certo que o planejamento técnico também contou com pesadas críticas na sua implementação no país.

O planejamento técnico urbano foi utilizado pelo regime militar para promover o controle do uso do solo urbano com a expansão da malha urbana; o que levou a criação do Banco Nacional de Habitação para o fomento e a liberação de crédito para financiamento de moradia popular, que, porém, foi objeto de captura pela classe média que se apropriou desses recursos. Com isso, abriu-se um enorme vazio para a população carente, que, desprovida de renda, passou a habitar as regiões do entorno das áreas ricas e abastadas com a devida infraestrutura urbana. Mais do que isso, a população pobre, sem o apoio financeiro estatal, passou a adotar, cada vez mais em larga escala, soluções habitacionais informais.

Portanto, o planejamento técnico fracassa no enfretamento do crescimento urbano acelerado nos países periféricos, especialmente, aqui, no Brasil, em que, de um lado, consegue atender a parcela da área urbana abastada da Cidade, chamada de Cidade-Formal, mas, de outro, deixa de fora a “Cidade-Ilegal”, que é constituída pela grande maioria da população pobre urbana, que, sem o apoio estatal para ter uma moradia adequada, usa os seus próprios recursos e meios para residir em habitações, que, em geral, são afastadas dos grandes centros e/ou

instaladas em “favelas”, e não seguem os parâmetros urbanísticos, técnicos e legais em vigor (SANTOS, P., 2006, p. 61).

Indo mais adiante, pode-se compreender a Cidade-Ilegal também como Cidade Periférica do Capitalismo, que representa um conceito mais amplo de periferia urbana para abarcar um verdadeiro território de pobreza, que não se limita a uma mera zona da Cidade. Vai além, e, por conta da globalização econômica decorrente do capital especulativo imobiliário, dá ensejo a loteamentos e/ou conjuntos habitacionais sem urbanização, que são reflexos diretos do espraiamento da população mais pobre. Ou seja, a Cidade Periférica do Capitalismo representa o conjunto de moradias precárias, em suas diversas formas de provisão de moradias pobres sem qualquer regularidade urbanística, que nascem da exploração do capital imobiliário sobre o território urbano com afastamento da população pobre, que, sem acesso aos recursos necessários, são relegadas para esse tipo de moradia (MARICATO, 2011).

### **4.3. Controle social na gestão da Cidade, e a ausência de efetividade do plano diretor urbano**

Segundo visto no item “4.1. Planejamento urbano e sua evolução”, deste trabalho, as críticas ao planejamento técnico vieram acompanhadas da exigibilidade da presença do controle social sobre o planejamento urbano, a fim de possibilitar um canal de diálogo com os

técnicos para assegurar um planejamento compatível com a realidade da Cidade.

Cabe, aqui, abrir um parêntese para ressaltar que os organismos internacionais, inclusive o sistema financeiro internacional, fomentam e induzem a participação democrática na gestão pública, em especial na busca de soluções para os desafios da Cidade. Todavia, há, aqui, uma enorme contradição, porque esses organismos não abrem espaço para a discussão sobre temas estruturantes do capitalismo, especialmente o retrocesso dos investimentos públicos em políticas sociais em prol da melhoria da moradia adequada, em razão da transferência de divisas públicas para o setor financeiro mediante o pagamento de juros (MARICATO, 2011).

Ainda assim, houve uma clara insurgência da população da Cidade-Ilegal ou da Cidade da Periférica do Capitalismo, para que pudesse ser “*ouvida e vista*” pelo Estado, possibilitando, assim, a deflagração do processo de positivação do Direito à Cidade, em que se encartam os direitos à educação, à saúde, ao transporte, à moradia e à assistência social.

No Brasil, ainda no início da década de 60, os movimentos populares urbanos organizaram-se sobre a bandeira da reforma urbana para promover reivindicações em sede das reformas de base que seriam implementada pelo Governo João Goulart. Com o golpe militar, essas propostas urbanistas até chegaram a ser incorporadas, mas, infelizmente, de forma contrária, pois o regime ditatorial, calcado em

um aparato tecnocrata, promoveu, de forma centralizada, um planejamento urbano sem levar em consideração a questão fundiária urbana, e, obviamente, alijando os movimentos populares desse processo.

Na década de 80, o Governo Militar, cada vez mais pressionado pela sua saída do poder e questionado na sua legitimidade, deparou-se com um forte movimento grevista com ampliação das manifestações populares, inclusive a criação dos movimentos de reivindicação de moradia com expressão nacional, que recebiam suporte de federações e associações locais, regionais e setoriais. Mais do que isso, a adoção da eleição direta para os Municípios e, mais tarde, o fim da eleição indireta para os cargos de Prefeitos das Capitais dos Estados promoveu a subida ao poder dos partidos de esquerda, que, por sua vez, passaram a incorporar em suas gestões administrativas o controle e a participação popular, ensejando, assim, a inversão das prioridades na decisões administrativas.

Todavia, o fim do regime ditatorial e o início do processo de redemocratização do país levaram, de fato, ao rearranjo dos movimentos sociais, os quais passam a ser organizados sob o Fórum Nacional de Reforma Urbana, e este teve uma atuação fundamental na Assembleia Nacional Constituinte com a apresentação de propostas constitucionais voltadas para a temática da Cidade e sua função social, que até foram incorporadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), mas constituíam normas de eficácia

contida que dependia de regulamentação por lei posterior (arts. 182 e 183, da CRFB/1988). Adite-se que o Fórum Nacional de Reforma Urbana foi contrário a inserção na normatização do plano diretor no Texto Constitucional, que, porém, acabou sendo incorporado mesmo assim.

Com 13 (treze) anos de atraso, foi editada Lei Federal n.º10.257, 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade (EC), que, apesar de afirmar a institucionalidade do universo urbano em um país repleto de contradições, goza de baixa efetividade normativa, especialmente com a omissão da regularização fundiária com extensão para as favelas; o que significou resultados frustrantes com essa tão aguardada lei.

No início dos anos de 2000, com o primeiro Governo Lula, é criado o Ministério das Cidades, que não só se torna uma instância formal de acolhimento das reivindicações dos movimentos sociais, mas também possibilita a retomada dos investimentos no setor de saneamento básico e de habitação, sem contar que fomenta e impulsiona marcos regulatórios importantes e estratégicos de cunho urbanísticos, dentre eles, a Lei Federal n.º11.445, de 05 de janeiro de 2007, Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB). Mais do que isso, o Ministério das Cidades assegurou a inserção dos movimentos sociais nas esferas de poder e, ainda, viabilizou a ampliação das instâncias colegiadas de controle social na gestão administrativa; o que acarretou na requalificação das áreas precárias do capitalismo com inclusão social e política.

Por outro lado, o Fórum Nacional Urbano foi cooptado pelo clientelismo e patrimonialismo governamental, resultando, assim, em perdas de valores com a adoção de um discurso generalista e sem aderência ao Direito da Cidade. Isso porque, promovia-se o atendimento de demandas específicas sem o debate e a construção de uma política urbana universalista, assim como fomenta-se a troca de favores para a obtenção de mais espaço e influência com o deslumbramento das lideranças desse movimento urbano (MARICATO, 2011).

Paralelamente a isso, o plano diretor, que fora rechaçado pelo Fórum Nacional Urbano, passou a ser fomentado, elaborado e implementado por todo o país, mas representou, em última análise, um instrumento de planejamento urbano de afirmação da incorporação imobiliária de cunho excludente em sua essência com favorecimento para as áreas nobres, e, portanto, para os mais ricos das Cidades. Adite-se que o Ministério das Cidades até tentou resgatar o plano diretor por meio do controle social e, assim, estimular o debate sobre o Direito à Cidade, mas isso resultou em novo fracasso.

O plano diretor urbano representa, sob o ponto de vista ideológico, um *“conjunto de ideias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a”* (VILLAÇA, 1999). *“Isso é particularmente verdade no caso de um país como o Brasil, onde, dadas as violentas disparidades sociais, econômicas e de poder político, a tendência de declínio da hegemonia da classe dominante é constante e exige, para sua manutenção,*

*contínuas reformulações da ideologia”* (VILLAÇA, 1999). Mais do que isso, o planejamento urbano representa um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento, e não o seu o fim; o que não é a expressão da realidade na quadra atual.

Neste contexto, o plano diretor se apresenta com um mera atividade intelectual de elaboração de um planejamento descolado da realidade local, que, repita-se, expressa, ainda que implicitamente, os interesses das elites e do capital imobiliário, e, portanto, não adentra, de fato, nos desafios urbanos graves que afetam as Cidades e, evidentemente, da grande parcela da população marginalizada. Com isso, o plano diretor carece, há décadas, de eficiência e legitimidade, sendo, portanto, desprovido de capilaridade na Cidade e na população.

Ainda assim, o plano diretor, que é uma exigência para Municípios com mais de 20 mil habitantes e, mais do que isso, traz diretrizes para definir se uma propriedade urbana atende ou não a sua função social, constitui instrumento básico para a expansão urbana (art. 182, §1º e §2º, da CRFB/1988), que, porém, não cumpre o que promete.

Com efeito, aponta-se que, a partir do processo de politização do planejamento urbano, o diagnóstico técnico desse plano não só deve constituir em um mecanismo de exteriorização dos desafios a serem enfrentados pela Cidade, mas também feito a *posteriori*, depois da discussão travada com o Poder Público em ambiência de controle social. Somente dessa forma, o plano diretor constituirá, de fato, em um instrumento regulatório de intervenção e expansão da Cidade, sendo

possível, por conseguinte, promover, de forma justa, a distribuição equânime dos recursos oriundos da valorização mobiliária (VILLAÇA, 1999).

## **5. Planejamento urbano para impulsionar a transição para a economia circular nas cidades sustentáveis**

Consoante examinado no item “3.4 – *Fatores Essenciais para a Transição para a Economia Circular*”, deste trabalho, um dos fatores essenciais para a transição para a economia circular é o nível macro, que compreende, dentre outros aspectos, a infraestrutura, que, por sua vez, vai exigir o redesenho da Cidade, seja mediante o reequilíbrio das bases industriais para reduzir a poluição seja por meio da consecução e da implementação do planejamento técnico para conferir eficiência e valores de restauração do ecossistema com melhoria de qualidade de vida para toda a população.

Nesse contexto, o plano diretor poderá ser um instrumento indutor do processo de transição para a economia circular no seu nível macro na vertente da infraestrutura. Isso porque, o plano diretor é o instrumento básico da política urbana da Cidade, e é por intermédio desse instrumento que o espaço urbano vai ser remodelado para promover a restauração ambiental da Cidade para conferir melhor condição de vida para a população. Tanto é assim que o plano diretor deverá estabelecer a delimitação das áreas urbanas (art. 42, inc. I, primeira parte, do EC), e, quando houver a pretensão da expansão do

perímetro urbano da Cidade, prever, desde logo, a definição de diretrizes e instrumentos específicos para a proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural da localidade, sem prejuízo de contemplar outras normas cabíveis para assegurar a ampliação da Cidade (art. 42- B, inc. VI c/c §2º, do EC, com a redação dada pela Lei Federal n.º12.608, de 10 de abril de 2012).

Todavia, é certo que, como visto item “4.3 – *Controle Social na Gestão da Cidade, e a Ausência de Efetividade do Plano Diretor Urbano*”, deste trabalho, o plano diretor, nesta quadra atual, não atende ao seu fim pretendido, vez que ainda representa, sob o viés ideológico, um instrumento voltado para atender, ainda que indiretamente, os interesses das elites e do capital especulativo imobiliário, que, portanto, não contribui para a superação dos grandes desafios urbanísticos da Cidade e, portanto, mantém alijado a maior parte da população menos abastada.

Assim sendo, o plano diretor até poderá ser um meio para contribuir para a transição para a economia circular, mas este instrumento deverá ser, antes, alvo de uma profunda transformação em sua essência, em que o seu diagnóstico técnica deverá trazer, de forma clara, os problemas da Cidade e, mais que isso, ser objeto de um controle social prévio com ampla discussão pública.

Indo mais adiante, a degradação ambiental com a geração monumental de resíduos sólidos sem destinação final ambientalmente adequada, as emissões exacerbadas de carbono com contribuição

efetiva para as mudanças climática, a continuidade da matriz de energia fóssil de cunho limitado e altamente poluente e outros fatores de poluição para o ambiente natural, tudo isso representa um desafio emergentes para as cidades mundiais.

Em relação as Cidades brasileiras, pode-se identificar, além dos desafios arrolados, os seguintes problemas urbanísticos: “*i) a falta de saneamento básico e de instrumentos adequados de gestão dos resíduos urbanos; ii) a inexistência de um planejamento territorial inclusivo e consequente déficit habitacional ; iii) a precariedade da infra-estrutura urbana; e iv) a crise de mobilidade, em razão da insuficiência de transportes coletivos e sistemas viários adequados*” (MOREIRA, 2006, p. 185).

Justamente por esse contexto, o planejamento urbano deverá ocupar-se, ainda, de apresentar estratégias e soluções de ordem ambiental e urbanística para possibilitar a transição para cidades sustentáveis, que, à luz do art. 2º, inc. I, da EC, representa um direito, e é concebido como “*o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futura gerações*”. Mais do que isso, deve-se buscar, ainda, meios de adotar-se uma cidade mais humana com a priorização do pedestre e o uso de bicicletas, assim como o fomento ao transporte público com combustível limpo (GEHL, 2013, p. 105).

Percebe-se, portanto, que o conceito de sustentabilidade para a cidade é bem amplo, e o desafio para a sua implementação também é. Mas, não é impossível. A sustentabilidade urbana, que passa também por aspectos econômicos, sociais e culturais, vai preconizar não só uma coesão social com ao enfrentamento do capital especulativo imobiliário e democratização do acesso a todas as áreas de cidade com financiamento para moradias de qualidade, mas também a ruptura do modelo de economia linear no território urbano com mudança de comportamento humano voltado para o consumo sustentável, e não mais o consumismo de outrora. *“Há, portanto, que se elaborar e adotar políticas públicas eficientes, que privilegiem a questão urbana de forma a promover a sua integração com o desenvolvimento econômico, social e ambiental e, assim, seguir em busca da qualidade de vida nas cidades”* (MOREIRA, 2006, p. 187).

Assim sendo, a elaboração e a consecução de um planejamento urbano com ampla participação popular poderá ser o ponto de partida para a transição para a economia circular, que, no nível da cidade, contribuirá para a formação de um território sustentável comprometido com os valores e o funcionamento biótico do planeta que torne os espaços urbanos mais humanos. E, isso já é uma realidade em alguns países da Europa.

À título de exemplo, vale trazer à colação o processo de transição da Holanda, que, alinhada com a proposta *“Fechar o Ciclo – Plano de Ação para a União Europeia para a Economia Circular”* da

Comunidade Europeia, lançou, em 2016, um programa estatal para a economia circular, denominado “*Programa Holanda Circular para 2050*”, cujo objetivo é ser um catalizador, fomentador e indutor de diversos outros projetos sustentáveis para assegurar uma transição até 2050 das cidades holandesas. Com isso, espera-se reduzir ou, até mesmo, deixar de haver dependência de matéria-prima com conversão de resíduos sólidos em matéria-prima secundária e, ainda, estratégias de redução de emissão; o que tratará benefícios ambientais, sociais e de saúde alinhados com vantagens econômicas. Eis, a posição do Governo Holandês sobre o “Programa Holanda Circular para 2050”, *in verbis*:

“Em setembro de 2016, o governo holandês enviou ao parlamento um programa de governo para a Economia Circular, no qual vários ministérios estão envolvidos. Esse programa agiliza outros já existentes sobre gestão mais eficiente de matérias-primas, como o ‘De Lixo a Recurso’ (VANG), ‘Crescimento Verde’ e programas de bioeconomia. O objetivo é implementar uma economia totalmente circular até 2050. O que significa que, em 2050, matérias-primas serão utilizadas e reutilizadas de forma eficiente, sem emissões danosas ao meio ambiente. Onde novas matérias-primas forem necessárias, elas serão extraídas de maneira renovável, evitando maior degradação de nosso meio ambiente social e físico e de nossa saúde. E produtos e materiais serão projetados para serem

reutilizados com mínima perda de valor e emissões prejudiciais ao meio ambiente.

Como passo intermediário, o governo também definiu uma meta para 2030: a redução de 50% no uso de matérias-primas primárias (mineral, fóssil, metal). Esse objetivo se assemelha às ambições de países similares, como analisado pela Agência Europeia do Ambiente no relatório *Mais de Menos – Eficiência de Recursos Materiais na Europa*. Nove países europeus adotaram metas nacionais de eficiência de recursos, na maioria dos casos baseadas no Produto Interno Bruto proporcional ao consumo interno de materiais. Com o programa para uma Economia Circular, o governo holandês assume a responsabilidade de iniciar ações voltadas aos objetivos de 2030 e 2050.

Uma Economia Circular oferece benefícios ao nosso meio ambiente e saúde, o que, no fim, podem ser traduzidos como benefícios econômicos para a sociedade. Além disso, eficiência de recursos ampliada se alinha muito bem à política climática. Para a Holanda, é estimado como factível uma redução de 9% nas emissões anuais de CO<sub>2</sub>eq”. (SCHIETTEKATTE e BAKKER, 2017, p. 3).

## **6. Conclusão**

O processo de produção, consumo e geração de resíduos sólidos, que, hoje, é a base do modelo de economia linear com a exploração de recursos finitos, não se mostra mais viável dado o sério comprometimento dos limites ambientais globais, cujas consequências desastrosas levaram a diferentes estágios de degradação ambiental no sistema ecológico em diversas partes do planeta – alguns, irreversíveis.

Nesse contexto, apresentam-se alternativas para superar-se o modelo de economia linear, destacando-se, dentre todas, a economia circular, que promove, em síntese, o crescimento econômico dissociado do uso de recursos naturais finitos e, portanto, da geração de impactos negativos, ensejando a adoção de um modelo econômico que o ciclo produtivo possa funcionar em harmonia com o sistema ecológico do planeta.

Para tanto, a transição para o modelo de economia circular pressupõe o atendimento de três níveis, destacando-se, dentre eles, o nível macro no seu viés da infraestrutura urbana, que vai demandar o redesenho da Cidade, especialmente mediante a realização e a implementação do planejamento técnico para conferir eficiência e valores de restauração do ecossistema com melhoria de qualidade de vida para toda a população.

Justamente por isso, o planejamento urbano, que o proporciona o reordenamento urbano para assegurar eficiência e eficácia para as ações públicas voltadas para a implementação do Direito à Cidade com

ampla participação popular, será o marco inicial para a transição para a economia circular, vez que possibilitará a formação de um espaço urbano não só mais humano, mas também comprometido com os valores e o funcionamento biológico do planeta.

Na Holanda, por meio do programa Holanda Circular para 2050, a transição já está acontecendo, e espera-se alcançar resultados expressivos com a reintrodução de resíduos sólidos como matéria-prima secundária no ciclo produtivo e, ainda, a redução das emissões; o que implicará em impactos positivos na ordem ambiental, social e de saúde alinhada com benesses econômicas para o país.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para Consumo; A Transformação das Pessoas em Mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

Fundação Ellen MacArthur. **“Rumo a Economia Circular: O Racional de Negócio para Acelerar a Transição”** – Disponível em: [https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Rumo-a-CC%80-economia-circular\\_Updated\\_08-12-15.pdf](https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Rumo-a-CC-80-economia-circular_Updated_08-12-15.pdf) – Acessado em: 25.08.2018.

GEHL, Jan. **Cidades para Pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã: Uma História Intelectual do Planejamento e do Projeto Urbanos no Século XX**, 4ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana**. São Paulo. Martins Fontes, 2014.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KAZAZIAN, Thierry. **Haverá a Idades das Coisas Leves; Design e Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: SENAC/SP. 2009.

SCHIETTEKATTE, Nico e BAKKER, Ernst-Jan. Uma Holanda Circular em 20150. In: LUZ, Beatriz (organizadora). **Economia Circular – Brasil: Holanda: Da Teoria à Prática**. Rio de Janeiro: Exchange 4 Change Brasil, 2017.

MARICATO, Erminia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.

MANZINI, Ezio. **Design para Inovação Social e Sustentabilidade: Comunidades Criativas, Organizações Colaborativas e Novas Redes Projetuais**. Rio de Janeiro: E- Papers, 2008.

MOREIRA, Danielle de Andrade. O Direito as Cidades Sustentáveis. In: **Revista de Direito da Cidade**. n. 2, vol. 1, Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), novembro, 2006, p.181/202.

MORAES, Kamila Guimarães. **“Obsolescência Planejada e Direito. (Ins)sustentabilidade do Consumo à Produção de Resíduos”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. 163p.

SANTIAGO, Luísa Santos Pinto. **“Transição para a Economia Circular: Possibilidades de Aplicação no Setor de Metais”**. Dissertação (Mestrado Profissional). Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável, do Instituto de Florestas, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Rio de Janeiro, p. 80, 2015.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Planejamento Urbano: Para Quê e Para Quem? **Revista de Direito da Cidade**. n. 1, vol. 1, Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2006.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Política Urbana no Contexto Federativo Brasileiro: entre a Cidade do Plano e a Cidade Real. In: SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva & Sant`Anna, Maria Josefina Gabriel (organizadoras) **Transformações Territoriais no Rio de Janeiro do Século XXI**. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Gramma, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal**, 25<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

VILLAÇA, Flávio. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: **O Processo de Urbanização no Brasil**. DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos. (organizadores). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

WEETMAN, Catherine. **Economia Circular: Conceitos e Estratégias para Fazer Negócios de Formas Inteligentes, Sustentáveis e Lucrativas**. São Paulo: Autêntica Business, 2019.

# **A PRODUÇÃO HABITACIONAL E URBANÍSTICA DURANTE A GESTÃO PAES E O PROGRAMA MORAR CARIOCA: POR ONDE ANDARÃO?**

Paulo Bastos<sup>97</sup>

## **1. A produção habitacional e urbanística durante a gestão Paes e o programa Morar Carioca: Por onde andarão?**

Ao assumir a prefeitura do Rio de Janeiro em 2009, Eduardo Paes encontrava uma realidade extremamente desafiadora em relação à urbanização e habitação em assentamentos precários, apesar de todas as iniciativas anteriores, como o Favela Bairro e das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de urbanização de assentamentos precários, iniciadas antes de seu governo (2007)<sup>98</sup>.

Segundo dados do IBGE<sup>99</sup> referentes ao ano de 2010, a cidade do Rio de Janeiro possuía 763 favelas, com cerca de 1.393.314 moradores, aproximadamente 22% da sua população total. Já em relação ao déficit habitacional, a Fundação João Pinheiro, em parceria

---

<sup>97</sup> Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense; Pesquisador colaborador do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos, NEPHU- UFF.

<sup>98</sup> <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios/rj>. Acessado em 18 de fevereiro de 2017.

<sup>99</sup> [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acessado em 23 de setembro de 2016.

com o Ministério das Cidades<sup>100</sup> apontava, também no ano de 2010, um número de 220.774 moradias populares. Se compararmos este dado em relação ao total do país, 6.490 milhões e do Estado do Rio de Janeiro, com 515.067, temos a cidade do Rio de Janeiro, sozinha representando quase 4% do total do déficit habitacional no país e, em relação ao Estado, a cidade apresentava o impressionante percentual de 42% de total do déficit (Figura 01).

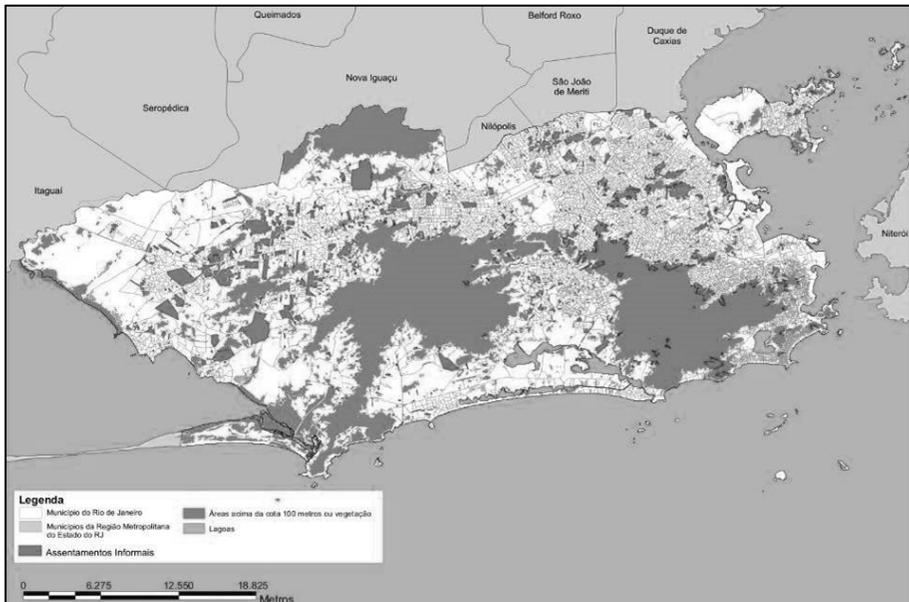


Figura 01 - Mapa de localização de assentamentos informais precários - cidade do Rio de Janeiro.

Fonte: Solange Carvalho, UFRJ.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Dados recolhidos do site [www.canalibase.org.br](http://www.canalibase.org.br)

<sup>101</sup> O presente mapa é utilizado pela Professora Solange Carvalho em suas aulas na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

A fim de lidar com este quadro, o prefeito passa a desenvolver uma gestão urbanística e habitacional marcada por um discurso de ampliação da cobertura do governo nessas áreas, reconhecendo, inclusive, a expertise obtida durante o programa Favela-Bairro como um fator de garantia para suas futuras ações.

Em relação às favelas e à questão da moradia relacionada aos grupos sociais excluídos, Paes propõe, em 2010, cerca de um ano após a sua eleição, com grande alarde na mídia e nos espaços referentes a essa temática, o Programa Morar Carioca - Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais, como parte do legado social da cidade referente aos investimentos dos Jogos Olímpicos de 2016. O programa teria, segundo o anúncio oficial, um orçamento de R\$8 bilhões e contaria com a parceria do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) o qual, como no caso do programa antecessor Favela-Bairro, seria responsável por organizar o concurso para a escolha das propostas de melhorias em todas as favelas com mais de 100 casas. Em seu site de apresentação<sup>102</sup>, o referido Programa informava em 2010 que até o ano de 2020, o poder público garantiria a integração urbana e social de **todas** (grifo nosso) as favelas do Rio de Janeiro:

“O programa Morar Carioca foi criado em julho de 2010 pela Prefeitura do Rio com o objetivo de

---

<sup>102</sup> Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?article-id=1451251>. Acesso em 26 de setembro de 2012.

promover a inclusão social, através da integração urbana e social completa e definitiva de todas as favelas do Rio até o ano de 2020. O programa faz parte do legado da Prefeitura para realização das Olimpíadas e tem como meta investir R\$ 8 bilhões, sendo 2 bilhões até 2012. Resultado da experiência acumulada pela Prefeitura em áreas carentes, o Morar Carioca é um plano municipal de integração de assentamentos precários informais” (PROGRAMA MORAR CARIOCA, 2010).

Segundo o site Rio On Watch<sup>103</sup>, de 15 de maio de 2013, o programa Morar Carioca foi desenhado para aproveitar o aprendizado do programa Favela-Bairro e dar sequência ao seu trabalho. Também, segundo o mesmo site, parte da literatura sobre o empréstimo de \$150 milhões de dólares do BID para o programa chama-o de “Favela Bairro Fase III.”

A publicação ainda cita que a prefeitura estaria comprometida com obras urbanização em larga escala (obras públicas para melhorar os serviços de água e esgoto, sistemas de drenagem, pavimentação, iluminação pública, oferta de áreas verdes, quadras esportivas, áreas de lazer, bem como a construção e instalação de equipamentos em centros de serviços sociais), além de regularização fundiária e de serviços

---

<sup>103</sup> [www.rioonwatch.org.br](http://www.rioonwatch.org.br). 15 de maio de 2013. Acessado em março de 2015.

sociais, tais como centros de educação e saúde, e tinha como objetivo final, atingir um total de 586 assentamentos<sup>104</sup>.

Apesar de ter sido anunciado em 2010, somente em 2012, foi publicado o Decreto Municipal Nº. 36.388/2012<sup>105</sup> que instituía o Programa Morar Carioca. O Programa, segundo a Prefeitura, respondia ao Artigo 210 da Lei Complementar Nº. 111/2011, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, e o Artigo 429 da Lei Orgânica Municipal. Reconhecia também em seu escopo que, a ausência histórica de políticas habitacionais, proporcionou a autoconstrução e a produção informal como a única alternativa para a população de baixa renda garantir sua moradia.

A legislação, incorporava, portanto, o caráter histórico do crescimento das ocupações informais na cidade, bem como associava o programa à Lei Orgânica e ao Plano Diretor da Cidade. O Decreto também afirmava que a realização dos jogos Olímpicos de 2016 serviria como um catalizador de recursos para a realização de objetivos de inclusão sócio- territorial e de ampliação do direito à cidade, que se constituiriam nos principais legados urbano e ambiental dos Jogos.

CONSIDERANDO que a histórica ausência de políticas habitacionais fez da produção informal e da autoconstrução a alternativa através da qual a população de mais baixa renda atendeu às suas

---

<sup>104</sup> Disponível em: [http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/o\\_programa/](http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/o_programa/).

<sup>105</sup> [http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2012/11/decreto\\_36388.29.10.2012\\_morar\\_carioca.pdf](http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2012/11/decreto_36388.29.10.2012_morar_carioca.pdf)

necessidades de moradia e que a informalidade deixou de ser uma exceção e se transformou em regra para a maior parte desta população, resultando em loteamentos irregulares e clandestinos e favelas em áreas em muitos casos impróprias; CONSIDERANDO que todo o território municipal deve ser objeto de conservação e manutenção de mesmo padrão de qualidade, independentemente de sua condição formal ou informal; CONSIDERANDO que ao longo das últimas décadas, houve um crescimento das ocupações desordenadas na cidade com a construção de habitações precárias e irregulares, as quais no fim de 2008, ocupavam 3,8% do território e que apesar da implantação bem-sucedida de alguns programas de urbanização, a cidade ainda possui muitos assentamentos não urbanizados ou em áreas de risco; CONSIDERANDO que, no período mais recente, entre 1999 e 2008, a cidade continuou a experimentar a expansão horizontal de assentamentos precários, que cresceram mais 3,4 milhões de metros quadrados; CONSIDERANDO o disposto nos incisos I, II e VI do art. 429 da Lei Orgânica Municipal que determina que a política de desenvolvimento municipal deve prover equipamentos e serviços urbanos para todos os cidadãos, garantir a justa distribuição dos benefícios

e ônus decorrentes do processo de urbanização e promover a urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda; CONSIDERANDO o disposto no §2º do art. 210 da Lei Complementar 111/2011, Plano Diretor, prevendo que a urbanização de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos será realizada mediante intervenção de planejamento e implantação de infraestrutura, com a definição das obras a serem executadas em cada etapa, conforme projeto urbanístico; CONSIDERANDO o disposto na Lei Complementar 111, Plano Diretor, nos art. 200 a 212, que tratam da Política de Habitação e 230 a 243, que tratam da Política de Regularização Urbanística e Fundiária; 1 PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO CONSIDERANDO que a realização dos Jogos Olímpicos 2016 servirá como catalisador de recursos para a realização de objetivos de inclusão sócio- territorial e ampliação do direito à cidade, que se constituirão no principal Legado Urbano e Ambiental dos Jogos (DECRETO MUNICIPAL 36388/2012, de 29 de outubro de 2012).

O decreto também informava que a coordenação do programa seria feita pela Secretaria Municipal de Habitação-SMH e garantia, em seu Artigo 1º, § 2º, que ficava assegurada a participação da sociedade

organizada em todas as suas etapas de execução, através de assembleias, reuniões nas comunidades e de apresentações e debates abertos à participação da sociedade civil organizada e também aos cidadãos, e definia que o Morar Carioca deveria ser parte integrante do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, do qual se constituiria como instrumento de urbanização, regularização e provisão de moradias, em consonância com o disposto na Lei Complementar N°. 111/2011.

No meio acadêmico, nas entidades ligadas à área e nos escritórios de engenharia e arquitetura, o Programa gerou grande expectativa. Sua associação direta ao programa Favela-Bairro, aliado a um contexto extremamente promissor, onde recursos e ações federais, estaduais e municipais pareciam convergir para um mesmo objetivo, fizeram com que atores destes níveis demonstrassem grande empolgação com o Morar Carioca, como Isabel Tostes, arquiteta-urbanista que em 2009, estava à frente da Coordenadoria de Inclusão Social e tinha como atribuição o acompanhamento social dos programas e ações habitacionais da Secretaria Municipal de Habitação, como o PAC, Finhis e Morar Carioca. A arquiteta, em edição do IAB<sup>106</sup> de 2013, destacava, como podemos ler na citação abaixo, os avanços do programa, eram suficientes para afirmar que a página da remoção teria sido deixada para trás.

---

<sup>106</sup> Cidade Integrada III. Publicação feita em conjunto entre o Instituto de Arquitetos do Brasil- Departamento do Rio de Janeiro e a Prefeitura do Rio de Janeiro. 2013.

Hoje, em pleno século 21, às vésperas de a cidade do Rio sediar os Jogos Olímpicos de 2016, e, antes disso receber a Copa de 2014, temos o alinhamento dos três níveis de governo e investimentos consistentes em habitação destinada aos mais pobres. **A página da remoção foi virada.** A urbanização, a desocupação de áreas de risco, seguida do reassentamento em área próxima, e as melhorias habitacionais são linhas mestras de atuação (TOSTES, 2013, p. 12, grifo nosso).

Como resultado da parceria, o IAB- RJ organizou um concurso de projetos em 2010, onde mais de oitenta escritórios de arquitetura de todo o mundo apresentaram propostas para a urbanização de favelas. Quarenta empresas vencedoras foram escolhidas e a cada uma foi atribuída um agrupamento de favelas para criação de planos específicos referentes à sua topografia, distribuição e necessidades de serviços sociais. No início de 2011, o Secretário Municipal de Habitação Jorge Bittar<sup>107</sup> disse que o objetivo era que todas essas melhorias (dispostas a atingir 216 favelas) **fossem concluídos até a Copa do Mundo de 2014** (grifo nosso).

Os escritórios vencedores foram anunciados através do site do IAB- RJ<sup>108</sup>, que também informava como seria desenvolvido o

---

<sup>107</sup> Retirado da História de urbanização das favelas III, elaborado pelo site Rio OnWatch. Abril de 2013.

<sup>108</sup> [http://www.iabRJ.org.br/morarcarioca/o\\_programa/](http://www.iabRJ.org.br/morarcarioca/o_programa/)

programa, suas ações até o momento e a expectativa das obras. Esta apresentação informava em seu início que, “até 2020 seriam urbanizadas 251 unidades que corresponderiam a 586 assentamentos que se classificavam como não urbanizados ou parcialmente urbanizados. E que este conjunto representava mais 232 mil domicílios, correspondendo a 67% do total de domicílios localizados em favelas, que somados aos mais de 97 mil domicílios localizados em favelas já urbanizadas elevaria o percentual de atendimento a 95%”.

Entendemos, decorrente de nossas entrevistas<sup>109</sup> realizadas junto aos escritórios selecionados para a execução do primeiro ciclo, que estas unidades se referiam às suas áreas de atuação, e que poderiam contar com mais de um assentamento precário em seu território, como por exemplo, complexos de favelas e bairros. Por isso, observaremos a seguir no cronograma oferecido, um quantitativo de assentamentos precários correspondendo a um determinado número de unidades.

Ciclo 01 – abrangeu o período de 2010 a 2012 (com possibilidade de prorrogação de prazo até 2013). Neste ciclo estavam agrupados 68 assentamentos precários que correspondiam a 23

---

<sup>109</sup> Foram realizados no início do mês de julho de 2017, contatos com os doze escritórios selecionados no concurso do Morar Carioca. Destes, oito retornaram, foram eles, *In Site*, Hector Vigliecca, Arqhos, NAPP, AGRAR, Heitor Derbli, Concremat e FFA, sendo que este último informou que sequer teve seu contrato formalizado, e que, de fato não participou de nenhuma etapa do Programa. Não foram encontrados na web, nem em documentos do programa, referências, telefônica ou digital, para contato com o escritório LVA Estruturação Desenvolvimento de Empreendimento.

unidades, cujos projetos e obras já estavam em andamento coordenados pela Secretaria Municipal de Habitação;

Ciclo 02 – abrangeu o período de 2012 a 2016 (projetos entre 2012 e 2013, obras entre 2013 e 2016). Este ciclo contemplaria 218 assentamentos precários que correspondiam a 82 unidades, cujos projetos estavam distribuídos em 40 agrupamentos para contratação. Durante a elaboração dos projetos, a prefeitura trabalharia na captação de recursos e na definição de critérios para priorização das intervenções.

Ciclo 03 – abrangeria o período de 2015 a 2020 (previsão inicial de elaboração de projetos entre 2015 e 2017 e obras entre 2017 e 2020). Neste ciclo estavam agrupados os 300 assentamentos urbanizáveis restantes com mais de 100 domicílios não contemplados nos Ciclos 1 e 2 e que correspondiam a 162 unidades.

Podemos ver a seguir, na tabela 1 os escritórios selecionados para o primeiro ciclo de atendimento e as suas 23 unidades selecionadas (bairros de atuação), logo após, na figura 2, veremos suas distribuições geográficas pela cidade.

ESCRITÓRIOS	BAIRROS
<b>Heitor Derbli</b>	Caju Vasco da Gama
<b>In Site</b>	Colégio
<b>Atelier Metropolitano</b>	Vigário Geral e Pavuna
<b>Agrar</b>	Santa Teresa Rio Comprido

<b>Hector Vigliecca</b>	Vila Isabel Engenho Novo
<b>LVA</b>	Copacabana Botafogo
<b>Arqhos</b>	Cordovil Brás de Pina
<b>Aucasul</b>	Praça Seca Tanque
<b>Napp</b>	Praça Seca
<b>FFA</b>	Freguesia Jacarepaguá
<b>Corcovado</b>	Curicica Jacarepaguá
<b>Concremat</b>	Bangu Santíssimo Senador Camará

Tabela 1: realizada pelo autor, com dados coletados no site [http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/o\\_programa/](http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/o_programa/)

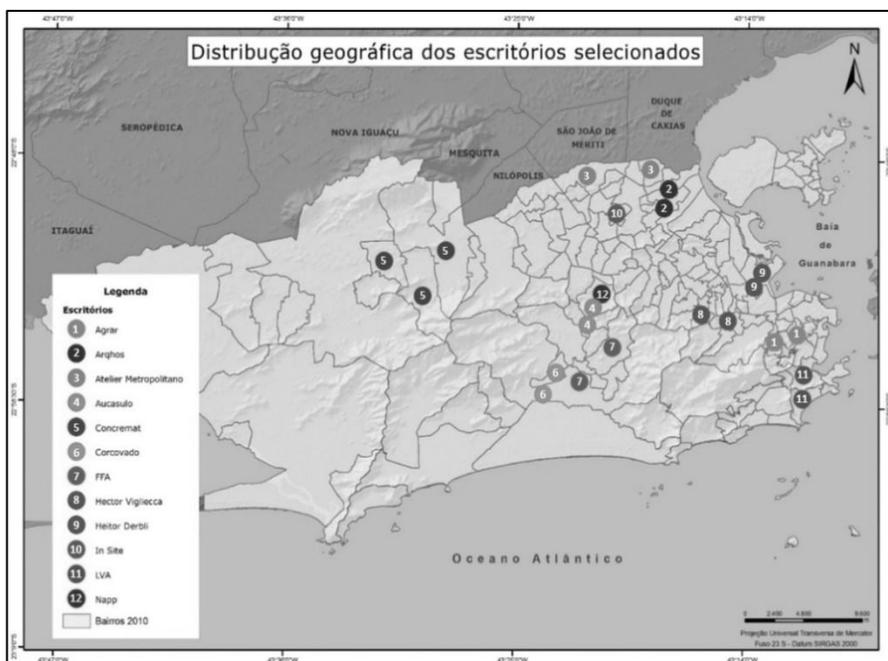


Figura 2: Mapa de distribuição dos escritórios de arquitetura aptos à atender o primeiro ciclo do programa. Fonte: Rafael Drummond, com dados obtidos no IAB-Morar Carioca (Adaptado). Base do mapa: IPLANRIO

A tabela e a representação gráfica acima indicam uma concentração das primeiras áreas de intervenção na Zona Norte da cidade, com dez intervenções (Pavuna, Caju, Brás de Pina, Cordovil, Vasco da Gama, Colégio, Vila Isabel, Engenho Novo, Vigário Geral, Rio Comprido), com a participação de seis escritórios, ou seja, esta área representa cerca de 45% das intervenções do Programa; depois temos a grande região de Jacarepaguá com sete intervenções realizadas por quatro escritórios (Praça Seca, com dois escritórios, Jacarepaguá, com dois escritórios, Tanque e Curicica), representando cerca de 31% das ações do programa; depois temos a Zona Sul/Centro da cidade com três

intervenções desenvolvidas por dois escritórios (Santa Teresa, Copacabana, Botafogo) e finalmente a Zona Oeste da cidade, com três intervenções de responsabilidade de apenas um escritório (Bangu, Santíssimo, Senador Camará), representando somente cerca de 13% das obras.

Em um primeiro momento, um fato chamava a atenção, o Plano Diretor da Cidade reconhecia à Zona Oeste como uma área que necessitava de assistência pública para sua ocupação, porém somente na área da Grande Jacarepaguá (área próxima à maior concentração de eventos durante os Jogos Olímpicos), podemos observar uma concentração de esforços, ao contrário do restante da região, que possui planejamento para somente três bairros, Bangu, Santíssimo e Senador Camará, deixando de fora um extenso território.

Presente em um momento em que a cidade vivia grande euforia por conta de ter sido escolhida para sediar dois grandes eventos, a apresentação do Morar Carioca foi realizada, inclusive, em âmbito internacional, onde temos como exemplo, a participação de Eduardo Paes em um TED Talk<sup>110</sup> sobre cidade do futuro, realizado no estado da Califórnia, Estados Unidos. Segundo uma publicação do jornal O Globo<sup>111</sup> de 01 de março de 2012, o prefeito, no evento, ao abordar à habitação, destacou que, no Rio, 1,4 milhão de pessoas viviam em

---

<sup>110</sup> Assistido no

site:[http://www.ted.com/talks/eduardo\\_paes\\_the\\_4\\_commandments\\_of\\_cities?language=en#t-29317](http://www.ted.com/talks/eduardo_paes_the_4_commandments_of_cities?language=en#t-29317)

<sup>111</sup> Disponível Em: <https://oglobo.globo.com/aniversario/paes-da-sua-receita-de-cidade-do-futuro-em-conferencia-nos-eua-4107674#ixzz1wHvTQVkg>

favelas e que estas, a pesar de serem tratadas como problemas, deveriam se tornar solução.

Elas podem se tornar solução, se o poder público investir em urbanização nessas áreas — disse o prefeito, dando o exemplo da Praça do Conhecimento, no Complexo do Alemão, onde moradores podem fazer cursos de capacitação na área de tecnologia (PAES, O Globo, 01 de março de 2012).

A partir de 2012, com os recursos liberados, os escritórios passaram a operacionalizar as ações contratadas. Contratação de profissionais, articulações com lideranças comunitárias e associações de moradores foram realizadas a fim de iniciar a execução do planejamento.

O Escritório In Site<sup>112</sup>, em Vila São Jorge/ Para Pedro<sup>113</sup>, comunidade localizada no bairro de Colégio, por exemplo, chegou a montar um escritório dentro da própria comunidade, em parceria com a associação de moradores, oferecendo como contrapartida a reforma de sua sede.

---

<sup>112</sup> Durante este período, o autor deste trabalho compôs a equipe social do escritório, que tinha como objetivo levantar informações sobre o território e a sua população a fim de subsidiar os projetos realizados pelo escritório.

<sup>113</sup> A própria comunidade não tem uma definição consolidada acerca do nome, Para Pedro, era um nome mais antigo, muito utilizado pela população de faixa etária mais velha, porém, o nome Vila São Jorge, surgido nos anos 1990, tem muita força junto aos moradores mais novos, e é o nome que a Prefeitura optou por designar o território.

Todas as equipes dos escritórios, seguindo a orientação da prefeitura, eram obrigadas a realizar um “plano de diagnóstico social” que teria como objetivo coletar informações sobre os territórios contemplados pelo programa, a fim de subsidiar o planejamento das obras a serem planejadas pelos escritórios, e alimentar a base de dados da própria prefeitura que, desta forma, teria informações suficientes para atuar nestas comunidades. Todos os escritórios envolvidos montaram suas equipes sociais que contavam com profissionais de diferentes áreas, como antropólogos, sociólogos, geógrafos, assistentes sociais, dentre outros.

Também para garantir uma melhor escuta e criar espaços de participação para a comunidade, foi contratada logo no início do projeto, a organização não governamental IBASE que promoveu espaços de escuta da comunidade, grupos focais e reuniões dos moradores junto aos escritórios, além de garantir um acervo de filmagens documentais para o programa.



Figura 3: Rodas de conversas do IBASE em Vila São Jorge/ Para Pedro.  
Fonte: O autor

A partir do início do trabalho das equipes dos escritórios e do IBASE, o programa foi apresentado à população, gerando enorme expectativa entre os moradores.

Em Vila São Jorge/Para Pedro, área de responsabilidade do escritório *In Site*, foram reunidas, no dia 18 de junho de 2012, cerca de três mil pessoas<sup>114</sup> no campo de futebol da comunidade. Estavam presentes, além dos moradores da comunidade, autoridades da

---

<sup>114</sup> Número aferido pela equipe social do escritório *In Site*, junto da Associação de Moradores no dia 16 de junho de 2012.

prefeitura, políticos locais, técnicos do escritório, lideranças da comunidade e de toda a região de seu entorno.



Figura 4: Foto da apresentação do Programa Morar Carioca aos moradores da comunidade de Vila São Jorge/ Para Pedro. Fonte: O autor. Equipe social do Escritório In Site.

Também aconteceram, neste período, apresentações para diferentes secretarias, onde os projetos dos escritórios recebiam sugestões e críticas. Em várias dessas reuniões, estavam presentes técnicos da prefeitura, membros do IAB e acadêmicos.

Segundo o site Rio On Watch<sup>115</sup> de 15 de maio de 2013, este paradigma da prefeitura em trabalhar com moradores para determinar suas prioridades estaria à milhas de distância da política de “recivilização” dos parques proletários de onde moradores foram despejados nos anos 40<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> Disponível em: <http://rioonwatch.org.br/?p=5735>. Acessado em março de 2014.

<sup>116</sup> O Código de Obras de 1937 identificava as favelas como um mal a ser extirpado e proibia “a construção de novas moradias, assim como a melhoria das existentes”,

Tamanha movimentação e também a presença dos escritórios *In loco*, além da garantia de diferentes espaços de participação, geraram expectativas e esperanças de melhoras nas comunidades atendidas.

Toda via, em pelo menos uma delas, Vila União Curicica, localizada no bairro de Jacarepaguá, este foi um momento marcado por uma grande contradição, posto que em setembro de 2012, técnicos do IBASE iniciaram seus trabalhos dentro do escopo do Morar Carioca, porém, em novembro de 2012, a associação de moradores da localidade foi informada por técnicos da prefeitura que a comunidade teria de ser removida, já que estava no meio de um dos trajetos da Transolímpica. De fato, parte da comunidade foi removida, mas outra parcela permanece até hoje no local.

De acordo com a pesquisa realizada neste trabalho, o período compreendido entre o final do ano de 2012 e início do ano de 2013 marcou uma “virada” no programa. Em janeiro de 2013, a prefeitura abortou de forma abrupta, e dispensou o trabalho do IBASE, deixando de atender assim a um dos pilares do programa, a garantia de participação popular. Também no final de 2012 o diagnóstico social e os relatórios sociais, responsabilidades dos escritórios contratados,

---

propondo a construção de “habitações proletárias”, o que serviria de parâmetro para o projeto de construção dos parques proletários implementados a partir do início da década 1940 (BURGOS, 2006, p. 27). Os três primeiros parques proletários foram construídos nos bairros do Caju, Gávea e Leblon, entre 1941 e 1942, “para onde foram transferidos cerca de quatro mil favelados, de um universo de 130 mil. Fonte: Vinicius Bandeira, 2013.

deixaram de ser exigidos, em ambos os casos, foram feitos sem nenhuma comunicação anterior.

A partir deste momento, concomitante ao avanço das obras olímpicas e as remoções na cidade do Rio de Janeiro, fica extremamente difícil analisar o verdadeiro impacto do programa junto às populações diretamente afetadas, já que diferentes versões do programa foram apresentadas pela prefeitura a partir do início do ano de 2013.

A fim de averiguarmos a repercussão dos projetos selecionados no concurso, realizamos, através de contatos telefônicos e meio digital, contato com os responsáveis pelos escritórios, com o intuito de buscar informações e opiniões a respeito das intervenções por eles planejadas.

Quase todos foram unânimes em afirmar que desconheciam o destino de seus planos básicos entregues à prefeitura. Informações extraoficiais de intervenções realizadas, desconhecimento e a certeza de que nada foi realizado, foram as principais respostas coletadas pelo autor. Mônica de Oliveira Santos, coordenadora do projeto pela empresa Concrematt, responsável pelo projeto básico de urbanismo do Complexo da Fazenda Coqueiro, localizada nos bairros de bangu, Senador Camará e Santíssimo, afirmou ter certeza de que nenhuma obra prevista por sua equipe havia sido realizada, Já Frederico Paione, arquiteto titular do escritório *In Site*, declarou em entrevista ao autor, que sabia através de informações vindas de fora, que apenas obras de infraestrutura haviam sido realizadas na comunidade de Vila São Jorge/ Para Pedro, localizada no bairro de Colégio.

Em comum, todos os escritórios lamentavam o destino do projeto, Paione (2017), afirma que apesar do IAB ter feito um bom trabalho na condução do concurso, suas motivações (do programa) foram outras, diferentes dos interesses das comunidades atendidas.

Sem dúvida o IAB fez um trabalho muito bom, conduziu, realmente, da melhor forma que podia. Mas não tem jeito, o concurso foi apenas uma jogada de marketing, para conquistar de alguma forma o apoio do IAB, para que não existissem críticas iniciais e também para criar uma imagem junto à sociedade. (PAIONE, 2017)

Cláudia Cerpa, coordenadora do escritório NAPP, informou que a prefeitura alegou que não haveriam verbas para as intervenções planejadas, e que, somente as primeiras propostas seriam contempladas de alguma forma. Através de sua direção, o escritório AGRAR, informou que ainda estão finalizando o contrato, aguardando aprovações finais da disciplina de infraestrutura em locais do bairro de Santa Teresa, Centro do Rio de Janeiro.

Segundo os escritórios consultados, todos, com exceção da FFA, que não chegou, segundo a empresa, a assinar contrato com a prefeitura, entregaram seus projetos básicos. Porém, como já foi dito acima, nenhuma dessas intervenções se materializou. É fundamental destacar que as equipes destes escritórios estiveram na comunidade, realizaram seus trabalhos, o que, como já vimos gerou grande expectativa das

populações atendidas, e também, por causa disso, um enorme desgaste desses profissionais com a comunidade.

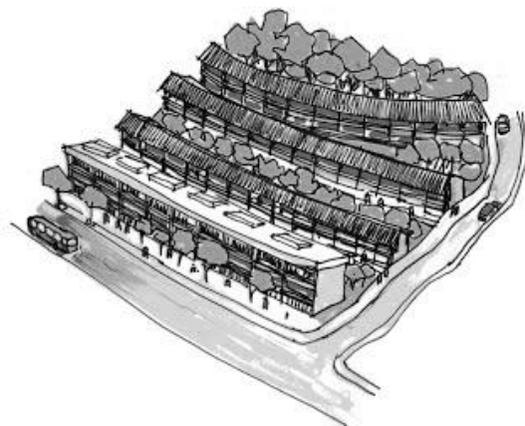


Figura 5: Imagens de etapas dos projetos básicos desenvolvidos pelos escritórios NAPP e Hector Viglicca. Fonte: Escritórios NAPP e Hector Viglicca.

Outros escritórios, selecionados para os ciclos posteriores previstos, apesar de selecionados, nunca foram chamados, por causa disso, um grande desânimo se abateu sobre estes profissionais, como

podemos ler no depoimento da arquiteta Jacira Farias para o jornal O Globo de 18 de maio de 2014<sup>117</sup>:

Apresentamos uma proposta que seria usada na área do Saquacu, perto do Cesarão. Soube informalmente que não seria contratado nenhum escritório da AP-5, só os das áreas do Centro e Tijuca e os que ficam perto dos polos de jogos da Copa e das Olimpíadas. Mas oficialmente ninguém nos fala nada desde agosto de 2013, numa das três vezes em que fomos convocados e chamados a apresentar documentos — contou Jacira, que contabiliza já ter gasto R\$ 10 mil com a emissão (e reemissão) de certidões desde que seu escritório foi selecionado. — Até já desmobilizei a equipe — diz ela que, junto com a sócia Juliana Canedo, montou um grupo multidisciplinar para o trabalho (JACIRA FARIAS, O Globo, 18 de maio de 2014)

Em entrevista à Kate Steiker- Ginzberg, para formulação de artigo<sup>118</sup>, parte de sua tese de Graduação na Universidade de Colúmbia, Pedro da Luz Moreira, presidente do IAB- Rio, afirma que o Morar Carioca “saiu da agenda política”, descrevendo um prefeito que abandonou um projeto baseado em suas vontades políticas. Já Antônio Augusto Veríssimo, ex-Coordenador de Planejamento e Projetos

---

<sup>117</sup> Disponível em [www.oglobo.com.br](http://www.oglobo.com.br) de 18 de maio de 2014.

<sup>118</sup> Este artigo é uma versão revisada de um trabalho apresentado na Reunião Anual da Associação de Geógrafos Americanos (Tampa, FL. Abril 2014). Disponível em: <http://rioonwatch.org.br/?p=12410>.

da SMH, no mesmo artigo, explica, “Nós (SMH) não tomamos a decisão... todas as ordens para suspender (os contratos) vieram de cima para baixo. Foi uma ordem direta do prefeito”. Quando perguntado sobre as empresas de arquitetura restantes, acrescentou: “Nós não tivemos um sinal verde do prefeito para contratar o resto das equipes”, descrevendo uma “desaceleração” do programa e como os recursos previstos foram desviados para outras agendas.

Os escritórios contratados também expressaram sua decepção com os desdobramentos do programa, Paione (2017), confirma este sentimento quando explicita sua frustração com o andamento observado.

Acredito pessoalmente que os motivos destas alterações quanto aos planos básicos entregues pelos escritórios estão relacionados com uma mudança de conceito ao longo da gestão passada. Do nosso trabalho não ficou nada, é lamentável, um grande desperdício de recursos públicos, além de um enorme desgaste junto à população atendida. (PAIONE, 2017)

Jonas Godinho responsável pelo Morar Carioca pelo escritório Arqhos relatou que até onde sabia, o projeto básico apresentado havia sido dividido em três licitações, e lamenta o fato disso ter ocorrido, posto que a força presente em suas propostas residia na integração das

intervenções, pensadas, inclusive para fora da área de atuação dos mesmos. Já Mônica de Oliveira Santos da Concremat, ao afirmar que nenhuma proposta deles havia sido licitada, pondera que o conceito apresentado pela prefeitura era até interessante, porém nada foi realizado de acordo com os projetos encaminhados, Heitor Derbli, arquiteto responsável pelo escritório que leva seu nome, responsável por obras do Morar Carioca nos bairros de São Cristóvão e Vasco da Gama, informou que somente obras de infraestrutura foram realizadas em suas áreas de atuação. O mesmo fez críticas contundentes à gestão Paes, caracterizando-a como um engodo, uma falsidade<sup>119</sup>. Segundo o arquiteto o programa constituiu uma verdadeira mentira e também criticou o legado dos megaeventos realizados na cidade, que, segundo ele, nada ficou para a população.

Também, segundo o artigo supracitado, “problemas financeiros” prejudicaram o programa, porém, ao que tudo indica, em um determinado momento após a reeleição de Eduardo Paes, o Morar Carioca sai da agenda da prefeitura, que, ocupada com os prazos associados aos megaeventos, passa, paulatinamente, a esvaziar as ações do Programa, ofertando informações desencontradas e muitas vezes atribuindo a uma série de ações o nome do Programa.

É importante ressaltar que os trabalhos realizados por estes escritórios foram pagos, e apesar da quantidade de recursos aparecer

---

<sup>119</sup> O Arquiteto Heitor Derbli, durante sua entrevista ao autor autorizou o uso das críticas apresentadas neste trabalho.

diminuta em um universo de grandes valores, acreditamos que devem ser percebidos, até como forma de se questionar a utilização de recursos públicos. O valor total de suas contratações alcançou o valor de R\$ 16.339.926,71, como podemos ver na tabela abaixo que discrimina por escritório, o valor pago pela prefeitura a seus projetos básico.

Fontes de pagamento / escritórios	Fundo Municipal de Habitação	Secretaria Municipal de Habitação	Fundo Municipal de Habitação	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	Secretaria Municipal de Habitação	Fundo Municipal de Habitação	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	Total (R\$)
In site		558308,85			702109,65			1.26.0418,5
AGRAR	61104,26	278352,66	380506,33		56878,13	165841,67		942.683,05
ARQHOS	305821,76	98998,85	1863419,68		79251,97	571471,43		2.918.963,69
Hector viglicca	422766,59		1173070,32			567050,27		2.162.887,18
Atelier Metropolitan	673874,43		1892783,34			897647,31		3.464.305,08
Corcovado	142558,34		424411,54					566.969,88
NAPP	71872,97		931100,32			493780,88		1.496.754,17
Heitor Derbli		422247,53			594577,16			1.016.824,69
LVA		112030,7	273853,24		292745,42	337473,56		1.016.102,92
Cocremat				812356,65			509594,34	1.321.950,99
Aucasulo						172066,56		172.066,56
<b>Total</b>								<b>16.339.926,71</b>

Tabela 2: valores discriminados dos pagamentos realizados aos escritórios.

Fonte: O autor, com base em dados disponibilizados pela Controladoria Geral do Município<sup>120</sup>.

Em 2017, já sob nova gestão executiva, a Secretaria Municipal de Habitação ainda apresentava em seu site<sup>121</sup> resultados alcançados pelas ações do programa. Na mesma página ainda era informado que se tratava do maior projeto de urbanização de favelas da história do país.

Destacamos que, durante o ano de 2017, tentamos, através de contatos telefônicos e digitais confirmar tais números, porém, a informação dada por diferentes técnicos da prefeitura era de que a atual gestão não tinha muitas informações, ou de que somente algumas intervenções de infraestrutura tinham sido realizadas.

Enfatizamos que as buscas por estes números sempre se constituíram em um desafio para esta pesquisa, já que na gestão passada também encontrávamos dificuldades em buscar informações fidedignas.

A apresentação do programa em 2017, nos permitia visualizar as ações realizadas por regiões da cidade, bem como discriminava os projetos e valores de cada uma delas.

Segundo os dados da SMH, até março de 2017, foram realizadas 41.654 ações de regularização fundiária na cidade, estando estas distribuídas pelas seguintes regiões: 10.324 na Zona Oeste; 30.330, na

---

<sup>120</sup> Disponível em:

<http://riotransparente.rio/dados.asp?EXERCICIO=2012&prgPesquisa=MORAR%20CARIOCA>. Acessado em fevereiro de 2017.

<sup>121</sup> Disponível em <https://medium.com/morar-carioca>

Zona Norte e 1.000 na Zona Sul da cidade. O mapa abaixo nos ajuda a visualizar estas ações, bem como sua concentração na Zona Norte da Cidade.



Figura 6: Mapa de localização das ações de regularização fundiária  
Fonte: SMH-2017 (confeccionado pelo autor)

As descrições do Programa referem-se a todas as obras de infraestrutura e instalação de equipamentos públicos, por região, realizadas pelo programa, e também apresenta os valores referentes a cada uma delas.

A fim de facilitar a leitura do Programa Morar Carioca, a Secretaria também disponibilizava em seu site de apresentação, os valores resumidos das ações realizadas pelo Morar Carioca até março de 2017:

- 380 mil metros de extensão de pavimentação (o equivalente a 957.992,20m<sup>2</sup> de pavimentação)
- 284 mil metros de redes de água potável
- 48.309 mil ligações domiciliares de água
- 13 elevatórias de água (8 prontas, 3 em construção e 2 a iniciar)
- 305 mil metros redes de esgoto
- 42.182 ligações domiciliares de esgoto
- 12 elevatórias de esgoto (7 prontas, 3 em construção e 2 a iniciar)
- 190 mil metros de redes de drenagem
- 6.938 pontos de iluminação pública
- 98.676 metros quadrados de contenção de encostas
- 2.567 novos pontos de coleta de lixo
- 40 Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDIs), sendo 38 concluídas e 2 em construção
- 4 creches (3 concluídas e 1 em construção)
- 6 escolas, sendo 4 prontas e 2 em construção
- **833 novas moradias**
- Reservatórios, totalizando 4, 55 milhões de litros de água

- 357 praças e áreas de lazer.
- **Valor gasto até o momento (2017): 2,72 bilhões**<sup>122</sup>

Os dados apresentados pelo órgão público serviram para que pudéssemos realizar comparações com o que foi apresentado pela prefeitura, além de verificarmos a distribuição das intervenções por áreas da cidade.

Ao somamos itens relacionados à infraestrutura, observamos fatos que devem ser mencionados. O primeiro desses elementos se refere aos valores atribuídos às obras. Nas intervenções realizadas na Zona Norte da cidade, a Secretaria informara que gastara um valor de R\$1.184,10 bilhão, na Zona Oeste o valor é de R\$206,8 milhões, já as intervenções nas Zona Sul, Centro e Grande Tijuca têm um valor de R\$335, 6 milhões. O total deste montante correspondia ao valor de R\$1.726,50 bilhão. Inicialmente, estes números já diferem do valor disponibilizado pela prefeitura para o Morar Carioca que chegaram, segundo a mesma Secretaria, a R\$2,72 bilhões.

Em segundo lugar, destacamos que a Zona Oeste, área preferencial para as intervenções, como já foi explicado neste trabalho, foi justamente a que recebeu a menor quantidade de recursos.

Também à guisa de comparação, estes investimentos somam algo próximo a 10% dos investimentos da prefeitura destinados para a

---

<sup>122</sup> Disponível em: <https://medium.com/morar-carioca/onde-o-morar-carioca-j%C3%A1-chegou-2cc58c2384da>

realização dos Jogos Olímpicos que, segundo a matriz<sup>123</sup> de responsabilidade dos entes federativos, era de R\$14.261,61 bilhões. Cabe lembrar, que os valores finais referentes à realização dos jogos ainda não foram apresentados oficialmente. Destacamos também que o Programa Morar Carioca, segundo este documento, não fazia parte dos valores dispendidos ao legado para a cidade.

Outras discrepâncias associadas a estes números podem ser verificados se compararmos aos valores apresentados resumidamente e por isso, mais fáceis de serem lidos.

Segundo informava o site, o Programa construiu 305 km de rede de esgoto, porém quando este item é somado, de acordo com valores discriminados por regiões, encontramos 206 km de rede de esgoto construída. No que se refere à rede de água, os dados resumidos informavam um total de 284 km construídos, e, novamente, quando somamos os valores, encontramos 206 km de rede instalada de água.

Claro está que estes números podem aparecer em outras variáveis presentes nas tabelas, não servindo assim para uma análise concreta sobre as ações do Programa. Porém, cálculos mais fáceis de realizar, por conta de sua singularidade, como o número de habitações construídas pelo Programa, também apresentam diferenças.

Os dados resumidos apresentados anunciam 833 novas moradias realizadas pelo programa desde o seu início. Porém, quando realizamos a contagem por região da cidade, temos os seguintes números: 116

---

<sup>123</sup> Disponível em: <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/matriz-de-responsabilidades>

unidades habitacionais entregues na Zona Oeste, moradias estas, concentradas no complexo Juliano Moreira, próximo ao bairro de Jacarepaguá e 120 unidades habitacionais localizadas na Zona Sul, Centro e Tijuca. Novamente, não podemos afirmar que as 833 novas moradias não foram construídas, porém, estes números não aparecem, em sua totalidade, discriminados por regiões pela Secretaria.

Também de acordo com a SMH, de 2010 a junho de 2016, o Morar Carioca já havia atendido a cerca de 500 mil moradores de 122 mil domicílios de 226 comunidades e loteamentos de toda a cidade e investiu, desde seu início, **R\$ 2,72 bilhões** (grifo nosso), em obras já concluídas e em andamento.

Neste ponto, devemos fazer uma importante análise sobre os números relacionados aos valores gastos, informados pelo programa.

Em pesquisa realizada no site Rio Transparente<sup>124</sup>, instrumento de responsabilidade da Controladoria Geral do Município-CGM, que informa oficialmente as prestações de conta do município ano a ano, através da discriminação de receitas, despesas, por órgão, ações, programas e fundamento de despesas, favorecidos, contratos e prestações. Poderemos, através de comparações feitas, observar que os valores informados pela SMH não correspondiam aos valores prestados pela CGM.

---

<sup>124</sup> Disponível em

<http://riotransparente.rio/dados.asp?EXERCICIO=2009&prgPesquisa=MORAR%20CARIOCA&numeroPrgPesquisa=&cmd=ExecOrcPrgResposta1&visao=despesas#>

Para efeito de compreensão das análises a seguir, atentamos para o fato dos recursos disponibilizados para o Programa Morar Carioca serem apresentadas através de três rubricas distintas, sendo elas PROAP-III, Programa Minha Casa Minha Vida e Morar Carioca - Urbanização.

Código do programa	Ano	Ações discriminadas	Valor pago	Valor pago mais restos a pagar
210	2009	<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>PROAP III -</u> <u>PROGRAMA DE</u> <u>URBANIZACAO DE</u> <u>ASSENTAMENTOS</u> <u>POPULARES</u>	R\$ 1.664.926,81	R\$ 2.281.673,70
210	2010	<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>PROAP III -</u> <u>PROGRAMA DE</u> <u>URBANIZACAO DE</u> <u>ASSENTAMENTOS</u> <u>POPULARES</u>	R\$ 3.265.294,58	R\$ 3.970.795,45
320		<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>MINHA CASA MINHA</u> <u>VIDA</u>	R\$ 1.813.293,43	R\$ 1.813.293,43
321		<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>URBANIZACAO</u>	R\$ 133.903.353,95	R\$ 133.903.353,95
210	2011	<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>PROAP III -</u> <u>PROGRAMA DE</u> <u>URBANIZACAO DE</u>	R\$ 33.410.393,82	R\$ 36.794.937,13

		<u>ASSENTAMENTOS</u>		
		<u>POPULARES</u>		
320		<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>MINHA CASA MINHA</u> <u>VIDA</u>	R\$ 21.274.404,75	R\$ 24.174.162,33
321		<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>URBANIZACAO</u>	R\$ 295.541.211,81	R\$ 363.977.815,08
210	2012	<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>PROAP III -</u> <u>PROGRAMA DE</u> <u>URBANIZACAO DE</u> <u>ASSENTAMENTOS</u> <u>POPULARES</u>	R\$ 13.900.388,81	R\$ 17.928.522,90
320		<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>MINHA CASA MINHA</u> <u>VIDA</u>	R\$ 903.851,07	R\$ 10.345.211,53
321		<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>URBANIZACAO</u>	R\$ 312.506.517,68	R\$ 421.296.253,84
210	2013	<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>PROAP III -</u> <u>PROGRAMA DE</u> <u>URBANIZACAO DE</u> <u>ASSENTAMENTOS</u> <u>POPULARES</u>	R\$ 26.620.848,73	R\$ 32.583.795,24
320		<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>MINHA CASA MINHA</u> <u>VIDA</u>	R\$ 3.904.613,34	R\$ 6.510.211,46
321		<u>MORAR CARIOCA -</u> <u>URBANIZACAO</u>	R\$ 235.906.320,97	R\$ 322.795.455,95

320	2014	<u>MORAR CARIOCA -</u>		
		<u>MINHA CASA MINHA</u>	R\$ 18.593.710,52	R\$ 18.890.683,40
		<u>VIDA</u>		
321		<u>MORAR CARIOCA -</u>		
		<u>URBANIZACAO</u>	R\$ 202.071.490,17	R\$ 208.326.644,52
320	2015	<u>MORAR CARIOCA -</u>		
		<u>MINHA CASA MINHA</u>	R\$ 35.497.167,28	R\$ 37.038.457,06
		<u>VIDA</u>		
321		<u>MORAR CARIOCA -</u>		
		<u>URBANIZACAO</u>	R\$ 386.204.054,34	R\$ 513.290.624,68
320	2016	<u>MORAR CARIOCA -</u>		
		<u>MINHA CASA MINHA</u>	R\$ 30.220.368,12	R\$ 31.337.757,26
		<u>VIDA</u>		
321		<u>MORAR CARIOCA -</u>		
		<u>URBANIZACAO</u>	R\$ 91.044.263,76	R\$ 142.827.862,84
		<b>Total do Período Paes</b>	<b>R\$</b>	<b>R\$ 2.330.087.511,75</b>
			<b>1.848.246.473,94</b>	
320	2017	<u>MORAR CARIOCA -</u>		
		<u>MINHA CASA MINHA</u>	R\$ 1.682.730,21	R\$ 1.682.730,21
		<u>VIDA</u>		
321		<u>MORAR CARIOCA -</u>		
		<u>URBANIZACAO</u>	R\$ 0,00	R\$ 19.177.154,09
		<b>Total com o ano de 2017</b>	<b>R\$</b>	<b>R\$ 2.350.947.396,05</b>
		<b>(gestão Crivella)</b>	<b>1.849.929.204,15</b>	

Tabela 3: Recursos destinados ao Programa Morar Carioca.

Fonte: Controladoria Geral do Município-2017 (tabela elaborada pelo autor)

Os números apresentados apontavam um valor gasto até 2017 de R\$2.350.947.396,05 bilhões (já incorporados os valores realizados na

gestão Crivella), diferente das informações da Secretaria Municipal de Habitação que mostravam um valor de R\$2.720 bilhões, ou seja, existia uma diferença de R\$369.052.604,00 entre os dados da Secretaria e os dados da Controladoria. Porém, se compararmos esse valor com a promessa de recursos no lançamento do Programa, em 2010, na ordem de R\$8 bilhões, podemos identificar um valor de cerca de R\$5,6 bilhões ainda a se gastar para alcançar o montante prometido. Frente à crise econômica que o país atravessa e considerando o fator tempo, podemos inferir que dificilmente a meta inicial, se cumprida, será atingida no prazo que foi estabelecido.

Em seu lançamento e também em diversas oportunidades, foi informado que o Programa se completaria até 2020, informação que continua a ser veiculada pela atual gestão da SMH. Passados nove anos do anunciado e cinco anos do decreto que instituía o Programa, os dados apontam que, se levarmos em conta o ano de lançamento, 2010, foi gasto um valor médio de cerca de R\$390 milhões ao ano para a sua execução, e quando consideramos o ano do decreto (2012), observamos uma média de R\$470 milhões gastos ao ano, o que configura que para alcançar o valor prometido, o município teria que gastar nos próximos três anos cerca de R\$1,4 bilhão de reais por ano. Observamos que, devido à crise político econômica que o país atravessa, bem como as dificuldades financeiras relatadas pela atual gestão municipal, o alcance deste montante nos parece inviável.

Outro dado que nos chama a atenção ao observar a tabela é que o Programa, de acordo com a Controladoria, possuía três rubricas de

despesas, Morar Carioca - PROAP III - programa de urbanização de assentamentos populares, Morar Carioca - Minha Casa Minha Vida, Morar Carioca - urbanização. A primeira se referia aos gastos de obras empenhados ainda à época do programa Favela Bairro, pagamento de restos a pagar, obras iniciadas na gestão anterior, dentre outros. O segundo se relacionava com custos referentes à contrapartida local da contratação do Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal. Desta forma, nos parece que somente o terceiro item, relacionado à urbanização, possuía valores discriminados referentes à proposta do Programa contida no Decreto de 2012.

Podemos observar ainda na tabela 3 que o nome “Morar Carioca” surgira bem antes do decreto promulgado em 2012. Desde 2009, obras detalhadas como Morar Carioca já eram, àquela altura associadas à gastos com o PROAP- III, restos a pagar do Favela Bairro, bem como ações ainda em curso do antigo programa da gestão anterior, César Maia.

Se somarmos os valores, durante os anos de 2009 a 2011, anteriores, portanto, à promulgação do decreto da realização do concurso feito em parceria com o IAB-RJ e, portanto, antes do início das ações dos escritórios, teremos um valor aproximado de R\$567 milhões.

Poderemos ver na tabela a seguir que as ações discriminadas neste período demonstram claramente que parte do que é atribuído ao Morar Carioca era distribuído por pagamentos à outras políticas públicas, como o PAC, Minha Casa Minha Vida e PROAP- Favela

Bairro que, por conta de contratos e acordos financeiros e políticos, a Prefeitura não poderia deixar de honrá-los.

Ano	Código	Programa	Ação	Desdobramento do elemento de despesa	Unidade Orçamentária	Favorecido	VALOR PAGO + Restos a Pagar (valor total ano – R\$)
2009	210	MORAR CARIOCA - PROAP III - PROGRAMA DE URBANIZACAO DE ASSENTAMENTOS POPULARES	AÇÃO SOCIAL NO PROAP- III	Apoio financeiro a população	Secretaria municipal de desenvolvimento social	Secretaria municipal de assistência social	117.900,00
				Serviço de assistência social	Secretaria municipal de desenvolvimento social	Secretaria municipal de assistência social	1.199.200,00
			ADMINISTRA-CAO E PROJETOS DO PROAP III			Ambiental engenharia e consultoria Ltda.	126.111,58
						TCDI engenharia e tecnologia de sistemas de inform.	221.715,23
			URBANIZACAO INTEGRADA DO PROAP III			Construtora Mello Júnior Ltda.	616.746,89
2010	210	MORAR CARIOCA - PROAP III - PROGRAMA DE URBANIZACAO DE ASSENTAMEN-	ACAO SOCIAL NO PROAP III		Secretaria municipal de desenvolvimento social	Instituto stimulu Brasil	938.666,67
			ADMINISTRA-CAO E PROJETOS DO PROAP III		Secretaria municipal de habitação e cidadania	Ambiental engenharia e consultoria Ltda.	1.563.866,22

Anais do II Congresso Nacional de Direito da Cidade

2011	320	TOS POPULARES			Secretaria municipal de habitação e cidadania	TCDI engenharia e tecnologia de sistemas de inform.	1.468.262,56
		MORAR CARIOCA - MINHA CASA MINHA VIDA	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL		Fundo municipal de habitação e interesse social	Mapa construções Ltda.	1.399.617,54
	PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC MORADIA		Execução das obras e projetos	Secretaria municipal de habitação e cidadania	Mapa construções Ltda.	413.675,89	
	321	MORAR CARIOCA - URBANIZACAO	ATIVIDADES SOCIAIS COMPLEMENTARES	Apoio financeiro a população	Secretaria municipal de habitação e cidadania	Secretaria municipal de habitação e cidadania	6.997.450,00
			ESTUDOS E PROJETOS PARA IMPLANTACAO DE INFRAESTRUTURA URBANA				
	210	MORAR CARIOCA - PROAP III - PROGRAMA DE URBANIZACAO DE ASSENTAMENTOS POPULARES	ADMINISTRACAO E PROJETOS DO PROAP III	Serviços de engenharia de caráter eventual	Secretaria municipal de habitação e cidadania	Ambiental engenharia e consultoria Ltda.	464.023,72
						TCDI engenharia e tecnologia de sistemas de informação	464.023,71
				Serviços de gerenciamento	Secretaria municipal de habitação e cidadania	Ambiental engenharia e consultoria Ltda.	1.864.845,72
						TCDI engenharia e tecnologia de sistemas de inform.	1.864.845,69
				Execução das obras e projetos	Secretaria municipal de	Hecio Gomes	21.274.128,22

		URBANIZACAO INTEGRADA DO PROAP III		habitação e cidadania	engenharia Ltda.	
					Volume construções e participações Ltda.	9.603.183,33
320	MORAR CARIOCA - MINHA CASA MINHA VIDA	ADEQUACAO DA DEMANDA AOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS	Apoio financeiro a população	Secretaria municipal de habitação e cidadania	secretaria municipal de habitação e cidadania	18.022.690,12
		HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL		Secretaria municipal de habitação e cidadania	Mapa construções Ltda.	221.480,14
		PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC MORADIA	Execução das obras e projetos	Secretaria municipal de habitação e cidadania	VIT cenografia e construções Ltda.	5.404.690,66
			Execução de obras e projetos de ampliação, reconstrução e reformas.	Secretaria municipal de habitação e cidadania	Tecnosolo engenharia S.A.	15.377,35
		PROGRAMA NOVAS ALTERNATIVAS	Consultorias para investimentos em obras	Secretaria municipal de habitação e cidadania	Darsa arquitetura Ltda.	58.164,45
Technische engenharia e consultoria Ltda.	85.351,77					

Tabela 4: Recursos do Programa Morar Carioca investidos no PROAP e no Minha Casa Minha Vida. Fonte: Controladoria Geral do Município-201 (Tabela elaborada pelo autor)

Dados sobre habitação popular, obtidos na Controladoria Geral do Município, também demonstravam que, ao falar de Morar Carioca, poderíamos estar lidando com dados do Minha Casa Minha Vida no ano

de 2014, quando indenizações e restituições foram pagas sob a rubrica Morar Carioca-Minha Casa Minha Vida.

Ano	Código	Ação	Unidade Orçamentária	Elemento de despesa	Desdobramento do elemento de despesa	Favorecido	VALOR PAGO LIQUIDADO (RS)	
2009	3203	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	FUNDO MUNICIPAL DE HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL - FMHIS	OBRAS E INSTALACOES	EXECUCAO DAS OBRAS E PROJETOS	MAPA CONSTRUcoes LTDA	481.052,45	
2010	1080	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	FUNDO MUNICIPAL DE HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL - FMHIS	OBRAS E INSTALACOES	EXECUCAO DAS OBRAS E PROJETOS	MAPA CONSTRUcoes LTDA	1.946.788,69	
2011	<b>Nenhuma informação</b>							
2012	1080	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	FUNDO MUNICIPAL DE HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL - FMHIS	SERVICOS DE CONSULTORIA	CONSULTORIAS PARA INVESTIMENTOS EM OBRAS	CONCREMAT ENGENHARIA E TECNOLOGIA S.A.	295.801,71	
2012	1080	HABITACAO DE	FUNDO MUNICIPAL DE	SERVICOS DE	CONSULTORIAS PARA INVESTIMEN	CONCREMAT ENGENHARI	295.801,71	

		INTERESSE SOCIAL	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL - FMHIS	CONSULTORIA	TOS EM OBRAS	A E TECNOLOGIA S.A.		
					EXECUCAO DE OBRAS E PROJETOS DE AMPLIACAO, RECONSTRUCAO E REFORMAS	HECIO GOMES ENGENHARIA LTDA.	276.871,65	
					RESTITUICOES DE CONVENIOS	MINISTERIO DAS CIDADES	73.638,21	
2013	Nenhuma informação							
2014	3203	FUNDO MUNICIPAL DE HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	FUNDO MUNICIPAL DE HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL - FMHIS	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	INDENIZACOES E RESTITUICOES	DIOMAR CHAVES BRAS	25.000,00	Morar carioca - Minha Casa Minha Vida
						EDUARDO MOREIRA ABREU	76.069,00	Morar carioca - Minha Casa Minha Vida
						ISABEL CRISTINA MOREIRA DO AMARAL	51.563,00	Morar carioca - Minha Casa Minha Vida
						JOSEMILSON PEREIRA DE LIRA	29.555,00	Morar carioca -

							Minha Casa Minha Vida	
						KEYLA CRISTINE ALVES PEREIRA	91.929,00	Morar carioca- Minha Casa Minha Vida
						MARCIA BISPO DOS SANTOS	50.813,00	Morar carioca- Minha Casa Minha Vida
						MARILENE BISPO DOS SANTOS	48.338,00	Morar carioca- Minha Casa Minha Vida
						MARILIA SANTOS DE OLIVEIRA	36.129,00	Morar carioca- Minha Casa Minha Vida
						MICHELE BISPO DOS SANTOS	25.000,00	Morar carioca- Minha Casa Minha Vida

						SARA CAROLINE RODRIGUES SOUSA	31.133,00	Morar carioc a- Minha Casa Minha Vida
						INOVARA CONSULTOR IA E ASSESSORIA LTDA	13.653,61	Morar carioc a- Minha Casa Minha Vida
2015	Nenhuma informação							
2016	nenhuma informação							
2017	Nenhuma informação							

Tabela 5: Recursos do Morar Carioca para pagamento de indenizações.  
Fonte: Controladoria Geral do Município-2017 (Tabela elaborada pelo autor)

Estes dados vão ao encontro da literatura que critica o Morar Carioca por abrigar diversas ações que possuíam outras naturezas com o intuito de promover o programa e a própria gestão, o que garantiria, com a propaganda realizada através de setores da grande imprensa, capital político o suficiente para garantir a sua reeleição.

Naturalmente não estamos fazendo um juízo de valor se estas ações poderiam ser incorporadas ou não a um determinado programa, porém, com dados levantados pela pesquisa, fica a indagação se a gestão municipal, no período 2009-2016, não se aproveitou de outras iniciativas governamentais, como o Favela Bairro e o Minha Casa Minha Vida, para realizar operacionalmente a sua execução,

potencializando suas ações e garantindo, assim, maiores ganhos políticos, mas criando uma enorme contradição, entre, o que foi anunciado e o que de fato foi realizado.

Como acreditamos que esta é uma linha de raciocínio válida, experimentamos cruzar de novo os números apresentados na tabela 3, mas agora trabalhando somente com os valores associados à rubrica do Morar Carioca-Urbanização, por acreditar que, de fato, esta correspondia aos custos associados ao escopo anunciado pela prefeitura no Morar Carioca sem a interferência de outros valores, o que geraria a tabela 6 abaixo .

Ano	Código do Programa	Ação	Valor Pago	Valor Pago Mais Restos a Pagar
2010	321	<u>MORAR CARIOCA</u> <u>- URBANIZACAO</u>	R\$ 133.903.353,95	R\$ 133.903.353,95
2011	321	<u>MORAR CARIOCA</u> <u>- URBANIZACAO</u>	R\$ 295.541.211,81	R\$ 363.977.815,08
2012	321	<u>MORAR CARIOCA</u> <u>- URBANIZACAO</u>	R\$ 312.506.517,68	R\$ 421.296.253,84
2013	321	<u>MORAR CARIOCA</u> <u>- URBANIZACAO</u>	R\$ 235.906.320,97	R\$ 322.795.455,95
2014	321	<u>MORAR CARIOCA</u> <u>- URBANIZACAO</u>	R\$ 202.071.490,17	R\$ 208.326.644,52
2015	321	<u>MORAR CARIOCA</u> <u>- URBANIZACAO</u>	R\$ 386.204.054,34	R\$ 513.290.624,68
2016	321	<u>MORAR CARIOCA</u> <u>- URBANIZACAO</u>	R\$ 91.044.263,76	R\$ 142.827.862,84

Total	RS 2.106.418.010,86
-------	---------------------

Tabela 6: Recursos do Morar Carioca utilizados para urbanização.  
Fonte: Controladoria Geral do Município-2017 (tabela elaborada pelo autor)

O valor encontrado neste caso é de R\$2.106.418.010,86. Se novamente pegarmos o valor informado pela Prefeitura de R\$2.720 bilhões, poderemos ver que a diferença entre o que foi vinculado e o que foi realizado é ainda maior, pois ai teríamos uma diferença na casa de cerca de **RS620 milhões** (grifo nosso), aumentando assim, ainda mais, a distância para se alcançar os valores prometidos em 2010, ano do lançamento do Programa, o qual, como já foi mostrado, teve seu início anteriormente.

Conceituar, de qualquer forma, a política habitacional-urbanística realizada durante a gestão Paes é, pelos motivos apresentados ao longo desta etapa do trabalho, um exercício extremamente difícil, seja por causa da forma de apresentação de informações, truncadas e pouco claras, seja pela falta delas. Parece-nos, ao analisar os dados recolhidos entre fontes oficiais e outras de caráter mais informais, como periódicos, artigos, dentre outros, que a produção habitacional no período estudado esteve muito atrelada à produção do Programa Minha Casa Minha Vida, o que garantiu ao prefeito estabelecer outras prioridades em seu mandato.

Porém, isto ocorreu de forma contraditória, para não dizer que, em vários momentos, sua propaganda faltava com a verdade já que boa parte das ações promovidas nesta área estavam balizadas dentro de um

desenho do Governo Federal, com recursos municipais aquém do prometido e pulverizados em outras ações.

A captação de recursos e as parcerias construídas no período não estabelecem um julgamento *per si* da gestão municipal, o que está em questão e o que tentamos demonstrar através dos dados apresentados é que Eduardo Paes se utilizou de diferentes circunstâncias para promover um programa que muito pouco realizou perto do que foi prometido, além de se apresentar com visíveis contradições em sua execução, mas que mesmo assim, ajudou a garantir capital político suficiente, por exemplo, para sua reeleição com cerca de 60% dos votos válidos no primeiro turno no ano de 2012.

Já ao analisarmos o programa através da perspectiva da população atendida, a situação é mais delicada. Na verdade, milhares de pessoas, como os próprios documentos oficiais reconhecem, ainda vivem em condições inadequadas, em uma cidade que inúmeras vezes tem negado a mesma qualidade de vida para toda a sua população, o que acaba por oportunizar expectativas em grandes projetos e programas que não sendo, ou somente realizados parcialmente provocam, inclusive, descrédito com ações governamentais, além de ocasionar um progressivo movimento de alienação das populações ao se envolverem com construções de alternativas.

Esta realidade configurara, portanto, mais um capítulo de negligência do poder público diante das demandas das populações mais populares da cidade. A agenda política e o compromisso com iniciativas privadas relevam o interesse de grande parte da população em prol da

garantia de reprodução do capital, o que contribui ainda mais para a segregação de espaços da cidade.

Ao abandonar o Programa Morar Carioca, a Gestão Paes efetivou mais um exemplo de território voltado para atender os interesses privados.



# PESQUISAS

---



## O DIREITO DE LAJE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO APÓS O ADVENTO DA LEI N 1.3465/17

Aline Naiade da Silva Alves<sup>125</sup>

Paula dos Santos Dutra<sup>126</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo abordar a mudança de tratamento dado ao direito de laje após a edição da Medida Provisória 759/2016, que posteriormente foi convertida na Lei 13. 465/17, a qual introduziu um novo modelo de regularização fundiária urbana. O direito de laje, até o advento da supracitada normativa, não estava previsto no ordenamento jurídico, de modo que a sua construção teórica era realizada pela doutrina com base no direito de superfície regulado pelo Estatuto da Cidade, no qual havia a revisão de que o espaço aéreo poderia ser objeto de cessão em favor do superficiário. A Lei nº 13465/17 introduz no ordenamento pátrio o direito real à laje, que consiste na possibilidade de o proprietário de uma construção-base ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente

---

<sup>125</sup> Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Pós-graduanda *lato sensu* em Advocacia Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Pesquisadora na área de biodireito. Residente Jurídico da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Assistente Acadêmica. Advogada.

<sup>126</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Pós-graduanda *lato sensu* em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

construída sobre o solo. Por fim, a normativa aplicada à regularização fundiária era proveniente da Lei 11.977, que procurava não apenas titular os moradores de ocupações irregulares, mas sim estabelecer todos os mecanismos necessários (crédito, urbanístico e material) a fim de garantir uma moradia digna.

**PALAVRAS-CHAVE:** Função social da propriedade urbana. Regularização fundiária. Legitimação da posse. Sobrelevação. Direito de laje.

**ABSTRACT:** This article analyse the change of treatment given to the slab right after the issuance of Provisional Measure 759/2016, which was later converted into Law 13.465/17, which introduced a new model of urban land regularization. The “slab right”, until the advent of the aforementioned legislation, was not foreseen in the legal system, so that its theoretical construction was carried out by the doctrine based on the “right of surface” regulated by the City Statute, in which there was the revision that the airspace could be subject to assignment in favor of the surface. The Provisional Measure introduces in the national law the real right to have a slab, which consists in the possibility of the owner of a base construction transfer the upper or lower surface of its construction so that the slab holder maintains a unit distinct from the one originally built on the slab. ground. Lastly, the regulation applied to land regularization came from Law 11.977/2008, which sought not only to give the register to the residents of irregular occupations, but to establish

all necessary mechanisms (credit, urban planning and material) to ensure a decent housing.

**KEYWORD:** Social function of urban property. Land regularization. Legitimation of possession. Overevaluation. Slab right.

Desde os tempos primórdios o homem utiliza-se do apossamento para garantir os bens necessários para a sua sobrevivência. A propriedade é um desses bens, pois é nela que o ser humano fixa sua moradia e realiza as atividades fundamentais para sua subsistência. Várias são as fases em que a propriedade passa até ser entendida como “privada”, bem como diversos são os fundamentos que buscam compreender esse fenômeno.

A partir do momento que Portugal reclamou para si as terras do “Novo Mundo”, a propriedade passou por diversas fases no Brasil. No início era ela pública e pertencente a Coroa portuguesa, gradativamente passou à titularidade privada por meio de instrumentos como as sesmarias, a usucapião e a posse de terras devolutas. Sob a influência da Codificação oitocentista, o Código Civil de 1916 previu o instituto da propriedade sem limitações, salvo os regulamentos administrativos e o direito de vizinhança.

Com o advento da Constituição de 1988 ocorreu a famosa “virada kantiana”, de modo que a dignidade da pessoa humana passou a ser o centro de todo o ordenamento jurídico e o próprio fundamento e

finalidade do Estado. Busca-se, assim, protege e promove-la, a fim de garantir o pleno desenvolvimento da personalidade humana.

O direito de propriedade, instituto que representava a maior expressão das codificações oitocentistas e o poder absoluto do sujeito de direito, sofreu uma profunda mudança, vez que com o novo regramento constitucional ocorreu a introdução do elemento dinâmico da função social na sua estruturação interna. Desse modo, a propriedade deverá atender a função social para que seja digna de proteção pelo ordenamento.

A Constituição prescreve que a propriedade urbana atenderá a sua função social quando observar as exigências expressas no Plano Diretor da cidade. A fim de dar efetividade a essa norma constitucional, editou-se o Estatuto da Cidade e a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, enquanto o primeiro procurou delinear os aspectos que deverão nortear o Plano Diretor, o segundo focou na questão da regularização fundiária urbana. Todavia, ambas visam estabelecer condutas para que o Poder Público possa atender as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

A grande preocupação em se promover a regularização fundiária nos centros urbanos decorre de uma necessidade estatal em corrigir os erros cometidos pelo Poder Público desde à época do descobrimento. A omissão do Estado em relação as pessoas com menor poder aquisitivo é recorrente durante toda história que envolve a construção do espaço

urbano brasileiro, sobretudo o carioca, vejamos alguns exemplos: a abolição da escravidão sem uma política pública que visasse integrar os novos libertos à vida social, a política de emigração, o fim da Guerra de Canudos, a política “Bota-Abaixo” de Pereira Passos, a industrialização sem o devido arcabouço estrutural (conforme leciona os planejadores urbanos: a toda industrialização corresponde uma urbanização), falta de política pública (reforma agrária) que fixe o homem no campo, o que gera migrações no sentido “Nordeste-Sudeste”. Tais eventos geraram a ocupação irregular do solo urbano e, por conseguinte a segregação nos espaços urbanos que ocorre até os dias atuais.

A regularização fundiária de interesse social, regida pela Lei 11.977/09, destina-se a assentamentos irregulares ocupados pela população de baixa renda e tem como uma de suas finalidades a titulação os seus ocupantes. A Lei procura desjudicializar o processo de titulação, todavia, esbarra com o direito informal que impera nessas ocupações e com as situações de fato que não eram, até o advento da MP 759/2016, reguladas pelo ordenamento jurídico, dentre elas o direito de laje.

Por muito tempo grande parte da doutrina brasileira defendeu que o direito de laje corresponde a propriedade superficiária sobrelevada, a qual resta caracterizada pela possibilidade de cessão do espaço subjacente vertical que ainda não foi edificado para a construção da sobrelevação, o que levará à existência de diferentes propriedades imobiliárias em uma mesma unidade habitacional. Essa construção teórica era de grande valia, pois possibilitava que situações da vida real,

a venda da laje, fossem regradas pelo direito formal e, por conseguinte, que as pessoas nessa situação pudessem ser tituladas. Todavia, o ordenamento jurídico não previa, de modo expresso, a possibilidade de sobrelevação o que levou a uma insegurança jurídica em sua aplicação pelos cartórios de registros e pelos Tribunais. A natureza resolúvel da superfície só aumentava a insegurança em relação ao instituto.

Com o advento da Lei nº 13.465/17, a ideologia que norteava a regularização fundiária modifica-se por completo. Se antes a regularização envolvia múltiplas esferas de atuação estatal, agora a principal preocupação é a de titular pessoas. A fim de efetivar essa nova e, praticamente, única preocupação, a nova lei institui o direito real de laje.

Conclui-se, por fim, que o direito real de laje é um avanço para o reconhecimento de situações de fato que ocorrem nas comunidades de favelas existentes nas malhas urbanas. O direito formal ao reconhecer essas situações propicia a regularização fundiária da população que ocupa irregularmente essas áreas. Todavia, não pode o Poder Público limitar-se em tornas as pessoas proprietárias, pois a segregação do espaço urbano, que reflete uma segregação social, só poderá ser minimizada quando a vontade política e administrativa for direcionada para a promoção da moradia digna e, portanto, uma efetiva proteção da dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AZEVEDO, Gislaine Campos; SERIACOPI, Reinaldo. **História:** volume único. São Paulo: Editora ática, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais:** o princípio da dignidade da pessoa humana. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.

BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 49-71.

CALMON, Pedro. **História social do Brasil:** volume 1 – espírito da sociedade colonial. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código Napoleón.** 2. ed. Madrid: Francisco Beltran, Librería Español y Extranjera (Trad. de Carlos Posada), 1920.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea.** Porto Alegre: Sergio A Fabris Editor, 1988.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil:** reais. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FIGUEIREDO, Silvio. Regularização fundiária: avanços e desafios na implementação de políticas públicas. NALINI, José Renato; LEVY,

Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 183-204.

GÓES, Renato Guilherme Góes. Regularização fundiária urbana: polêmicas e controvérsias. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 259-274.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **As raízes do Brasil**. – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LACERDA, Linhares de. **Tratado das Terras do Brasil**. Vol. I. Rio de Janeiro: Alba LTDA, 1960.

LIRA, Ricardo Cesar Pereira. **Apresentação livro Claudia Franco Corrêa**. Disponível

em: <<https://drive.google.com/file/d/0B69JjzovQGSKdTFyNjhmV2xqcW8/view>>. Consulta em: 04 de dez. 2017.

\_\_\_\_\_, Ricardo Cesar Pereira. **Direito formal e direito informal nos centros urbanos brasileiros**. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B69JjzovQGSKUHRTQ1EtVTJENzQ/view>>. Consulta em: 04 de dez. 2017.

\_\_\_\_\_, Ricardo Cesar Pereira. **O estado social e a regularização fundiária como acesso à moradia**. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B69JjzovQGSKaHVXN09vbU0wU00/view>>. Consulta em: 07 de dez. 2017.

MACHADO, Diego Carvalho. **Capacidade de agir da pessoa humana e situações subjetivas existenciais**: uma proposta de releitura sob a ótica civil-constitucional. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título e mestre em direito. Rio de Janeiro: não publicada, 2009.

MAZZEI, Rodrigo Reis. **O direito de superfície no ordenamento jurídico brasileiro**. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título e mestre em direito. São Paulo, 2007. Disponível

em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp040916.pdf>>. Consulta em: 04 de dez. 2017.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral na regularização fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 3381-410.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Na medida da pessoa humana**: estudos de direito civil-constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 03-10.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Aspectos registrários da regularização fundiária: interfaces entre o direito notarial e registral e a regularização fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 359-374.

RODOTÀ: Stefano. **El terrible derecho**: estudios sobre la propiedad privada. Madrid: Editorial Civitas, 1986.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Discurso sobre a origem da desigualdade**. Trad. de Maria Lacerda de Moura. Rio de Janeiro: Athena Editora, s/d.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SOUZA, Rebeca de. Apontamentos sobre a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, nº 02, vol. 03, p. 226-244.

STF. **Procurador-geral da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana**. Conteúdo disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354860>>. Consulta em: 04 de dez. 2017.

SOUZA, Marnoco e. **História das instituições do direito romano, peninsular e português**. Coimbra: Imprensa de Universidade, 1904.

TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade: o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição. **Revista Forense**. vol. 306, p. 73-78.

\_\_\_\_\_, Gustavo. **Premissas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil**. Disponível em:<[http://www.tepedino.adv.br/wpp/wpcontent/uploads/2017/07/Premissas\\_metodologicas\\_constitucionalizacao\\_Direito\\_Civil\\_fls\\_37-53.pdf](http://www.tepedino.adv.br/wpp/wpcontent/uploads/2017/07/Premissas_metodologicas_constitucionalizacao_Direito_Civil_fls_37-53.pdf)>. Consulta em 27 de nov. 2017.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Impactos da nova dogmática do direito de propriedade na regularização fundiária**: a proteção ao direito à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado. Minas Gerais: Editar, 2016.

\_\_\_\_\_. **A propriedade e a posse**: um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

## **DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE PÚBLICA: UMA RELEITURA PELA VIA DO DIREITO URBANÍSTICO**

Álvaro Carlos Ramos Barbosa<sup>127</sup>

**RESUMO:** Trata o presente texto sobre um projeto de pesquisa de doutorado, vinculado à linha de pesquisa de Direito da Cidade ora em curso no Programa de Pós-graduação em Direito da Cidade da Faculdade de Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD-UERJ). A proposta veicula estudo pertinente à possibilidade de desapropriação de imóveis públicos pelo município de entes ou outras entidades federativas como a União e os Estados, que não cumpram a função social da propriedade.

**PALAVRAS-CHAVES:** Propriedade. Desapropriação. Bem público. Função social. Direito urbanístico.

**ABSTRACT:** This text deals with a doctoral research project, linked to the research line of City Law currently underway in the Postgraduate Program in City Law of the Faculty of the State University of Rio de

---

127. Advogado. Doutorando, mestre e bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Direito Imobiliário pela PUC/RJ. Membro da Associação Brasileira de Advogados do Mercado Imobiliário (ABAMI) e da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Imobiliário da OAB/RJ. E-mail: [alvarogalaxys5@gmail.com](mailto:alvarogalaxys5@gmail.com). Telefone: 21 99887-4832. lattes: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8578279T2>>.

Janeiro (PPGD-UERJ). The proposal conveys a study relevant to the possibility of expropriation of public property by the municipality of entities or other federative entities such as the Union and the states, which do not fulfill the social function of property.

**KEYWORDS:** Property. Expropriation. Good public. Social role. Urban law.

O Direito é fruto de um processo histórico e social que se encontra em constante movimento. Nesse mister, cumpre ao operador do direito observar a necessidade de mudanças legislativas ou mesmo resgatar recursos hermenêuticos para manter a pertinência material exigida, vez que figura como insuficiente uma abordagem exclusivamente dogmática ao se valer de fórmulas pré-concebidas, que encapsulam o fenômeno jurídico, descolando o Direito da realidade que lhe é subjacente.

Não por menos o esforço dos métodos hermenêuticos e, sem embargo de críticas, um acentuado destaque para o método de interpretação teleológico, figurando como carro-chefe a pautar toda a lógica interpretativa, haja vista que os demais métodos guardam uma necessária coerência com aquele, vez que, desde o método literal, passando pelo histórico e a interpretação sistêmica, parece que todos se orientam por um caráter finalístico.

Nesse mister é famosa a mudança de paradigmas em algumas áreas do direito que do ponto de vista de uma abordagem anterior positivista não se sustentariam, tal como a que superou o tratamento outorgado ao reconhecimento de “filhos adulterinos” ou à proteção social da mulher diante do concubinato nos primórdios do regime do Código Civil de 1916.

Entretanto, na esfera urbanística, contrastando com os ideais veiculados pelo texto constitucional, já inevitavelmente maduro após mais de trinta anos de existência, ainda se fazem presentes inúmeras distorções de natureza socioeconômica, bastando um simples cotejo com a realidade para sua aferição. À guisa de ilustração, restringe-se, o acesso às funções sociais da cidade, acentuando externalidades negativas, a exemplo de uma mobilidade urbana ineficiente. Ademais, nas grandes cidades, tais problemas são potencializados, dado uma maior disputa pelo espaço urbano, fazendo igualmente da moradia adequada uma quimera para muitos de seus habitantes. Nesse emaranhado de inconsistências, não menos recorrente relatos publicados nas mídias, especializadas ou não, de uma gestão patrimonial de bens públicos de acentuada negligência com o patrimônio imobiliário estatal, ponto por terra abaixo o festejado princípio da eficiência entabulado no art. 37 do texto constitucional.

Observa-se, igualmente, que a experiência concreta faz tábula rasa do princípio da função social da propriedade urbana nas cidades brasileiras. Quer sejam públicas ou privadas, muitas figuram alheias

àquele mandamento constitucional, ignorando, por conseguinte, os objetivos fundamentais da República veiculados pelo art. 3º da CF/88, bem como o contido no capítulo da política urbana, art. 182 e 183, dentre outros dispositivos não menos importantes, a despeito de não listados.

A se perpetuar a desigualdade e a exclusão social de grande parte da população urbana em prol de uma leitura acentuadamente utilitarista de cunho economicista (sem descuidar de outros aspectos) em que a cidade emerge prioritariamente como mercado, preterindo valores humanos que lhe são ou deveriam ser conjuntamente considerados ao abordar a propriedade urbana, em última instância, a fatura será lançada à conta do próprio ciclo de subdesenvolvimento das cidades brasileiras.

Outrossim, algumas leituras arraigadas em um acentuado positivismo jurídico inviabilizariam a cidade, que é plural por natureza e preconiza a realização humana, algo que perpassa necessariamente o acesso irrestrito às funções da cidade e implica abordar a cidade em suas múltiplas dimensões.

Com efeito, reclama-se o uso da aventada autonomia do direito urbanístico, emergindo como antídoto a um desvio de perspectiva de outras disciplinas, cujas balizas epistemológicas são distintas e desconsideram um dos cânones do direito urbanístico, que inspirou o capítulo da política urbana na Carta de 1988. Destarte, na contramão da realidade urbana, divorciada dos objetivos colimados pelo direito, faz-se mister uma releitura conciliatória, capaz de albergar o viés jurídico e

as escolhas de cunho meta-jurídico, pois, do contrário, as cidades não se libertarão do ciclo de iniquidades recorrentes, condenando gerações de brasileiros.

Na esteira desse raciocínio, o próprio constituinte originário sinalizou tal desiderato ao tratar argumentos aparentemente contraditórios sobre o tema em conjunto, a exemplo de garantir o direito de propriedade no art. 5º, XXII da CF/88 e no inciso seguinte exigir que a propriedade cumpra sua função social. Igualmente o fez ao inserir o princípio da função social da propriedade no título pertinente à ordem econômica e financeira, numa clara opção pela busca de harmonia entre institutos aparentemente antagônicos.

Assentadas estas premissas mínimas, soa estranho observar a aludida existência de um ainda significativo descompasso entre a realidade urbana com os fins colimados no atual texto constitucional após significativas alterações no meio-ambiente construído, que imprimiu uma acentuada mudança no perfil da sociedade brasileira (de rural para eminentemente urbana), mormente a partir de meados do século passado nas metrópoles brasileiras. Seguindo uma tendência global, o Brasil se apresenta como um país essencialmente urbano: pesquisas oficiais estimam que cerca de 90% de sua população vive em cidades, o que ratifica a importância do ambiente urbano e das relações que lhe são pertinentes, alçando o direito urbanístico a um papel destacado diante da ordem jurídica nacional na atualidade.

Corroborando essa afirmação, cumpre se valer do magistério de TALLER e ANTIQUE nas precisas palavras abaixo transcritas,

*El derecho como regulador de la vida en sociedad, debe crear normas que contribuyan a la disminución o superación de esos problemas. En ese sentido, más concretamente el derecho urbano, que contiene normas que actúan sobre el desarrollo de la ciudad, debe perseguir objetivos de reconstrucción y rehabilitación urbana, revalorizándolas como medio físico, ambiental y arquitectónico, en miras a reequilibrar el territorio y lograr así una planificación general efectiva y un uso más racional del escaso suelo disponible<sup>128</sup>.*

Insiste-se, pois, que a resposta às aludidas disfunções passa pelo necessário reconhecimento e efetividade da autonomia do direito urbanístico, reclamando, pois, a releitura dos institutos que lhe são afetos.

Nesse mister, algumas questões merecem ser pontuadas e serão objeto da presente tese de doutorado. Para tanto, urge se debruçar sobre o descumprimento da função social pela propriedade imobiliária urbana, o que demanda uma passagem pela garantia ao direito de propriedade (seja pública ou privada) que descumpra a função social da propriedade urbana. Cabe ressaltar que o cumprimento da função social da propriedade não se restringe a bens privados, pois a Constituição não

---

<sup>128</sup> TALLER, Adriana; ANTIK, Analia. **EL DERECHO URBANÍSTICO COMO INSTRUMENTO DE INCLUSIÓN SOCIAL.**

distingue entre bens públicos e privados, havendo que ser igualmente observado pelo Poder Público.

Ademais, importante registrar que renomada doutrina sequer endossa a existência de propriedade para aqueles que descuidem do atendimento da função social, defendendo que esta figuraria como elemento estrutural do direito de propriedade. Logo, não haveria propriedade, sendo desprocurado falar sobre eventual garantia.

Outrossim, não é incomum presenciar relatos de prédios públicos em ruínas nos centros urbanos. Infelizmente, a experiência prática demonstra que o Poder Público figura como um dos piores gestores do patrimônio imobiliário urbano, concorrendo para agravar a crise urbana vivenciada no país. Isto conduz a outro eixo estruturante da abordagem, qual seja um viés crítico da gestão pública. Nesse mister, cumpre se valer das precisas palavras de Edésio Fernandes a respeito, ao comentar sobre as novas bases do direito urbanístico brasileiro:

essa mudança paradigmática quanto às condições de gestão pública das áreas urbanas talvez seja o ponto menos desenvolvido da nova ordem jurídico-urbanístico brasileira. Também no que diz respeito à gestão urbana, um esforço significativo ainda é necessário para deslocar a discussão sobre gestão urbana do âmbito do Direito Administrativo tradicional e transferi-la para o âmbito do Direito Urbanístico<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanístico no Brasil. In: **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. (Orgs.). Belo Horizonte. Del Rey. 2006. p. 18.

Ademais, ao se observar que a gestão do Estado sobre o que se convencionou chamar de seu patrimônio, nem sempre se revela condizente com tais premissas, pois haveria que se questionar, inclusive, a pertinência da aludida afirmação, ou seja, pertinente à existência de um patrimônio estatal, algo inadequado de um ponto de vista meramente funcional. Esta escola enxerga no Estado a exclusiva necessidade de bens meramente para o exercício de suas funções públicas, o que descaracterizaria um ente estatal patrimonializado, típico do direito francês do século XIX e não condizente com o da realidade brasileira. Assim, sendo este o escopo da atuação estatal, não caberia ter bens dominicais ou mesmo afetados, de uso especial, que na prática, descumprisse o princípio da função social da propriedade. Em casos assim, cumpriria ao município corrigir tais discrepâncias.

Com efeito e tendo em vista a necessidade de observar determinadas premissas metodológicas, a abordagem da tese focará a possibilidade de o município desapropriar bens públicos de entes ou entidades não vinculadas ao município que descumpram a função social da propriedade. A proposta de tese ora comentada não se limitará a bens públicos dominicais, mas também àqueles formalmente afetados como bens públicos de uso especial, desde que ostentem conteúdo distinto, ou seja, na prática descumpram a função social, vez que tal caráter formal não garantiria, por si só, o alinhamento automático com o desiderato constitucional pertinente ao cumprimento da função social da propriedade.

O estudo ainda se encontra em vias de estruturação, mas aponta-se para sua viabilidade argumentativa. É importante observar que a lógica de vedação desapropriatória de um ente menor para um ente maior tem caráter infraconstitucional, sendo, portanto, passível de uma hermenêutica conciliadora. Outrossim, não haveria que sustentar um eventual enfraquecimento federativo, vez que o bem passível de desapropriação estaria sem quaisquer funções e ainda desafiaria um princípio nuclear do direito urbanístico. Assim, quando confrontada tais circunstâncias com as bases epistemológicas do direito urbanístico, tais óbices seriam facilmente superados.

A escolha pelo ente municipal se justifica tanto por um viés formalista, pertinente à competência outorgada constitucionalmente de maior responsável pela definição e implementação das políticas urbanas, quanto igualmente por um caráter material, vinculado ao municipalismo, que reconhece benefícios na maior proximidade do ente municipal para o exercício da cidadania.

Assim, caso os demais entes e entidades vinculadas ao Poder Público da União ou dos estados venham a descumprir o princípio estruturante do direito urbanístico pertinente à função social da propriedade, estaria o ente municipal dotado de instrumentos adequados para sua correção. Do contrário, figuraria como uma enorme inconsistência do sistema jurídico, mormente o de abordagem positivista kelseniano, muito afeto ao direito público, que preconiza a característica de sanção como um dos elementos estruturantes do

direito. Não se pode esquecer o caráter teleológico do mesmo e a pertinência em dotar o município com instrumentos efetivos. Nessa esteira argumentativa, vale lembrar antigo brocardo jurídico que postula que “quem quer os fins, deve dispor dos meios”.

Igualmente, se analisada a questão do ponto de vista de uma abordagem funcionalista do direito e não meramente estruturalista, mais pertinente a um viés coletivista a exemplo do direito urbanístico, o Município estaria ainda mais legitimado para desapropriar o imóvel em tais circunstâncias em que houvesse o descumprimento da função social da propriedade constante do seu Plano Diretor, vez que cumpriria àquele ente estatal as ações de fomento aos objetivos colimados pelo direito.

Outras dificuldades serão enfrentadas tal como o rito a ser adotado, pois a legislação pertinente exige o processo de parcelamento, edificação compulsória e utilização compulsória e, em seu descumprimento, a incidência do IPTU Progressivo no Tempo, doravante chamando de IPTU urbanístico, para posterior desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, previamente autorizados pelo Senado Federal.

Tal necessidade de conciliar um procedimento específico inicialmente previsto para o IPTU urbanístico revela-se como um grande desafio, mormente em razão da imunidade recíproca de impostos sobre o patrimônio e renda, mas parece haver espaço para discussão e que exige um maior aprofundamento.

Esta é em linhas gerais a proposta do estudo que deverá albergar um marco filosófico e doutrinário ainda a ser definido, havendo uma certa inclinação para utilizar Hanna Arendt no primeiro e Norberto Bobbio no segundo.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:**

ADEODATO, João M. **A retórica constitucional. Sobre tolerância, direitos humanos e outros fundamentos éticos do direito positivo.** 2ª ed. São Paulo. Saraiva. 2010.

ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte. Fórum. 2014.

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação. Uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do Sistema.** Curitiba. Juruá. 2010. 3ª ed. pg. 536 a 537.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais.** São Paulo. Malheiros. 2015.

Barroso, Luis R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo.** São Paulo. Saraiva. 2015, p. 265

BELTRÃO, Irapuã. **Evolução social da propriedade, evolução histórica-constitucional e política urbana.** Texto fornecido na disciplina Função Social da Propriedade durante pós-graduação *lato sensu* de Direito Imobiliário da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC RIO) na. Rio de Janeiro. RJ. 2014.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função. Novos estudos da teoria do direito.** Trad. Daniela Beccacia Versiani. Barueri. Manole. 2007.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos. A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário.** 1ª edição. São Paulo. SP. Ed. Annablume; FAPESP. 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_, Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

\_\_\_\_\_, Lei Federal nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

\_\_\_\_\_, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_, Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática.** São Paulo. UNESP, 2005.

DALLARI, Bruno de Abreu (Org.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001).** 1ª ed. São Paulo. Ed. Malheiros. 2001, p. 74.

DAVID, Maria Beatriz de Albuquerque. **Eficiência contestável dos instrumentos legais e das políticas públicas para aumentar a oferta de habitações nas grandes metrópoles.** Revista de Direito da Cidade. V.7, n.3. UERJ. Rio de Janeiro. 2015

FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael. **Fundamentos de Direito Constitucional (v.1).** 1ª ed. Rio de Janeiro. FGV, 2013.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes.** São Paulo. Boitempo. 2015.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** (2003)

MOREIRA, Mariana. A história do Estatuto das Cidades. In: DALLARI, Adilson Abreu; Ferraz, Sergio et AL (coord.). **Estatuto da Cidade.** Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo. Malheiros, 2002.





# ILUMINAÇÃO PÚBLICA SUBTERRÂNEA E A PROTEÇÃO À PAISAGEM NO ESPAÇO URBANO

## UNDERGROUND PUBLIC LIGHTING AND LANDSCAPE PROTECTION IN URBAN SPACE

Ana Clara Oliveira Halfeld<sup>130</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é analisar a utilização da iluminação pública sob a ótica da proteção da paisagem, através de estudos publicados sobre o tema nas áreas de Agronomia, Direito, Engenharia e Geografia além de observar as legislações específicas. Por fim, busca questionar o uso de formas alternativas de utilização das fontes energéticas, como a fiação subterrânea, em prol da proteção a paisagem.

**PALAVRAS CHAVE:** Energia, Paisagem, Urbano.

**ABSTRACT:** The objective of this paper is to analyze the use of street lighting from the perspective of landscape protection, through published studies on the subject in the areas of Agronomy, Law, Engineering and Geography and to observe the specific legislation. Finally, it seeks to

---

<sup>130</sup> Pós-graduanda em Advocacia Cível pela Escola Superior de Advocacia da OAB (ESA/OAB). Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Pesquisadora do grupo de pesquisa Meio Ambiente, Paisagem e Energia – MAPE da Escola Superior Dom Helder Câmara. Email: halfeldadvogada@gmail.com Telefone: (31) 99802-0511.

question the use of alternative forms of use of energy sources, such as underground wiring, in favor of landscape protection.

**KEYWORDS:** Energy, Landscape, Urban

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Discorrer sobre espaço público e relacioná-lo a paisagem é vital para compreender a dimensão da discussão proposta. Para isto, devem ser questionados os mecanismos de distribuição de energia no espaço urbano e desde logo associar a sua interferência na paisagem e no Direito. Inicialmente, é necessário explorar as definições de espaço público, Serpa (apud GOMES, 2002, p. 3) defende a ideia de que as pesquisas sobre o espaço urbano na Geografia não deveriam ser norteadas puramente pela divisão territorial, mas, pelas “[...] práticas e dinâmicas sociais que a se desenvolvem “[...]. Em outra passagem o mesmo autor descreve o espaço público como local de expressão, identificação e elemento conectivo de seus membros e relaciona a sua importância com a gestão pública do espaço compartilhado<sup>131</sup>.

Dada a percepção do espaço público como local de manifestação do pensamento, agrupamento comunitário e caracterização de

---

<sup>131</sup> A rua é considerada o espaço público por excelência; daí a importância dos órgãos municipais no cumprimento do ordenamento territorial, evitando a apropriação privada de áreas destinadas ao uso coletivo. O plano diretor de cada município deve definir quais as áreas da cidade serão destinadas ao domínio público, como praças, canteiros, vias de acesso, ruas, jardins, áreas verdes, áreas de drenagem pluvial, espaços destinados ao lazer e à recreação (SERPA, 2004, p. 5).

indivíduos, fica mais fácil relacionar a paisagem com o espaço urbano. A paisagem pode ser definida pela forma que um determinado povo enxerga os bens naturais e artificiais que compõem o meio habitável, caracterizando assim, o seu local de pertencimento, logo, a paisagem se converte em percepção. Desta forma, pode ser entendido o direito de paisagem como um direito negativo, ou seja, o direito que temos enquanto seres humanos de manter determinadas características paisagísticas a fim de que se reconheça o local delimitado, isto é, que as alterações que venham a se feitas, não o descaracterize, tornando ausente de familiaridade. Biavatti et al. (2011) atestam que a relação que os indivíduos possuem em relação ao local, influencia na sua maneira de viver e reagir socialmente<sup>132</sup>. Ademais, os autores ilustram muito bem a questão ao tratar do impacto do significado histórico sobre a imagem urbana, utilizando como parâmetros pesquisas<sup>133</sup> que demonstram que “[...] o significado histórico aumenta a imageabilidade de um edifício como um referencial urbano e pode auxiliar <sup>134</sup>[...] especialmente os idosos a lembrarem-se e orientarem-se em ambientes [...]”. Neste seguimento, parece muito pertinente a observação feita por Custódio (2014) ao relacionar a percepção da

---

<sup>132</sup> Segundo alguns estudos, o nível de familiaridade com a cena urbana também pode afetar sua avaliação estética. Nesse sentido, Porteous (1996, p. 124) salienta que as pessoas são claramente influenciadas em suas respostas estéticas por características pessoais que incluem, além dos aspectos socioeconômicos, demográficos e culturais, a familiaridade.

<sup>133</sup> EVANS; SMITH; PEZDEK, 198214; LYNCH, 196015 *apud* NASAR, 1998, p. 72.

<sup>134</sup> EVANS *et al.*, 198416 *apud* NASAR, 1998, p. 72.

paisagem pelos sujeitos com sua definição “*A produção do espaço construído não responde mais aos critérios e regras de um urbanismo familiar e medido, mas as necessidades de uma sociedade urbana e homogênea e territorializada.*”

Assim, embora o direito de paisagem não tenha uma definição *stritu sensu*, o que o delimita é justamente essa percepção social do meio habitado e por isto, o espaço público toma uma importância tão grande, logo, pode se pensar que a interação no espaço público, torna a paisagem um direito humano de manter determinadas características do local habitado a fim de demarcar a identidade social. Desta feita, pode-se entender o espaço urbano como corolário a existência do direito de paisagem em razão do espaço urbano ser um local de reconhecimento comum que une as pessoas, delimitado apenas por linhas geográficas.

Pelo exposto, é possível vincular o espaço urbano ao direito de paisagem e assim, esclarecer que a invasão deste espaço por elementos descaracterizadores, como a utilização errônea ou indiscriminada de fontes de iluminação que alterem ou escondam determinadas características, por exemplo, altera a percepção humana do sentimento de pertencimento, uma vez que a paisagem dá-se por duas visões essenciais: a paisagem como elemento formador da cultura de uma sociedade por ela rodeada e paisagem como percepção humana do meio habitado. Deste modo, a má gestão dos elementos urbanos altera a percepção dos indivíduos e cria um ambiente ou caótico ou ilusório, sem representatividade alguma. Neste caso, podem ser citadas as redes

elétricas suspensas, onde os fios impedem a fruição do espaço e criam uma sensação de limitação e desleixo, sem contar os riscos para a população da fiação exposta.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

A utilização de redes subterrâneas é uma das possibilidades que auxiliam na manutenção da paisagem e o meio ambiente. O caso da Rua Oscar Freire em São Paulo capital pode ser citado como exemplo, onde a iluminação da rua inteira, cerca de 750 metros, foi feita com uso de cabos elétricos subterrâneos. Além dos custos de manutenção serem inferiores ao da rede suspensa, como a redução significativa das interrupções, preservação de árvores, redução do risco de acidentes e redução dos custos de manutenção<sup>135</sup>.

Em 2005 o município de São Paulo aprovou a Lei 14.023/05 que determina as empresas públicas e prestadoras de serviço público que operem com cabeamento tornem subterrâneas as redes preexistentes, dando um grande passo rumo à proteção da paisagem, impedido a criação de novas redes elétricas suspensas que impeçam a visibilidade tanto de bens comuns como patrimônios históricos culturais. Para o município este tipo de medida não é novidade, segundo Pacheco (2015) as primeiras redes de distribuição de energia elétrica subterrâneas instaladas no subsolo de São Paulo datam de 1902.

---

<sup>135</sup> VELASCO *et al* (2006) *apud* BOCCUZZI *et al.*, 1997, p. 2.

No Rio de Janeiro “[...] a *rede subterrânea da Light, Companhia elétrica, é a maior do país. Com 5,7 mil km de extensão, atende a 500 mil consumidores das regiões do Centro, Zona Sul, Barra da Tijuca e parte da Zona Norte*” (PACHECO *apud* LIGHT, 2012). No que concerne ao legislado, o Decreto nº 37.035 de 2013 que regulamenta a implantação de dutovias de fibra óticas no Município, determina às concessionárias de serviços públicos de eletricidade, telefonia e televisão a implantação de fiação subterrânea para a passagem de cabos de comunicação de dados e para a rede elétrica e possibilita ainda, a parceria entre os interessados para a construção de dutovias, observada a legislação municipal em vigor.

Em relação aos patrimônios históricos culturais, existe o Programa nacional de Aceleração do Crescimento, chamado PAC Cidades Históricas, iniciado em 2007 para promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do Brasil, sendo que em 2013 o Ministério do Planejamento autorizou a criação de uma linha destinada exclusivamente aos sítios históricos urbanos protegidos pelo IPHAN. Uma das diretrizes do programa é justamente a instalação de fiação subterrânea nos centros históricos.

Em Minas Gerais, companhia energética estatal (CEMIG), elaborou um estudo de viabilidade de implantação da Rede Subterrânea nas Cidades Históricas com a finalidade de reduzir os custos de construção da rede com a definição dos critérios básicos como a

colocação de transformadores aéreos fora das áreas a serem instaladas a rede subterrânea com mergulho da baixa tensão; Divisão da área em blocos de circuitos com a finalidade de facilitar a negociação; Deslocamento, quando possível, dos circuitos de média tensão da área a ser instalada a rede subterrânea e o Dimensionamento de circuitos através de cálculo de queda de tensão.<sup>136</sup>

Vale destacar que segundo o portal do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em âmbito federal, não há legislação específica sobre o desenvolvimento de fiações subterrâneas. Tudo isto se justifica em razão das Resoluções Normativas nº 414, de 2010 e a nº 479, de 2012 da ANAEL que determinam competência para gerir a iluminação pública aos municípios, conforme dispõe o manual de orientações para os gestores municipais sobre a iluminação pública da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPDE.

Embora, a utilização de redes subterrâneas traga diversos benefícios, um dos empecilhos para a utilização deste tipo de fiação é o alto custo de implantação. Pesquisadores da Unicamp indicaram que a iniciativa na Rua Oscar Freire teve um custo de 1,3 milhão de reais por quilômetro de fiação enterrado (ESTADÃO, 2006 *apud* AMORIM et al. 2010, p. 6). Segundo Velasco (2003, p. 19 *apud* Costa et al, 1999 p. 19) embora os custos do sistema subterrâneo sejam maiores, quando considerados seus benefícios em conjunto, estes passam a ser aceitáveis,

---

<sup>136</sup> BRITO. Mário Lúcio Sales. SOUZA. Roberto Carlos de. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. 1º Encontro Nacional de Iluminação de Monumentos e Conjuntos Urbanos Protegidos. 2006.

considerando os resultados estéticos, a não agressão paisagística e a confiabilidade na distribuição de energia.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A utilização de redes subterrâneas é uma das formas de auxiliar a proteção a paisagem, devendo ser pensada de forma conjunta à incorporação de novas fontes de energia e tecnologias capazes de manter o espaço urbano familiar e organizado. Todos os argumentos utilizados neste artigo possuem o condão de alcançar o direito à cidade sustentável mediante o pleno desenvolvimento de suas funções sociais.

Por outro lado, a má gestão tanto do dinheiro público como do planejamento urbano aparecem como entraves na consecução de uma cidade estruturada. A má gestão das redes de energia elétrica gera o dispêndio do dinheiro público, além de contribuir para o desconforto visual. Desta forma, alterações advindas da intervenção humana que polua este meio, afastando-o de suas características originárias, tendem a descaracterizar um povo, afastando-o de sua origem, criando cada vez mais uma ilusão sobre o seu pertencimento. Portanto, a noção da existência do espaço público como local de representatividade de uma cultura é de suma importância e repercute as esferas administrativas e fiscais. Pelo exposto, as alterações no espaço urbano são de suma importância para a execução dos princípios e normas que regem as relações na cidade. Logo, é de suma importância pensar a cidade, uma

vez que por se tratar de local onde as relações humanas se constroem, o Direito jamais se afasta.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. Lei nº 14.023, de 8 de julho de 2005. Dispõe sobre a obrigatoriedade de tornar subterrâneo todo o cabeamento ora instalado no Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <[http://avisocgvias.prefeitura.sp.gov.br/Recurso/Legislacao/lei\\_14023\\_2005.pdf](http://avisocgvias.prefeitura.sp.gov.br/Recurso/Legislacao/lei_14023_2005.pdf)>. Acesso em out. 2018.

BRITO. Mário Lúcio Sales. SOUZA. Roberto Carlos de. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. 1º Encontro Nacional de Iluminação de Monumentos e Conjuntos Urbanos Protegidos. 2006. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Palestra%20Redes%20de%20Distribuicao%20Subterranea%20\(RDS\)-%20Evolucao%20Tecnologica%20-%20Mario%20e%20Roberto.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Palestra%20Redes%20de%20Distribuicao%20Subterranea%20(RDS)-%20Evolucao%20Tecnologica%20-%20Mario%20e%20Roberto.pdf)>. Acesso em out. 2018.

CUSTÓDIO. Maraluce M. **Introdução do Direito de Paisagem: Contribuições ao seu reconhecimento como ciência no Brasil**, 2014, Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro. Brasil.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **PAC Cidades Históricas**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/235>>. Acesso em out. 2018.

PACHECO. Sérgio. Urbanismo Subterrâneo - Argumentos para um Marco Jurídico do controle da utilização do espaço do subsolo urbano. **Revista de Direito Urbanístico**, Cidade e Alteridade. Minas Gerais. v. 1. n. 2 | p. 21-51. Jul/Dez. 2015. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/54>>. Acesso em out. 2018.

SERPA, Angelo. Espaço Público e Acessibilidade: Notas para uma abordagem geográfica. **GEOUSP: Espaço E Tempo (Online)**, n 15, p. 21-37. 2006. Disponível em: < <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2004.123865>>. Acesso em out. 2018

# CONFERÊNCIAS NACIONAIS: UM ESTUDO DE CASO DA ETAPA MUNICIPAL DA 6<sup>a</sup> CONFERÊNCIA DA CIDADE DE NITERÓI

André Hacl Castro<sup>137</sup>

Taís Loureiro Santos<sup>138</sup>

**RESUMO:** O planejamento urbano é um instrumento de formação coletiva da vontade onde a formação de políticas públicas deve ser realizada através de instrumentos que privilegiem a participação popular. Apesar de possuímos as conferências das cidades como instrumento de contribuição para a formação da política nacional de desenvolvimento urbano, este instrumento possui um potencial muito maior de construção democrática dos rumos das cidades. Através do método indiciário de Carlo Ginzburg se demonstra que as conferências foram que antes eram livres foram controladas pelo estado com o objetivo de centralizar a participação popular. Neste sentido, o potencial de emancipação existente nestes fóruns pode voltar a ser explorado pelo conhecimento da teoria da ação comunicativa e do pragmatismo

---

<sup>137</sup> Professor de Direito Constitucional da Universidade Estácio de Sá. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais – Universidade Federal Fluminense. [andrecastro@id.uff.br](mailto:andrecastro@id.uff.br)

<sup>138</sup> Professora de Direito Constitucional da Faculdade Paraíso. Doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais – Universidade Federal Fluminense. [taisloureiros@gmail.com](mailto:taisloureiros@gmail.com)

linguístico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas; participação social; infraestrutura urbana; direito à cidade.

## **INTRODUÇÃO**

Estudos sobre a formação coletiva da vontade são de extrema importância para se medir os níveis de democracia nas sociedades brasileiras. É nesse sentido que os discursos realizados em conferências nacionais que buscam a concretização de políticas urbanas possuem extrema relevância na formação democrática do planejamento urbano das cidades. Um resgate histórico sobre a forma pela qual estas conferências foram realizadas pode contribuir para uma compreensão sobre o modelo atual de tais conferências.

Mesmo que muitos aceitem o argumento de que as conferências nacionais tenham se iniciado com a sua instituição em âmbito estatal através do Decreto nº. 24.814/1934 no governo provisório de Getúlio Vargas, os registros históricos nos mostram que tais conferências aconteciam durante a Primeira República e foram baseadas em conferências que eram realizadas em outros países.

Um exemplo destas conferências que serviram de modelo para as conferências realizadas no Brasil na Primeira República foi a conferência inglesa onde proprietários da indústria do carvão negociavam com trabalhadores melhores condições de trabalho, conforme noticiado pelo Jornal do Brasil (1912).

Seguindo esse exemplo, os agricultores brasileiros em 1916 realizaram, através da Sociedade Nacional de Agricultura, uma conferência algodoeira (Jornal do Brasil, 1916). A primeira Conferência Nacional de Educação, por sua vez, foi realizada no Brasil no ano de 1927 (Jornal do Brasil, 1927a), com o objetivo de unidade nacional e combater o espírito separatista.

Após a institucionalização das Conferências Nacionais através da Lei nº. 378/1937 houve um espaçamento na realização das conferências. Vejamos o exemplo das Conferências Nacionais de saúde: após a conferência de 1941, somente nove anos depois, em 1950, foi realizada a próxima conferência. A próxima conferência foi realizada somente treze anos depois, em 1963. Depois foram realizadas conferências em 1967 (4 anos), em 1975 (8 anos) e assim por diante (BRASIL, 2009).

Já as Conferências Nacionais das Cidades iniciadas em 2003, realizadas pelo Conselho das Cidades, passou a exercer as atribuições previstas nos incisos do artigo 3º do Decreto nº. 5.790/2006, entre as quais está realizar a “convocação” e a “organização” da Conferência Nacional das Cidades, aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

A respeito da Conferência das Cidades de Niterói, um dos grandes ganhos da etapa municipal foi o esclarecimento de questões que estavam sendo discutidas no processo de revisão do plano diretor, sendo que tais assuntos ganharam força com as discussões realizadas na conferência. A retirada de tais discussões do meio acadêmico (técnicos)

e a exposição de temas no fórum social trouxe fôlego às discussões da revisão do plano diretor, visto que o poder executivo local interagiu com o mundo real, havendo maior entrosamento entre teoria e prática.

Temas como a criação de uma área de especial interesse agroecológico, a elaboração de um programa para a orla de Niterói com diversos projetos, a questão sobre as áreas de proteção do ambiente urbano e a criação de bacias hidrográficas como unidades de planejamento foram questões que ganharam força no processo de revisão do plano diretor após a realização da etapa municipal da conferência das cidades.

O presente artigo tem por objetivo verificar a proporção na qual as decisões sobre políticas públicas urbanas são influenciadas pelas discussões realizadas nas conferências das cidades, o que dito de outra forma, se pode conceituar como o grau de legitimidade das propostas finais elaboradas em tais conferências e o grau de aproveitamento de tais propostas na promoção da política de desenvolvimento urbano.

## **METODOLOGIA**

O objetivo principal do presente artigo é verificar em que medida as decisões sobre políticas públicas urbanas são influenciadas pelas discussões realizadas nas conferências das cidades, partindo-se do estudo de caso da etapa municipal da Conferência Nacional das Cidades no Município de Niterói.

Os escritos existentes sobre o tema apontam que o sistema de conferências nacionais surgiu com a Lei nº. 378/1937, todavia, parece

que através do método indiciário de Carlo Ginzburg (1989, p. 143), poderão ser apontadas experiências brasileiras anteriores a esse evento em conferências nacionais.

Visando apresentar as Conferências Nacionais das Cidades, será feita a análise de sua estrutura e das diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano criada com a participação do Conselho das Cidades.

A influência da conferência das cidades em Niterói na política urbana do município será analisada à vista do desenrolar do processo de revisão do Plano Diretor do município e da realização da etapa municipal da conferência da cidade durante este processo.

## **RESULTADOS**

A descrição acerca do modelo de conferências nacionais anteriormente ao governo provisório de Vargas nos leva a concluir que as características de um modelo centralizador e intervencionista varguista, em contraposição ao modelo descentralizador e federalista da Primeira República (D'ARAÚJO, 2011), também está presente no ato de institucionalização das conferências nacionais.

A apropriação e institucionalização das conferências nacionais foram feitas da mesma forma que a instituição da unicidade sindical na Constituição de 1937, em contraposição à autonomia plena sindical estabelecida na Constituição de 1934 (VIANNA, 1943, p. 3). Essa institucionalização das conferências nacionais é característica de um

modelo de controle estatal de base positivista<sup>139</sup>, o que se pode afirmar diante da cultura castilhista<sup>140</sup> que influenciou Vargas durante a sua juventude.

As conferências nacionais no período da Primeira República demonstram a característica federalista e descentralizada onde se verifica um menor controle estatal sobre as discussões teóricas e suas aplicações práticas na condução de políticas públicas, como é o caso das conferências nacionais de educação.

Não se pode afirmar que este modelo de conferências era mais democrático. Todavia, após a centralização republicana varguista, é possível dizer que houve uma interferência no modelo de conferências nacionais, que foram incorporadas ao Estado e por ele controladas. Este controle estatal das conferências provavelmente significou um maior controle social dos rumos políticos do país.

O compartilhamento da condução da conferência de Niterói entre o governo local e a sociedade civil teve um forte impacto nos resultados da etapa municipal da conferência. A realização de pré-conferências e a exigência de comparecimento a duas delas para

---

<sup>139</sup> O modelo de controle estatal de base positivista se configura, em seu aspecto político, pelo centralismo republicano (protagonismo e controle do poder executivo sobre os outros poderes). O procedimento científico é utilizado para “preparar” o espírito do povo através da instrução (progresso) e ordem (polícia), o que se verifica nos escritos de Augusto Comte.

<sup>140</sup> Júlio de Castilhos foi um dos mais importantes líderes republicanos do Partido Republicano Rio-Grandense, corrente que acompanhava a doutrina positivista de Augusto Comte. Na faculdade, Getúlio estreitou laços com o castilhismo e com a juventude republicana, e com a doutrina evolucionista de Charles Darwin. D'ARAÚJO, 2011, p. 20).

candidatar-se como delegado fez com que as pré-conferências tivessem uma participação maior da comunidade. Participaram de cada uma das quatro pré-conferências, em média, cento e cinquenta pessoas.

Um dos grandes ganhos da etapa municipal em Niterói foi o esclarecimento de questões que estavam sendo discutidas no processo de revisão do plano diretor, sendo que tais assuntos ganharam força com as discussões realizadas na conferência. A retirada de tais discussões do meio acadêmico (técnicos) e a exposição de temas no fórum social trouxe fôlego às discussões da revisão do plano diretor, visto que o poder executivo local interagiu com o mundo real, havendo maior entrosamento entre teoria e prática.

Algumas ideias que já vinham sido discutidas por teóricos, como a criação de uma área de especial interesse agroecológico, que também foi discutida no grupo de trabalho de “uso e ocupação do solo”, sendo incluída como proposta para o município, e provavelmente será inserida no projeto de lei da revisão do plano diretor do município. Estas áreas têm como objetivo o apoio à agricultura urbana, à agroecologia, hortas comunitárias e respeito às comunidades tradicionais.

Enfim, a exposição das dificuldades da população, bem como a exposição das dificuldades que o governo enfrenta na implementação de soluções aos problemas urbanos foi um ponto positivo da etapa municipal da conferência. A exposição destes problemas, mesmo que não sejam alcançadas solução num curto ou médio prazo, já faz com que estas questões sejam tratadas de forma diferente tanto pelo governo quanto pela sociedade.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **As conferências nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas.** Brasília: CONASS, 2009.

BRASIL. **Decreto n. 24.814, de 14 de julho de 1934.**

Diário do Poder Legislativo, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, RJ, 25 out. 1936, p. 19871.

BRASIL. **Lei nº. 378 de 13 de janeiro de 1937.** Coleção de Leis do Brasil. – p. 12, vol. 1, 1937.

D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). **Getúlio Vargas.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história.** Trad. Federico Carotti. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

**Jornal do Brasil.** Rio de Janeiro. 24 de março de 1912, Edição nº. 084. Disponível em: <<https://goo.gl/ok63Kp>>. Acesso em: 14 dez 16.

**Jornal do Brasil.** Rio de Janeiro. 29 de junho de 1916, Edição nº. 181. Disponível em: <<https://goo.gl/8fEuiT>>. Acesso em: 14 dez 16.

**Jornal do Brasil.** Rio de Janeiro. 25 de outubro de 1927a, Edição nº. 254. Disponível em: <<https://goo.gl/4Yi5U1>>. Acesso em: 14 dez 16.

VIANNA, Oliveira. **Problemas de direito sindical.** Rio de Janeiro, M. Limonad, 1943.

# ÁGUAS DE MARÇO NO CENÁRIO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: REPENSANDO UMA POLÍTICA PÚBLICA URBANO-AMBIENTAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Bárbara Beatriz Rodrigues Afonso Chiste<sup>141</sup>

Pedro Rabello Mariú<sup>142</sup>

**RESUMO:** O desordenado processo de produção e desenvolvimento do espaço urbano carioca assistiu movimentos de ocupação de encostas, desmonte de morros, sucessivos aterramentos e uma diversidade de fenômenos resultantes de um intenso processo de crescimento populacional e concentração urbana. No entanto, a contrapartida da ausência de políticas públicas urbanas estratégicas criou ao longo dos séculos um crítico legado de vulnerabilidade socioambiental, que se torna notório ao mirarmos o dilema das chuvas, historicamente eternizadas como as “Águas de Março”. É nesse sentido que o presente trabalho propõe-se a analisar a problemática das precipitações na cidade do Rio de Janeiro, considerando como o fenômeno das mudanças

---

<sup>141</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Pós-graduanda em Direito Urbanístico e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Contato: *soubarbarabrac@gmail.com*

<sup>142</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Pós-graduado em Ciências Penais pelo Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (IEP/MPRJ). Contato: *pdrmariu@gmail.com*

climáticas acentua esse desafio à Administração Pública e gera a demanda por novas respostas da municipalidade, norteadas pela ótica do Direito da Cidade e a consolidação de um desenvolvimento urbano inteligente e eficiente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito da Cidade - Direito das Mudanças Climáticas - Rio de Janeiro - chuvas - desenvolvimento urbano

**ABSTRACT:** The cluttered process of production and development of the urban space of Rio de Janeiro watched slope occupation movements, dismantling of hills, successive grounding and a diversity of phenomena resulting from an intense process of population growth and urban concentration. However, the counterpart of the absence of strategic urban public policies has created over the centuries a critical legacy of social and environmental vulnerability, which becomes notorious as we look at the rainfall dilemma, historically eternalized as the “Águas de Março”. In this regard, this paper proposes to analyze the rain problem in the city of Rio de Janeiro, considering how the phenomenon of climate change enhances this challenge to the Public Administration and generates the demand for new answers from the municipality, guided by the perspective of the Urban Law and the consolidation of smart and efficient urban development.

**KEYWORDS:** Urban Law - Climate Change Law - Rio de Janeiro - rainfalls - urban development

## **I. Introdução**

O padrão de substancial alteração geológica da parcela mais contemporânea do holoceno - a que alguns autores designam como período do antropoceno (ATARXO, 2014) - elevou os padrões de aquecimento da Terra, em especial com o espessamento das camadas de gases de efeito estufa na atmosfera. Partindo desse paradigma, um setor considerável da comunidade científica vem consolidando substrato analítico e científico que corrobora à alarmante conclusão: a atividade humana é uma das causas diretas responsáveis pela alteração climática planetária.

Tomando como marco histórico a Revolução Industrial, torna-se possível observar através do crescimento populacional, a explosão dos níveis de consumo e aumento da demanda de recursos naturais e a concentração urbana manifestações passíveis a explicar tal responsabilidade, que se traduz como adversa ameaça, sobretudo à própria espécie humana. Nesse sentido, insurge o Direito das Mudanças Climáticas como resposta às novas demandas e desdobramentos no contexto ambiental nesses termos, encarregando-se de regular, de forma difusa e transnacional, as adaptações, limitações, obrigações e supervisões em prol de efetiva mitigação das mudanças climáticas, a fim de se evitar o potencial cataclismo global.

Dentre os efeitos usualmente atribuídos ao aquecimento do planeta, destaca-se com certa margem de segurança o incremento de volume pluviométrico, relacionado à modificação do padrão de chuvas em interação às condições edafoclimáticas. Tal cenário exige do

administrador público, sem prejuízo daquilo que é inerente ao próprio desincentivo de práticas potencialmente causadoras de degradação ambiental, a aplicação de recursos no sentido de antecipação estratégica dos potenciais efeitos de chuvas cada vez mais torrenciais. O orçamento público, neste compasso, ganha especial relevância, uma vez que deve ser mobilizado e estruturado em consonância e tomando por base a tendência de aquecimento terrestre e os efeitos deletérios dele decorrentes em seus cálculos e gestão.

No entanto, ao analisarmos a atual cena do município do Rio de Janeiro, malgrado as premissas estabelecidas, verifica-se a adoção de caminho rumando na contramão do reconhecimento de intensificação de chuvas, principalmente no período do verão, ainda que notória a ocorrência desse fenômeno nesse período. É neste contexto que o presente trabalho debruça-se, num esforço investigativo a compreender de forma pormenorizada e substancial o trato da temática das chuvas no município carioca.

Ao se compor uma análise que se pretende sediada simultaneamente em dados orçamentários, técnicos, executivos, evidências empíricas e ainda o que os postulados do Direito da Cidade *lato sensu* balizam (bem como instrumentos legais específicos ao objeto, como a Lei Complementar nº 111, de fevereiro de 2011, e político-executivos como o Plano Diretor), pretende-se empreender investigação capaz de compreender como mobilizar mecanismos jurídico-normativos em prol da instrumentalização de um

desenvolvimento urbano nesse escopo e consciente dos crescentes desafios das mudanças climáticas.

## **II. Objetivos**

O presente artigo visa empreender análise acerca da problemática das chuvas no município do Rio de Janeiro, contemplando a interferência das mudanças climáticas no agravamento dos episódios pluviais torrenciais, e como opera e coordena a Administração Pública, sob o prisma do Direito da Cidade e o Direito das Mudanças Climáticas.

Para alcançar este fim, estabelecem-se os objetivos norteadores a serem executados:

a) Compreender a estruturação legal, orçamentária, política e executiva do município do Rio de Janeiro referente ao objeto de pesquisa;

b) Examinar de forma pormenorizada o instrumental teórico-normativo fornecido na órbita do Direito da Cidade e Direito das Mudanças Climáticas como fontes e mecanismos interpretativos à análise pretendida;

c) Observar as evidências empíricas como meio de articulação e interpretação da análise, no que pese ao espectro de eficácia e eficiência;

d) Compreender como interpretar e coordenar, na esfera do Direito, um desenvolvimento urbano carioca eficiente quanto à problemática das chuvas, num contexto de mudanças climáticas.

### **III. Metodologia**

Para a execução do projeto e dos objetivos supracitados, será realizada pesquisa bibliográfica, se valendo de obras e materiais produzidos sobre o assunto para a compreensão deste processo e do modelo de desenvolvimento urbano referente ao objeto investigado.

A metodologia de pesquisa do projeto também se valerá do estudo de documentos de ordem técnica, orçamentária e executiva produzidos pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, as informações obtidas serão avaliadas de forma conjunta e complementar a análises científicas e estatísticas, disponibilizadas acerca do eixo temático disposto.

Em complementaridade, ao considerarmos os impactos decorrentes da implementação de políticas e ações da Administração Pública, em comparação com os objetivos a que a Lei se propõe, torna-se possível observar se o aparato normativo jurídico em questão produziu incentivos consoantes aos pretendidos e desejáveis. A partir disto, será exequível compreender em que medida a intervenção estatal na gestão das chuvas tem se mostrado eficiente ou não. É, assim, a partir

desta base metodológica que o presente artigo se pautará e buscará inter-relacionar elementos de análise dos dados e informações.

#### **IV. Resultados e Discussões**

A investigação conduz à compreensão da necessária alteração de padrão comportamental do Poder Executivo (municipal, principalmente), centrando esforços em ações preventivas, e não mais meramente resolutivas. Tal orientação obedece a critérios de economicidade e eficiência, consagrando o direito fundamental à boa administração pública (principalmente na seara urbana e ambiental).

Nesse sentido, a cidade do Rio de Janeiro formulou, em 2016, a Estratégia de Adaptação às Mudanças Climáticas (PCRJ, 2016), com prognose de escorregamento de massa e inundações, decorrentes de chuvas caracterizadas como ampliação de episódios de chuva forte. A municipalidade, portanto, identificou e iniciou a confecção de um plano de gestão de crise, algo que deveria pautar a atividade administrativa na consecução da mencionada política pública.

A realidade, todavia, mostrou-se bem dissociada da diretriz fixada. Analisando a Lei Orçamentária Anual dos anos de 2017 e 2018<sup>143</sup> (ou seja, aquelas imediatamente subsequentes à estratégia desenvolvida pelo Município), é possível apontar que os recursos

---

<sup>143</sup> Cf. PCRJ - SMF, 2018 e PCRJ - SMF, 2017.

inicialmente destacados para a prevenção de enchentes na cidade sofreu duros contingenciamentos, a despeito da crescente necessidade de ampliação de obras de infraestrutura. De acordo com o apurado, mais de 70% dos recursos deixaram de ser aplicados em contenção de encostas e prevenção de enchentes. Cumpre salientar que as chuvas do fim dos últimos anos, em especial do último verão, ultrapassaram médias históricas (PEGORIM, 2019) e demonstraram a precisão da estratégia firmada pela própria prefeitura.

É importante ainda destacar que tramita na Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro, Comissão Parlamentar de Inquérito (CMRJ, 2019), instaurada com a finalidade de apurar as causas de recentíssimos desastres em decorrência das torrenciais precipitações que assolaram a cidade no corrente ano, ao custo da ruína e morte de moradores do Rio de Janeiro. Firme-se que, no curso da CPI, o Tribunal de Contas do Município destacou a profunda e lastimável contradição de dotações orçamentárias cada vez menores, que sequer foram efetivamente empenhadas para os programas de contenção de encostas, controle de enchentes, expansão e saneamento.

Assim, é inenarrável a proximidade e interligação entre o Direito das Mudanças Climáticas e o tema tratado no presente artigo. Mais do que um valor abstrato, este ramo do saber jurídico apresenta consistência em seus contornos e relevo na consecução do interesse público, através e mediante a realização das políticas públicas de preservação do meio ambiente.

## **V. Considerações finais**

As fortes chuvas que acometeram a cidade do Rio de Janeiro no início do presente ano não representam novidade, mas trouxeram à tona os diversos problemas estruturais do município e a persistente vulnerabilidade e lacunas ao se pensar nas necessárias adaptações, reestruturações e inovações que o insurgente cenário de mudanças climáticas defronta. Por um lado, faz-se notória a necessária autocrítica, revisão e coordenação de ações e soluções por parte do Poder Público, a fim de se estruturarem estratégias de curto, médio e longo prazo em direção a uma política orçamentária e executiva, tanto preventiva e mitigadora de novos episódios trágicos, quanto robusta na eventual gestão de crise, considerando antecipadamente cenários nesse sentido. Por outro lado tem-se, no entanto, a configuração de uma problemática multifatorial, a exigir, portanto, um tratamento plural e multidisciplinar.

Em outras palavras, a análise de marcos legais, políticos, técnicos e administrativos sobre o dilema das chuvas no Rio de Janeiro revela-se ineficiente se feita de forma isolada. Isso porque - não obstante a presente investigação não pretender esgotar a discussão - sinaliza a análise aqui empreendida que o tratamento do objeto em questão atravessa de modo transversal a discussão quanto às políticas de moradia, transporte e do próprio planejamento urbano em sentido amplo.

Assim, cumpre a promoção de relações multissetoriais tanto a nível interno (na Administração Pública em si mesma) quanto externo, ao alcançar as partes interessadas (segundo e terceiro setores, comunidade científica, sociedade civil, entre outros) não em tom vertical na prestação de informações ou execução de políticas, mas sim horizontal. É pela construção transparente, democrática e participativa de diálogos e debates que o enfrentamento dos problemas decorrentes dos temporais indica não uma resposta única, pronta e objetiva, mas uma via aberta à concretização das intenções estabelecidas no plano político e jurídico-normativo, e capaz de mitigar riscos, delinear respostas e estruturar meios para um desenvolvimento urbano a um só tempo inteligente, eficiente e sustentável.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

ATARXO, Paulo. **Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno?**. Revista USP, n. 103. São Paulo: 2014, pp. 13-24. Disponível em:

<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/viewFile/99279/97695>

Acesso: ago. 2019.

CMRJ (Câmara Municipal do Rio de Janeiro). **Resolução nº 1450/2019**. Rio de Janeiro: CMRJ, 2019. Disponível em:

[http://www.camara.rj.gov.br/temporarias\\_cpis\\_descricao.php?m1=co\\_missoes&m2=temp&m3=temp\\_cpis&tc=1450](http://www.camara.rj.gov.br/temporarias_cpis_descricao.php?m1=co_missoes&m2=temp&m3=temp_cpis&tc=1450). Acesso: ago. 2019.

PCRJ (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro). **Estratégia de Adaptação às Mudanças Climáticas da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: PCRJ, 2016. Disponível em:

[http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6631312/4179912/ESTRATEGIA\\_PORT.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6631312/4179912/ESTRATEGIA_PORT.pdf). Acesso: ago. 2019.

PCRJ - SMF (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - Secretaria Municipal de Fazenda). **Orçamento Municipal**. 2018. Disponível em: [http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei6318\\_2018-vol01.pdf](http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei6318_2018-vol01.pdf). Acesso: ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Municipal**. 2017. Disponível em: [http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei6122\\_2017-vol01.pdf](http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei6122_2017-vol01.pdf). Acesso: ago. 2019.

PEGORIM, Josélia. Chuva de 8 e 9 de Abril bate recorde histórico no Rio de Janeiro. **Climatempo**, 08 de abr. 2019. Disponível em: <https://www.climatempo.com.br/noticia/2019/04/09/chuva-de-8-e-9-de-abril-bate-recorde-historico-no-rio-de-janeiro-3797>. Acesso em: ago. 2019.



## **DIREITO À PAISAGEM URBANA: A INFLUÊNCIA DA PAISAGEM NOS PROCESSOS DE SUBJETIVAÇÃO DO CIDADINO**

Carolina Pereira Bickel<sup>144</sup>

**RESUMO:** Analisa-se a influência da paisagem urbana nos processos de subjetivação dos cidadãos. Inicialmente são abordados os conceitos clássicos de meio ambiente, suas distinções entre meio ambiente natural e artificial, e paisagem. Pretende-se romper com a ideia proveniente do senso comum de paisagem necessariamente relacionada ao belo. Considerando-a como “extensão de território que se abrange com um lance de vista”, sua concepção é alargada e passa a englobar também o antiestético. Posteriormente, aborda-se a partir de diversos campos do saber (como o direito, a geografia humanista e a filosofia fenomenológica) a importância da paisagem, bem como o processo dialético que ocorre entre o indivíduo e o meio para a constituição de subjetivações. Finalmente, o estudo é dirigido ao enfrentamento da questão especificamente pelo planejamento urbano e ao apontamento de dificuldades e desafios à efetivação de intervenções brandas que tornem a paisagem urbana mais humanista, fomentando o desenvolvimento dos

---

<sup>144</sup> Professora (SEEDUC RJ), Advogada e doutoranda em Direito da Cidade (UERJ). Possui Graduação em Filosofia (UERJ) e Direito (UFRJ), Especialização em Direito Constitucional (UCAM) e Mestrado em Direito da Cidade (UERJ).

sentimentos de pertencimento, cidadania e de uma sociabilidade do cuidado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Paisagem, Subjetivação, Planejamento Urbano.

**ABSTRACT:** The influence of the urban landscape on the processes of subjectivation of the city dwellers is analyzed. Initially the classic concepts of the environment, and their distinctions between natural and artificial environment, and landscape are discussed. It is intended to break with the idea coming from the common sense of landscape necessarily related to the beautiful. Considering it as an "extension of territory that is covered with a throw of sight", its conception is broadened and also includes the unsightly. Subsequently, the importance of the landscape, as well as the dialectical process that occurs between the individual and the environment for the constitution of subjections, is approached from various fields of knowledge (such as law, humanist geography and phenomenological philosophy). Finally, the study is aimed at confronting the issue specifically by urban planning and the identification of difficulties and challenges to the implementation of soft interventions that make the urban landscape more humanistic, fostering the development of feelings of belonging, citizenship and a sociability of care.

**KEYWORDS:** Landscape, Subjectivation, Urban Planning.

## RESUMO EXPANDIDO

Um estudo acerca do Direito à Paisagem Urbana deve partir inicialmente da abordagem ao conceito de meio ambiente, considerado pela doutrina como um direito fundamental de terceira geração e reconhecido e protegido pela Constituição Federal em seu artigo 225, caput, em razão de sua íntima relação com a qualidade de vida dos cidadãos.

O meio ambiente foi legalmente conceituado pela Lei n. 6.938/81, em seu art. 3º, inciso I, segundo o qual se trata do “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Essa, no entanto, é uma definição ainda muito simplista. Compreender a importância do meio ambiente é considerá-lo não apenas local da vida humana, mas verdadeira condição de possibilidade para que ela exista.

Nessa esteira, uma tradicional classificação incorre ao distinguir o meio ambiente entre natural e artificial. O primeiro diz respeito aos elementos naturalmente encontrados na Terra e o segundo aqueles que representam frutos da transformação e criação como expressões do trabalho humano.

Embora seja sedutor vislumbrar o meio ambiente artificial como fruto da modernidade, deve-se ressaltar que técnica e trabalho são

inerentes ao “SER humano”, já que a construção do mais rude dos abrigos já se traduz nessa classe. árvores, rios, animais e pessoas. Tudo que compõe a cidade compõe necessariamente sua paisagem e cada elemento não é considerado individualmente, mas como um todo que não se traduz pela mera soma das partes.

É possível então concluir que a paisagem urbana é composta basicamente por propriedades, espaços públicos ou privados, e ainda pessoas. Em relação às propriedades privadas, dispõe o direito uma série de mecanismos que fomentam o cumprimento de sua função social, prescrição máxima da Constituição nesta seara. Já em atenção à propriedade pública, deve-se ressaltar que a observância tão somente à função social não é o suficiente.

Há funções sociais dos espaços públicos que vão além do mero uso, já que penetram na construção das subjetividades. O sentimento de pertencimento, igualdade, a construção do autorreconhecimento enquanto cidadão e a própria relação do sujeito com o espaço público e com outras pessoas passa pela influência da paisagem urbana e, mais especificamente, dos espaços públicos compartilhados.

Essa é a mesma posição apontada tanto por estudos no campo da geografia humanística quanto da psicologia social: a paisagem é um fenômeno vivido através do qual o sujeito apreende significações individuais e coletivas. Nesses campos a paisagem é definida sob dois modos: “enquanto marca, ela é vista por um olhar, experienciada por uma consciência, valorizada por sua utilidade e por sua estética,

regulamentada por uma política, etc., e, enquanto matriz, ela determina esse olhar, essa consciência, essa valoração, essa política, etc.” (BERQUE, 1998 apud CABRAL).

A dinâmica entre ver, sentir, interpretar e interagir com a paisagem urbana (enquanto parte dela) é, portanto, crucial à construção psíquica do sujeito observador.

A interação entre paisagem e subjetividade encontra ainda reflexos em diversos outros campos do saber. Na filosofia analítica existencial, a fenomenologia de Merleau-Ponty aponta que a busca do sentido da existência passa necessariamente pela experiência. O ser-aí, no vocabulário do precursor Husserl, é ser no mundo. A construção de sua subjetividade é histórica e dar-se assim na percepção do meio.

Ainda numa perspectiva fenomenológica, a paisagem traduz-se em questão que se coloca a todo tempo. A essência, tema tradicional e caríssimo à filosofia, segundo Merleau-Ponty, estaria no campo dos fenômenos, da existência. E esta, por sua vez dar-se na natureza, seja ela natural ou artificial, na paisagem. Seria assim a faticidade da existência, que tem raízes no visível e, portanto, na paisagem enquanto o que se abrange com um lance de vista.

A distinção, contudo, é meramente didática, já que no cotidiano as duas espécies de meio ambiente mostram-se igualmente importantes para a qualidade de vida, e o equilíbrio entre elas é um dos grandes desafios da contemporaneidade.

A cidade é o palco mais facilmente associado ao meio ambiente artificial, mas no zelo e constância com o meio ambiente natural repousa uma das fórmulas da qualidade de vida urbana. Nesse sentido, a paisagem deve representar equilíbrio e integrar o indivíduo como uma de suas partes essenciais.

A paisagem, por sua vez, é definida pelo Dicionário Aurélio como a “extensão de território que se abrange com um lance de vista”. Ela é tudo que se pode ver: construções, A paisagem, portanto, é reconhecidamente em diversos campos de estudo importante influência à constituição de subjetividades. Interfere diretamente na constituição do indivíduo enquanto sujeito pertencente (ou não) a determinado grupo social, seus valores e relação com os outros.

A transformação da existência e subjetivação do ser pelo meio ambiente em que vive foi expressa também, na passagem do século XIX para o XX, pela visão determinista do meio. O homem como fruto do meio encontrou ressonância desde o naturalismo literário do francês Émile Zola ao determinismo expresso por Aluísio de Azevedo em “O Cortiço”.

Especificamente na seara do planejamento urbano, tal ideia foi essencial à formulação de intervenções que enfrentaram os cortiços que se espalharam por Londres, Paris, Berlim, Nova York, Chicago e, posteriormente, o próprio Rio de Janeiro.

À época o planejamento urbano, que ainda fixava-se como campo autônomo, impulsionou a perspectiva higienista, que, orientada pelo

discurso da medicina social, concentrou forças na contenção de doenças infectocontagiosas disseminadas em meio aos cortiços.

A preocupação, contudo, era ainda maior em relação à reprodução de uma moral marginal. As habitações compactas, úmidas e lotadas representariam um ‘encortiçamento’ de corpos e almas. Consequentemente, pulverizariam relações familiares e parâmetros da moralidade corrente. A paisagem putrefata corroeria valores e transformaria pessoas em criaturas animais pertencentes a uma classe biológica e socialmente perigosa.

O meio seria responsável por incutir nas subjetividades o desvalor da vida humana e a diluição das relações familiares. A insalubridade da paisagem abrangia também as pessoas, parte constituinte dela, e daí as ideias de corrupção social e degeneração dos que ali viviam.

A aparência física da cidade coadunou então essencialmente com o movimento *City Beautiful*, que primava pelo embelezamento da paisagem urbana como mecanismo de fomento à moral e virtude cívicas.

Embora a perspectiva higienista tenha ocupado na história do planejamento urbano lugar de muitas críticas e desmerecimento, atualmente sua preocupação principal com a saúde pública retorna aos debates. Surtos de doenças como tuberculose, dengue, febre amarela e até mesmo ocorrências pontuais de meningite demonstram que ainda há patologias próprias à disposição da urbe. A pouca circulação de ar, a precariedade do tratamento de esgoto e seletividade do serviço de coleta

de lixo ainda representam um corte sócio-espacial que, na paisagem, mitiga a ideia de cidadania e incute a de valoração mercantil das vidas.

Em mesmo sentido, a promoção da vida através de uma região também não é conceito novo. Mesmo as clássicas concepções de *City Beautiful*, cidades-jardim e *la ville corbusiana* já consideravam a influência do meio na subjetivação do indivíduo. No entanto, a face reversa sempre restou traduzida na pobreza. O que fazer, onde esconder ou como superá-la foram questões que se colocaram. Assim, o planejamento urbano se deu conta de que planeja cidades para pessoas, mas a cristalização dessas cidades ocorre, em última análise, na dialética entre cidade e sujeito. E essa dinâmica, por sua vez, escapa do planejamento.

A crença na autossuficiência do planejador é mitigada pela práxis, que expressa na interação espacial a ausência de forma e a antiestética como regras, parâmetros à subjetivação das massas.

Nesse sentido, a paisagem urbana deve ser pensada não como campo fértil de grandes reformas, mas sutis intervenções. O intervencionismo brando nas propriedades privadas e a recuperação de áreas públicas de convivência são mecanismos hábeis ao alcance da finalidade: tornar a paisagem urbana mais humanista, fomentando o desenvolvimento dos sentimentos de pertencimento, cidadania e cuidado.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CABRAL, Luiz Otávio. **A paisagem enquanto fenômeno vivido.** Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/viewFile/14252/13053>.

EWALD, Ariane Patrícia; Gonçalves, Rafael Ramos e BRAVO, Camila Fernandes. **O espaço enquanto lugar da Subjetividade.** Rev. Mal-Estar Subj. v.8 n.3 Fortaleza set. 2008. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-61482008000300009](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-61482008000300009).

HALL, Peter. **A cidade da noite apavorante.** In.: Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2016.

JORGE, Ana Paule e GENTIL, Plínio Antônio Britto. **Tutela jurídica da paisagem urbana: rumo à defesa do direito à qualidade de vida.** Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao\\_paulo/2623.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/2623.pdf).

RANGEL, Tauã Lima Verdan. **A Tutela da Paisagem Urbana em sede de Meio Ambiente Artificial: Argumentos Propedêuticos.** Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=3455>.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **A paisagem urbana como objeto jurídico.** Disponível em: [http://facos.edu.br/publicacoes/revistas/direito\\_cultura\\_e\\_cidadania/marco\\_2012/pdf/a\\_paisagem\\_urbana\\_como\\_objeto\\_juridico.pdf](http://facos.edu.br/publicacoes/revistas/direito_cultura_e_cidadania/marco_2012/pdf/a_paisagem_urbana_como_objeto_juridico.pdf).



# A APLICAÇÃO DO DIREITO DE LAJE NAS DECISÕES JUDICIAIS

Caroline Buarque Maciel Andrade<sup>145</sup>

Lívia Pitelli Zamarian Houaiss<sup>146</sup>

**RESUMO:** Trata-se de um estudo no âmbito dos direitos reais, a partir da análise da eficácia da Lei n. 13.465/2017 que, dentre várias providências acerca da regularização fundiária rural e urbana, regulamentou o direito de laje. O direito de laje pode ser entendido como a possibilidade de coexistirem unidades imobiliárias autônomas, de titularidades distintas, situadas em uma mesma área, de maneira a permitir ao proprietário a cessão da superfície de sua construção para que um terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo (art. 1510-A, Código Civil). A fim de analisar a eficácia deste instituto de normatização urbanística, o trabalho apresenta uma pesquisa quantitativa, com decisões dos tribunais de cada

---

<sup>145</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ/IM/DCJUR). Membro do grupo de Pesquisa D.I.A.L.O.G.O.S. (CNPQ), na linha “Direito Civil além do Judiciário”. E-mail: maciel.caroline@hotmail.com

<sup>146</sup> Doutora em Ciências Jurídicas (PPGSD/UFF), professora do curso de graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ/IM/DCJUR), vice-coordenadora de curso e vice-líder do grupo de pesquisa D.I.A.L.O.G.O.S. (CNPQ), onde coordena a linha “Direito Civil além do Judiciário”. E-mail: liviampzamarian@hotmail.com.

estado brasileiro com o intuito de entender como o direito vem sendo aplicado nas demandas que passaram a chegar no poder judiciário.

**PALAVRAS-CHAVES:** direito de laje; regularização fundiária; Lei. n.13.465/2017

**ABSTRACT:** This is a study of real rights, based on the analysis of the effectiveness of Law no. 13,465 / 2017 that, among several measures concerning the rural and urban land regularization, regulated the right of slab. The right of slab can be understood as the possibility of coexisting autonomous real estate units of different ownership, located in the same area, in order to allow the owner to assign the surface of its construction so that a third party build a unit distinct from that originally built on the soil (art. 1510-A, Civil Code). In order to analyze the effectiveness of this institute of urban standardization, the paper presents a quantitative research, with decisions of the courts of each Brazilian state in order to understand how the law has been applied in the demands that came to the judiciary.

## **1- INTRODUÇÃO**

A trajetória das ocupações informais e das práticas imobiliárias de circulação de moradia das cidades brasileiras, repercutem o impacto da precariedade de projetos de infraestrutura urbana e da carência de políticas públicas de planejamento do solo, que findaram em cooperar

para a insurgência do crescimento desordenado e acelerado de ocupações irregulares no país.

Além disso, fatores políticos, históricos e socioeconômicos também fizeram com que disparidades fossem geradas na questão habitacional brasileira, reforçando desigualdades que, em termos de moradia, foram intensificadas pela polarização daqueles que têm acesso à moradia digna e aqueles que residem em ocupação clandestina, sem vínculo de propriedade.

Diante da necessidade de inserção no solo urbano e da carência de oportunidade de adquirir um imóvel dentro da estrutura legal, parte da população criou alternativas para constituir sua moradia. A construção de casas em pavimentos distintos daqueles originalmente construídos sobre o solo, denominados popularmente como “puxadinho de laje”, tornaram-se uma solução acessível para que milhares de pessoas pudessem constituir seu domicílio.

Assim, deu-se como consolidado o costume de proprietários ou posseiros de determinada construção-base, ceder a parte a parte vertical do seu imóvel para que um terceiro pudesse residir sobre o mesmo solo, ou seja, valer-se de laje alheia erguendo uma nova unidade para moradia.

A ocorrência de edificação de lajes é um costume verificado principalmente nas favelas e comunidades carentes, predominantemente no ambiente metropolitano. As favelas se tornaram uma saída viável para moradia, porém em estado subnormal, irregular e

com preceitos próprios para o seu funcionamento. No último CENSO do IBGE foi identificado que esta realidade conta com mais de 11 milhões de brasileiros que vivem em 6.329 “aglomerados subnormais”, em 323 municípios do país. (IBGE, 2010)

Portanto, considerando o cenário socioeconômico e cultural brasileiro onde é comum a presença de moradias irregulares constituídas na forma de “puxadinhos” de laje, faz-se necessário o estudo deste fenômeno social que reflete a realidade fragilizada das cidades brasileiras.

## **2 - PROBLEMA DA PESQUISA**

A regularização da laje é, por um lado, instrumento de materialização da função social da propriedade e em tese representa a democratização do direito de propriedade, ao permitir que a população que vive em aglomerados informais tenha a oportunidade de regularização de sua propriedade.

Por outro viés, questiona-se a efetividade de tal instrumento, na medida em que a construção de lajes e puxadinhos é um fenômeno social, maciçamente presente nas comunidades ou locais onde residem a população que enfrenta carência de recursos financeiros, como também acesso escasso à informação jurídica sobre o tema, e questões burocráticas, despesas com documentos indispensáveis, custas do cartório de registro de imóvel, são fatores que podem obstar a

regularização dos imóveis. Além disso, a regularização da laje depende da averbação da construção-base (art. 176, § 9º, da Lei n. 6015/73), o que demandaria que o imóvel-base também se encontrasse em situação regular.

### **3 - OBJETIVO**

O trabalho tem por objetivo geral uma reflexão acerca da eficácia da Lei n.13.465 de 2017, com enfoque no direito real de laje, a fim de investigar como tal direito vêm sendo tratado nas demandas que começaram a chegar no poder judiciário. Tem-se por objetivos específicos, abordar ao longo da pesquisa, questões presentes nos casos concretos relacionadas a forma em que as construções dos puxadinhos de laje são instituídas, a incidência da usucapião da laje, bem como a regularização dos imóveis.

### **4 - METODOLOGIA**

Trata-se de pesquisa documental, quantitativa, com decisões judiciais dos tribunais estaduais, resultantes dos sites dos respectivos tribunais, através do link “Consultas de jurisprudência” para a busca pelas expressões: "direito de laje" ou "direito real de laje", julgados após 11 de julho de 2017 – data da vigência da Lei n. 13.465 de 2017, contados até o dia 08 de julho de 2019.

## **5 - RESULTADOS**

O direito de laje pode ser entendido como a possibilidade de formação de unidades imobiliárias autônomas, com titulares reais distintos sobre uma mesma área, a partir da cessão da superfície ou do subsolo de determinada construção, para que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. A regularização da laje representa a democratização do direito de propriedade e permite que a população que vive em aglomerados informais tenha a oportunidade de acesso à propriedade e à moradia digna, previstos como direitos fundamentais pela Constituição Federal.

Contudo, ainda não é possível afirmar que as medidas adotadas pela lei n. 13.465/2017 são de fato efetivas. O levantamento documental realizado nos Sites dos Tribunais de Justiça dos 26 estados brasileiros resultou no total de 348 processos. Destes, apenas 10 referem-se a questões envolvendo litígios em razão de construções em lajes de terceiros, mas somente 5 decisões tiveram o reconhecimento jurídico do direito.

Os demais processos trataram a respeito de relação contratual, obrigação de fazer, ações indenizatórias, direito do consumidor, responsabilidade civil ou locação de imóvel e não do direito de laje propriamente dito. Dos 26 Tribunais consultados, somente o Tribunal de Justiça da Bahia, São Paulo e Pernambuco aplicaram na decisão o direito nos termos da Lei n. 13.465/17.

É necessário pontuar que a construção de lajes e puxadinhos são fenômenos sociais, maciçamente presente nas comunidades ou locais de baixa renda e que tal direito foi destinado justamente para essa população desprivilegiada, que vivia “à margem” da lei e que buscou solucionar a questão habitacional com aglomerados e arranjos informais. Apesar da possibilidade de regularização, nas periferias é comum que um morador permita a cessão do direito de construir sobre a laje de sua casa a um terceiro, realizando a alienação sem o devido título de propriedade.

Existem vários fatores que podem obstar a regularização dos imóveis e não se pode deixar de lembrar que a regularização da laje depende da averbação da construção-base (art. 176, § 9º, da Lei n. 6015/73), e muitas vezes, têm-se construções edificadas em imóveis térreos que também não são regularizados. Por esta razão, o fato da construção-base também não se encontrar regularizada torna-se um empecilho para a instituição do direito.

Embora a visibilidade do direito de laje seja um grande avanço para a regularização fundiária urbana e para expansão do direito de moradia, ainda há pouca evidência de tal direito no que tange à aplicabilidade nas demandas que chegaram ao poder judiciário.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

**Lei n. 13.465 de 2017.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)> Acesso em 9 de julho de 2019.

**Lei n. 6015 de 1973.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6015original.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015original.htm)> Acesso em 9 de julho de 2019.

CORRÊA, Cláudia Franco, MENEZES, Juliana Barcellos da Cunha. A Regularização Fundiária nas Favelas nos Casos de “Direito de Laje”: Construindo Pontes entre o Direito Inoficial e o Direito Vigente. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, n1, 2016.

GAGLIANO, Pablo Stolze. Direito real de laje: primeiras impressões. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 22, n. 4936, 5 jan. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/54931>>. Acesso em: 12 jul. 2017 Acesso em 09 de julho de 2018.

MARQUESI, Roberto Wagner. Desvendando o Direito de Laje. *Civilistica.com*, n.1, 2018.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias. O que é o Direito de Laje á luz da Lei n. 13.465. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-set-18/direito-civil-atual-direito-real-laje-luz-lei-134652017-parte>>

ROSENVALD, Nelson. **O Direito Civil em Movimento**. 2º ed. Salvador. JusPODIVM, 2018

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil - Direito das Coisas**. 6º ed. São Paulo: Método, 2014.

TARTUCE, Flávio. **Direito Real de Laje a Luz da Lei n. 13.465/2017: Nova Lei, Nova Hermenêutica**. Disponível em: <https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/478460341/direito-real-de-laje-a-luz-da-lei-n-13465-2017-nova-lei-nova-hermeneutica>.

# INSTITUIÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR, FACULDADE OU OBRIGAÇÃO DO MUNICÍPIO?

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues<sup>147</sup>

**RESUMO:** Este trabalho aborda a questão da obrigatoriedade de os Municípios instituírem e aplicarem o instrumento de política urbana Outorga Onerosa do Direito de Construir previsto no Estatuto da Cidade. Para tanto, analisa os princípios, competências constitucionais e regras de planejamento urbano, bem como as próprias diretrizes gerais da política urbana. Fundamental para a análise é o conceito de regra geral, sua extensão e efetividade. São analisados também os conceitos de coeficiente básico e máximo de aproveitamento do terreno, além da própria natureza da Outorga Onerosa, sua dinâmica e função no planejamento urbano.

**PALAVRAS-CHAVES:** Política Urbana; Direito Urbanístico; Planejamento Urbano, Diretrizes Gerais, Plano Diretor.

---

<sup>147</sup> Mestre e Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) onde leciona Direito Civil e Urbanístico. Advogado. Consultor Jurídico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em Política Urbana, Direito Público e Urbanístico. Telefone: (21) 99106-8582; email: edomingues@unirio.br.

**ABSTRACT:** This paper addresses the issue of the obligation of the Municipalities to institute and apply the urban policy instrument Granting the Right to Build provided in the City Statute. To this end, it analyzes the principles, constitutional competences and rules of urban planning, as well as the general guidelines of urban policy. Fundamental to the analysis is the concept of the general rule, its extent and effectiveness. The concepts of basic and maximum land use coefficient are also analyzed, as well as the nature of the Onerosa Grant, its dynamics and function in urban planning.

**KEYWORDS:** Urban policy; Land law; Urban Planning, General Guidelines, Master Plan.

## **RESUMO EXPANDIDO**

O presente trabalho busca analisar se a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC constitui uma faculdade dos Municípios ou uma obrigatoriedade.

Prevista no Estatuto da Cidade – EC, Lei nº 10.257/2001, como um dos instrumentos da política urbana (art. 4º, V, “n”), a OODC vem sendo bastante disciplinada nos planos diretores municipais. Além do aumento de Municípios com planos diretores, representando em 2009 87% do total de Municípios com mais de vinte mil habitantes (SANTOS JÚNIOR, 2011), numa análise qualitativa de 526 planos diretores observou-se a incidência da OODC em 71% deles. (SANTOS JÚNIOR,

2011). Isto não significa que o instrumento estivesse adequadamente regulamentado e pronto para aplicação, como explica Orlando Alves dos Santos Júnior:

Tal incorporação dos instrumentos deu-se de diferentes formas. Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. Por outro lado, alguns Planos avançaram no delineamento de estratégias de desenvolvimento urbano que dialogam com as dinâmicas locais e com a perspectiva de cumprimento da função social da propriedade pactuada com os diversos segmentos da sociedade. (SANTOS JÚNIOR, 2011 P. 34)

Neste cenário, é preciso investigar se a aplicação do instrumento da OODC é uma faculdade dos Municípios, o que significa que sua instituição depende do interesse da Administração, manifestado através do processo de planejamento urbano e sujeito aos critérios de conveniência e oportunidade.

Por outro lado, se a instituição da OODC é obrigatória, o Município deve prever e implementar o instrumento, de acordo com as

características locais, sob pena de os gestores estarem sujeitos a interpelação para sanar a omissão, podendo vir a ser responsabilizados.

A hipótese deste trabalho vai no sentido da obrigatoriedade da instituição e aplicação da OODC, que deve ter previsão nos planos diretores municipais sob pena de violação das diretrizes gerais da política urbana, que objetivam “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (EC, art. 2º, *caput*).

Toshio Mukai, ao comentar o artigo 2º do EC, afirma:

Como se verifica, trata-se de diretrizes gerais importantes para a efetivação da política urbana. São obrigatórias para os Municípios, que deverão incluí-las em seus planos diretores e em suas leis de uso e ocupação do solo, bem como nas de parcelamento do solo urbano. (MUKAI, 2008)

O caminho interpretativo para confirmar ou refutar a hipótese deste trabalho não é, todavia, simples. As diretrizes gerais da política urbana não podem ter por objeto “promover em concreto esse desenvolvimento, mas apenas apontar o rumo geral a ser seguido” (SILVA, 2006), sendo necessário, portanto, uma exata compreensão do que vem a ser norma geral e diretrizes gerais, de seu alcance e efetividade. A partir desta compreensão, do papel das normas gerais, é que se poderá afirmar ou não a obrigatoriedade de instituição e aplicação da OODC pelos Municípios.

Logo, este trabalho se estrutura para analisar os princípios constitucionais da política urbana e da função social da propriedade urbana, bem como as competências constitucionais e as regras de planejamento urbano. Em seguida, são analisados os conceitos doutrinários sobre regras gerais e diretrizes gerais da política urbana, buscando-se a ligação entre estas e a obrigatoriedade de os Municípios instituírem a OODC. São analisados, também, os conceitos de coeficiente de aproveitamento básico do terreno e máximo, que são chaves para o entendimento da questão, além do próprio entendimento da natureza da OODC, sua dinâmica e função no planejamento urbano.

Será demonstrado ao longo do trabalho como as diretrizes da política urbana do artigo 2º do Estatuto da Cidade são orientações de rumo geral da política urbana, mas obrigatórias, não constituindo, como advertiu SILVA (2006), promoção em concreto do desenvolvimento urbano, mas sim regras que, se não forem observadas pelos Municípios, minam as escolhas políticas feitas pelo legislador nacional para orientação do desenvolvimento urbano.

Em nossa República Federativa, no Estado Democrático de Direito, não cabe ao gestor público, de qualquer esfera da federação, subverter as escolhas e orientações políticas dos representantes do povo, expressadas pelo Congresso Nacional na aprovação de lei gerais de políticas públicas.

## **REFERÊNCIAS**

BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional brasileiro: o problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade. Anotações à Lei nº 10.257, de 10-07-2001**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SANTOS, Ângela Molin S. Penalva. **Planejamento urbano: para quê e para quem? Revista de direito da cidade**. Rio de Janeiro. v.1, n.1, p. 39-61. Maio 2006.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 14ª ed. 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro.** 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros,  
2006.



# **O REGIME JURÍDICO DOS RIOS E A EXPLORAÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS RECURSOS NATURAIS NA CIDADE**

Elisa de Oliveira Morais Nacur

**RESUMO:** O presente trabalho pretende abordar, em apertada síntese, a exploração socioeconômica dos recursos naturais, levando-se em conta que o Poder Público não pode agir em função dos interesses de grupos para excluir a maioria dos administrados do acesso quantitativo e qualitativo dos bens naturais essenciais à vida humana. É neste ínterim, que se realizará um estudo pormenorizando do regime jurídico dos rios, enquanto necessários ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, sem perder de vista o vital compromisso de mudança do paradigma antropocêntrico, que deve ser gradualmente suplantado pelo Estado biocêntrico.

**PALAVRAS-CHAVES:** rios; economia; sustentabilidade; regime jurídico.

**ABSTRACT:** The current work intends to approach, in short analysis, the socioeconomic exploitation of natural resources, taking into account that the Public Power cannot act in the interests of groups with the intention of exclude the majority of those which they manage of the quantitative and qualitative access of natural goods that are essencial to the human life. In the meantime, a study will be carried out detailing the legal regime of rivers, necessary for a ecologically balanced environment, common good of use of the people and essencial to a healthy quality of life, imposing to the Government and the community the duty of defend it and preserve it for present and future generations, without losing sight of the vital commitment to change the anthropocentric paradigm, which must be gradually supplanted by the biocentric State.

**KEYWORDS:** rivers; economy; sustainability; legal regime.

**I. O TEMA-PROBLEMA: COMO OS BENS PÚBLICOS, PELA SUA ESCASSEZ, PASSAM A SER REGULADOS TAMBÉM PELA ECONOMIA.**

Pela impossibilidade de se manter um crescimento econômico exponencial infinito em um mundo cujos recursos ambientais são finitos, é que se regulamenta a utilização dos recursos naturais dispostos na biosfera. Todavia, a regulação dos recursos ambientais encontra restrições orçamentárias que forçam uma “valoração ambiental” na

escala de proteção, cuja metodologia deva levar em conta, os recursos naturais que se deve centralizar esforços na proteção, e quais instrumentos se deve utilizar para atingir os bjetivos desejados (MOTTA, 1993, p. 9).

Assim é que se fala de valor econômico dos recursos naturais, que se estratificam em valores de uso, e valores de não uso. Dentro do conjunto de valores de uso, subdividem-se os valores de uso direto, que se denominam pelo seu caráter de instantaneidade do uso pela extração, visitação ou qualquer atividade de consumo ou produção direta; valores de uso indireto, que se verificam nas funções secundárias que esses asseguram, como a contenção de encostas; e os valores de opção, que ocorrem em certos recursos sujeitos a algum tipo de ameaça, suscitando a sua preservação com vistas à utilização direta ou indireta no futuro próximo.

Dentro do valor econômico dos recursos naturais, tem-se, ao lado dos valores de uso, os de não uso ou “valor de existência”, que se dissociam do uso atual ou futuro dos recursos da natureza, estando apenas pautados em uma posição moral, cultural , ética ou altruísta em relação aos direitos de existência de outras espécies que não a humana, ou de outras riquezas naturais, mesmo que essas não representem utilização alguma para a sociedade. Trata-se de uma visão mais próxima do biocentrismo que do antropocentrismo.

*Lato sensu*, os métodos de valoração dos recursos ambientais subdividem-se em métodos da função de produção, que é o produto da

quantidade variada do recurso vezes o seu valor econômico - os métodos de produção geralmente ocorrem quando o recurso ambiental é um insumo ou um substituto de um bem ou serviço privado -; e em métodos da função da demanda, que se caracterizam nas medidas de disposição a pagar (ou aceitar) dos indivíduos em relação às variações de disponibilidade do recurso ambiental.

Vale ressaltar que nesse contexto ambiental, a complexidade de se valorizar seus recursos é ainda maior que em outros nichos econômicos, pois a possibilidade de esgotamento leva a um crescimento do valor dos recursos ambientais, ao se admitir que numa escala temporal, o seu uso aumenta com o crescimento econômico (MOTTA, 1993, p. 15). Portanto, antecipando a probabilidade de conflitos sociais em torno de um recurso da natureza que se considere essencial, como a água, é que o Direito deve intervir constantemente nas articulações de mercado para evitar injustiças e esgotamento dos recursos hídricos utilizáveis não só pela espécie humana, mas por vidas diversas da nossa.

Outrossim, a abundância de recursos hídricos em esfera nacional brasileira, não faz resvalar a pungente preocupação com o seu esgotamento, tendo em vista que o ritmo de crescimento irregular das cidades ultrapassa o ritmo natural dos habitats de se renovarem.

É o que acontece quando há assoreamento de rios, destruição da mata ciliar, mortalidade de espécies fluviais pela emissão de efluentes industriais, ou canalização de rios para fins de urbanização, liquidando formas de vida anteriormente existentes.

No que tange ao problema da valoração dos recursos ambientais, o trecho do relatório da Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) TEEB3 (2009, p. 22) salienta:

Nem tudo que é muito útil custa muito caro (água, por exemplo) e nem tudo que é muito caro é muito útil (como o diamante). Este exemplo expressa não um, mas dois dos principais desafios de aprendizagem que a sociedade enfrenta na atualidade. A natureza é fonte de muito valor no nosso dia a dia apesar de estar fora do mercado e ser difícil atribuir-lhe um preço. Essa ausência de valoração está na raiz da degradação dos ecossistemas e da perda de biodiversidade.

Em face desse problema e com vistas ao desenvolvimento sustentável, Mattos, Romeiro e Hercowitz (2009, p. 44) alertam que:

Nossas atividades econômicas agropecuárias, florestais, minerais, industriais e comerciais extraem recursos naturais e os transformam em produtos e resíduos, em seguida transacionam (na forma de venda) esses produtos aos consumidores, que descartam ainda mais resíduos depois do consumo. Na lógica econômica dos sistemas produtivos

lineares, o ativo “capital” se renova pela acumulação de mais capital, o ativo “trabalho” se renova com a remuneração salarial (sob a prática da mais-valia), mas o ativo “terra”, provedor dos recursos naturais, não se renova (ou se renova em parte), sendo transformado em resíduos de produção e consumo, sob o desfrute marginal atual superior ao desfrute marginal futuro, isto é, a utilidade de uma unidade de terra hoje, um hectare, por exemplo, é maior que a utilidade de uma unidade de terra no futuro. Os padrões sustentáveis de produção e consumo precisam ser cíclicos, iguais aos processos da natureza, com desfrute marginal atual igual ao desfrute marginal futuro.

Portanto, chamando atenção para esse alarmado problema de ordem socioeconômica, mas principalmente ecológica, de magnitudes transfronteiriças, isto é, de escala universal, é que a presente dissertação terá, como seu tema-problema, a atual e insustentável regulação dos recursos naturais, pela lógica econômica, devendo o Estado intervir propondo, de forma atuante, intervenções articuladas com a sociedade civil para a gestão mais eficiente dos bens ambientais, tendo o enfoque nos rios citadinos com seu potencial investimento hídrico.

Leciona-se, na presente dissertação, pela proteção integral do meio ambiente, independentemente das intenções de mercado, que por si só, não deveriam limitar o Direito, mas sim o Direito se sobrepor à

elas como uma forma de devolver ao mundo, sua capacidade cíclica ecológica, que não passa pelo filtro do lucro e da rentabilidade, mas da vida e da preservação ambiental. Por tal motivo, não só os rios que oferecem algum tipo de lucro para o mercado deveriam ser protegidos e tutelados pelo Estado, mas todos eles, que já representam intrinsecamente, um valor em si mesmo, enquanto mantenedores do valor da vida e da vida sadia, enquanto derivada desta.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

MOTTA, Ronaldo Serôa da. (1993). **Estimativas de Depreciação de Capital Natural no Brasil**. In: IPEA. *Perspectivas da Economia Brasileira 1994*, vol. 1. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity TEEB (2009) **TEEB Climate Issues Update**, 2009.

MATTOS, Luciano; ROMEIRO, Ademar Ribeiro e HERCOWITZ, Marcelo. *Economia do Meio Ambiente*. In: SEABRA, Giovanni (Org.). **Educação ambiental na sociedade de consumo e riscos**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.



## RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DOS MUNICÍPIOS COMO CONSEQUÊNCIA DA VIOLAÇÃO DIRETA DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Eric Santos Andrade<sup>148</sup>

**RESUMO:** Propõe-se neste resumo discutir acerca de possível implicação do tema responsabilidade civil dos entes municipais, no que diz respeito ao seu dever constitucional para com a função social da cidade, transversalmente entendido como parte da concretude fundamental do objetivo local de ordenar, organizar e disciplinar o uso do solo urbano e da gestão democrática da cidade<sup>149</sup>. Trata-se de entender um novo aspecto do *dever-ser* que emerge aos entes municipais e se existe a hipótese de eventualmente virem a ser civilmente responsabilizados pelos danos causados aos cidadãos, no que diz respeito a função social da cidade.

Antes, entender a definição do que é função social da cidade já se mostra digna de um amplo estudo. Ainda não se sabe ao certo qual o

---

<sup>148</sup>Mestrando na linha direito da cidade da UERJ. Advogado. Com e-mail: [ericandrade@advocaciafamiliar.com.br](mailto:ericandrade@advocaciafamiliar.com.br). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/1295100572894793>.

<sup>149</sup> Constituição Federal de 1988, art. 182, §1º.

alcance ou a natureza da terminologia, sendo que para alguns a função social da cidade mostra-se como princípio norteador do direito à cidade<sup>150</sup>, ao passo que discute-se ser também analisada enquanto um direito urbano propriamente dito<sup>151</sup>. O ponto irretocável é que a doutrina não diverge da posição de que a função social da cidade veio com a promulgação da nova ordem constitucional, na qualidade de norma programática a ser instituída pelos entes municipais.

O Estatuto da Cidade é a lei federal que regulamentará os dispositivos 182 e 183 da Constituição Federal, trazendo normatização ao uso e disposição do solo urbano, sua organização e elencará rol de instrumentos urbanísticos que funcionam como verdadeiras garantias dos direitos urbanísticos. É nesse aspecto que parcela da doutrina vem defendendo a função social da cidade como gênero, comportando como espécies o a função social do trabalhador urbano, a saúde, à educação urbana, à moradia urbana, ao transporte e mobilidade urbana, à segurança pública etc<sup>152</sup>. De fato, assim o é, a Carta de Atena condensa diversos elementos de urbanidade, não podendo se dizer apenas em um único direito da cidade, mas em diversos *direitos à cidade*.

Inegável que o termo função social da cidade pode vir a ser entendida como de natureza *aberta*, abrangendo uma série de direitos

---

<sup>150</sup> FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. **Revista Jurídica**, v. 5, n. 05, 2012, p. 20-21.

<sup>151</sup> CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. O direito à cidade. **Rio de Janeiro: Lumen Juris**, 2016, p. 3.

<sup>152</sup> Constituição Federal de 1988, art. 6º, caput.

constitucionalmente tutelados e garantidos, que agora estão sendo postos não apenas como de competência, mas de responsabilidade dos entes municipais. Muito mais que direito também, a função social da cidade possui diversas dimensões político-social-econômico, pois função social se mostra desde instrumentos de garantias (como por exemplo desapropriação) até diretrizes gerais (como por exemplo a gestão democrática das cidades)<sup>153</sup>.

Noutro giro, há que se destacar também o legitimado ativo, responsável principal pela efetivação da função social da cidade. O ente municipal passou a ganhar status de ente federativo, compõe a união indissolúvel da república federativa do Brasil<sup>154</sup>. Mais que isso, os municípios passaram a ter um papel relevante em toda e qualquer matéria de natureza local. Importante consignar que desde 1988 estes entes federados passaram a ter absoluto controle da própria organização administrativa, política e financeira (*autonomia* dos entes federativos). Além da previsão das competências, estabeleceu-se normas acerca das formas de controle e fiscalização do município<sup>155</sup>.

A política constitucional não é outra senão o privilégio dos entes municipais em questão de natureza local. Isso fez com que discussões sociais, econômicas e políticas importantes fossem deslocadas para a

---

<sup>153</sup> RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, n. 12, 2004, p. 14.

<sup>154</sup> Constituição Federal de 1988, art. 18, caput.

<sup>155</sup> Constituição Federal de 1988, art. 31, caput.

seara municipal. Embora o nosso modelo Federativo seja o de cooperação, aos municípios, de uma simples e direta análise, caberia a obrigação principal de atender a estes direitos primários da população cidadã<sup>156</sup>.

No decorrer dos anos atentou-se muito ao desempenho dos entes municipais brasileiro, principalmente quanto a sua efetividade na concretização das suas competências. Da mesma forma, não se nega que ao constituinte originário ter provido uma série de competências, esqueceu de equilibrar as formas de captação de recursos e finanças, a fim de garantir a autonomia municipal dos demais entes da federação. Isso traz demanda sociais, principalmente no que diz respeito ao adimplemento de prestações sociais de serviços públicos, como saúde, por exemplo. Afinal, a função social da cidade, enquanto conceito aberto, entende-se como a busca pela ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais imprescindíveis não a subsistência, mas a *dignidade de viver na cidade*.

Na medida que o Estado não atende ou deixa de dar cumprimento aos direitos urbanos, nasce uma conduta passível de responsabilização estatal. Há o fenômeno da judicialização dos serviços públicos, casos onde o Estado não cumpre com o estabelecido em lei e é levado ao crivo do Poder Judiciário para ser compelido ou não a dar fim efetivo aquela obrigação, que também aqui não deixa de ser um

---

<sup>156</sup> KLERING, Luis Roque et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. *Análise*, v. 22, n. 1, 2011.

direito do cidadão. Apesar de este tema não ser o objeto do presente trabalho, discute-se em que medida o não cumprimento ou apuração do exercício de prestações públicas deficientes, comissivas ou omissivas pelos municípios, resultantes do exercício da função social da cidade poderia caracterizar eventual *responsabilidade civil objetiva* na seara judicial.

O tema responsabilidade civil é um assunto que aqui defende poder ser desdobrável quando a não atuação estatal, ou a ausência dela, implica na violação da função social da cidade. Ora, a nova posição federativa do ente municipal trouxe consigo não apenas direito e deveres, mas também responsabilização pelos seus atos. Deve os entes municipais, assim como os Estados e a União, adotar as providências necessárias e adequadas a evitar danos as pessoas e ao patrimônio<sup>157</sup>. Fala-se de responsabilidade civil objetiva, ou seja, aquela que independe da caracterização da culpa, pelo simples fato de haver presunção de culpabilidade derivada da existência de um dever de diligência especial constitucionalmente previsto.

Quando há a caracterização de dano a terceiro a lei cível é clara ao afirmar que cabe o dever de reparação. A reparação do dano causado pode ser obtida administrativamente ou mediante ação de indenização junto ao Poder Judiciário, o que é mais comum ordinariamente. Para conseguir o ressarcimento do prejuízo, a vítima deverá demonstrar o

---

<sup>157</sup> GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. A responsabilidade civil do Estado por uma conduta omissiva. **Revista CEJ**, v. 7, n. 23, 2003, p. 48-49.

nexo de causalidade entre o fato lesivo e o dano, bem como o valor do prejuízo. Dentro todos os pressupostos da Responsabilidade Civil o dano é, sem sombra de dúvidas, o mais importante, pois sem ele não haverá qualquer direito de indenização.

A hipótese que se levanta é pode o ente municipal vir a ser responsabilizado civilmente pela não satisfação, ou efetividade deficiente, da função social da cidade, e além de judicialmente vir a ser condenado em uma obrigação de fazer (ou não fazer) poderá também ensejar na apuração de eventual indenização pelos danos decorridos do fato prejudicial.

Busca-se entender que a responsabilidade patrimonial extracontratual do município, de natureza não contratual e legal, ao decorrer da verificação de danos causados em razão de suas próprias atividades, aqui deve ser compreendida também aquelas de natureza urbanística. A função social da cidade foi estabelecida e elencada como uma atividade a nível municipal no corpo constitucional do capítulo II da intervenção econômica do Estado. Portanto, é de se imaginar que o simples fato da constatação do desvirtuamento do comprometimento com a função social da cidade, o município, verificando-se a ocorrência de dano, pode ser condenado a reparação por questões urbanísticas. Uma vez violado o dever originário (comprometimento com a função social da cidade) nasce o dever sucessivo (responsabilidade civil)<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Código Civil de 2002, art. 186 c/c 927, caput.

Podemos analisar a hipótese a partir dos seus pressupostos. O primeiro deles é a caracterização da *conduta*. Neste caso, a conduta do município tanto pode ser lícita (aquela em conformidade com a lei, mas que porventura venha a lesar direito de terceiro) quanto ilícita (não observando as disposições urbanísticas vigentes). Segundo, não há que se falar em culpa na responsabilização civil do município, a doutrina e a lei já qualificam a responsabilidade civil do Estado como sendo objetiva (teoria da responsabilidade objetiva do Estado), atrelado ao fato de que nestas situações torna-se difícil a identificação do agente, por vezes a culpa deste na conduta administrativa, a ausência de serviço etc<sup>159</sup>.

Terceiro, a constatação do *nexo causal*, neste caso, é a verificação do liame existe entre o dever constitucionalmente assumido pelo município para com o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes com a não ação ou a falta dela. Por último, a apuração do dano não necessariamente estará vinculada ao desfalque ou prejuízo patrimonial, mas também pelo cerceamento daquele cidadão de haver-se contemplado dignamente.

Finalmente, o estudo nos leva a discutir acerca da responsabilização direta pela *teoria da causalidade direta e imediata* pelo código civil. Segundo a doutrina, a causa será o antecedente que determinará o resultado como consequência direta do dano. Quando

---

<sup>159</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. Atlas: Rio de Janeiro, 29<sup>a</sup> ed., 2015, p. 574.

aplicado a responsabilização civil dos municípios, em decorrência da função social da cidade, importa aqui não as ações sucessivas, mas a última conduta ligada ao dano, ou seja, aquela a ser atribuída ao Estado. Delimita-se, portanto, o nexos causal entre o reconhecimento da responsabilização civil do município somente aqueles casos onde a atribuição direta do dano sofrido é conexa com o dever de agir do município.

Isso nos leva a um último ponto de reflexão, no que diz respeito a legitimidade ativa. A responsabilidade civil considera como legitimado o terceiro que sofre dano injusto. Na situação da responsabilidade civil objetiva do Estado o legitimado ativo será o outrem que sofreu danos decorrentes do exercício da atividade estatal. Porém, quando se fala em responsabilidade civil objetiva em decorrência da função social da cidade socorre-se primeiramente a natureza *pública* do art. 182, determinando que são os beneficiários os *habitantes*, estes que serão aqui os legitimados ativos na ação judicial.

Como trata-se de ordem pública, certo é que quando houver danos decorrentes do cerceamento da função social da cidade o atingido será eventualmente uma coletividade de pessoas, conforme a Constituição Federal, tornando a reparação ainda mais penosa para o próprio município. Assim também, acredita-se que a extensão do dano quando da apuração do dever de reparação deve levar em consideração a dimensão social atingida pelo evento danoso. Acrescenta-se o fato de que mesmo que o dano venha da violação de preceito cogente, a

reparação envolve interesse individual, o que não obriga o município a ter que reparar *ex officio* o dano de todos os envolvidos, mas sim a de levar em consideração a sua extensão urbano social.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. **O direito à cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FERNANDES, Edésio. **Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**. Revista Jurídica, v. 5, n. 05, 2012, p. 20-21.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Atlas: Rio de Janeiro, 29ª ed., 2015.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. **A responsabilidade civil do Estado por uma conduta omissiva**. Revista CEJ, v. 7, n. 23, 2003.

KLERING, Luis Roque et al. **Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea**. Análise, v. 22, n. 1, 2011.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço**. Cadernos Metrópole., n. 12, 2004.



# **A ANÁLISE DA POSIÇÃO DOS ANIMAIS NÃO-HUMANOS NOS CENTROS URBANOS ATRAVÉS DE PARADIGMAS JURÍDICOS E NORMATIVOS: DE INVISÍVEL A CIDADÃO.**

Giselle Maria Custódio Cardoso<sup>160</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo debater e analisar o status dos animais nãohumanos nos centros urbanos, analisando através da legislação e jurisprudência pátrias, observando as formas de consideração destes, os impulsos da sociedade e os possíveis caminhos a serem seguidos, considerando, principalmente, a concentração de indivíduos nas cidades e as expectativas de crescimento contínuo para os próximos anos e a necessidade de trabalharmos em busca de um desenvolvimento urbano sustentável para todas as espécies.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito dos animais. Meio ambiente urbano.

**ABSTRACT:** This paper aims to debate and analyzes the nonhumans animals' status at the urban area, analyzing through the Brazilian legal standards and cases, observing the way that they have been considered by humans, the society impulse and the possible paths to be followed, considering, specially, the quantity of individuals gathered at the cities

---

<sup>160</sup> Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-graduada em Direito Ambiental pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Mestranda em Direito da Cidade na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. [gisellecardoso@live.com](mailto:gisellecardoso@live.com). <http://lattes.cnpq.br/8022498643847126>

and also the continuous growth prospects for the next years, along with the crave for an urban sustainable development to all the species.

**KEYWORDS:** Animal Rights. Urban environmental.

Nos últimos 50 anos é possível constatar a emersão de uma onda de novos direitos, bem como efervescer a discussão quanto aos novos sujeitos de direito, tais como os animais e a natureza.

Esta nova onda de direitos advém de longa incursão pela filosofia, adentra à ética, à moral e aos costumes, desdobra-se no jusnaturalismo, no utilitarismo, no contratualismo e é novamente analisada ante às teorias da justiça para que se possa conferir outro status a estes entes na sociedade. O presente estudo se propõe justamente à análise dessas nuances, as quais colaboram para uma nova visão a ser conferida aos não-humanos.

Ao analisar as diferentes perspectivas, por meio da ótica antropocêntrica, bem como da ótica ecocêntrica, é possível perceber que surgem alas: abolicionistas, bem-estaristas; jaulas maiores, jaulas vazias (REGAN, 2006). Observando a ciência, atinge-se um novo patamar de conhecimento, a senciência, através da qual reforçam-se os argumentos em prol da concessão de direitos a quem é tido como objeto.

Sujeitos de direito, “sujeitos-de-uma-vida” (REGAN, 2006), não-sujeitos, coisa, entes despersonalizados, semovente: diversos são os

*status* conferidos aos animais. Entre mecanismos de tutela, garantias constitucionais, previsões normativas e compaixão, adentramos nesta discussão jurídica a fim de ultrapassarmos os dissabores da dúvida e da vontade, aos quais à ausência de tutela normativa relega a sociedade.

Destarte, parte-se de perspectivas jurídicas distintas visando analisar a fauna urbana, o animal comunitário, o animal doméstico e o animal tutelado por instituições públicas e privadas, pelo âmbito conservacionista e/ou econômico e os respectivos formatos de proteção e intervenção humana, tais como parques, corredores verdes, abrigos, dentre outros.

Outrossim, serão analisadas as contradições que ainda subsistem à lógica passada, em meio aos avanços argumentativos e legislativos, circunscrevendo a análise aos centros urbanos, nos quais concentra-se um aglomerado populacional humano e não-humano que ainda se adapta na tentativa de conviver em harmonia e cujas expectativas são de crescimento contínuo.

Nesse sentido, providenciais são os relatórios da ONU que analisam as expectativas quanto à população mundial (*“World Population Prospects”*) - 2018 e 2019 – ao demonstrar que a população seguirá crescendo até 2050, ainda que em taxas diferentes de acordo com a peculiaridade de cada país, e que essa onda de crescimento será praticamente toda absorvida pelos centros urbanos.

Percebe-se, assim, que com a maior parte da população mundial vivendo em cidades será necessária a preparação para que esta onda de urbanização seja feita de forma equânime e visando um meio ambiente, ainda que urbano, ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações de humanos e não-humanos, garantindo o acesso e o direito à cidade em todas as suas esferas e a todos os usuários nela viventes.

O presente trabalho utilizará como paradigma os instrumentos de tutela e exercício de direito já utilizados em favor de não-humanos, como também decisões proferidas pelos Tribunais pátrios acerca do tema, a legislação existente e o mais recente projeto de lei – PLC 27/2018 - a fim de analisar em que medida o esforço argumentativo e as justificativas para a inserção dos animais não-humanos como figura social tem repercutido na esfera jurídica.

Cabível elucidar, ainda, que não se trata de dar maior importância aos animais não-humanos que vivem nas cidades em detrimento dos que estão no meio rural, mas apenas de delimitação de objeto de estudo.

Para que seja possível a realização destas análises, utilizou-se do método hipotético dedutivo, no qual se delimitou um fato-problema, qual seja, a análise do tratamento e da realidade dos seres não-humanos dentro do ambiente urbano, para que então se procedessem às hipóteses e, inclusive, elaboração de possíveis consequências ao cenário distinto que se propõe ante às legislações e propostas existentes. Ademais, pretendeu-se a experimentação com a análise do cenário em si, por meio

de observação da legislação pertinente, bem como o uso de embasamento teórico e análise jurisprudencial.

Assim, seguimos nessa constante, mutável, ainda disforme, em busca de reconhecer direitos, tutelar interesses (não-humanos), equilibrar interesses (humanos), preocupando-se com a estabilidade da economia, com a manutenção da “cadeia alimentar” e, em alguns aspectos, com os privilégios de uma espécie que ainda tende a não se reconhecer como parte do meio, visando alcançar, ou ao menos tangenciar, um equilíbrio entre animais humanos, não-humanos e as cidades.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:**

BRASIL. LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002. CÓDIGO CIVIL. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em 15.08.2019.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 15.08.2019.

BRASIL. LEI Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm)>. Acesso em 15.08.2019.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940. CÓDIGO PENAL. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em 16.08.2019.

BRASIL. PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 27, de 2018. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7729363&ts=1565361536668&disposition=inline>> Acesso em 16.08.2019.

AGUIAR, Lucia Frota Pestana de. **A tutela preventiva na proteção dos animais**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2015.

DONALDSON, S., & KYMLICKA, W. **Zoopolis. A Political Theory of Animal Rights**. Nova York, Estados Unidos da América: Oxford University Press. 2011

DONALDSON, Sue & KYMLICKA, Will. **Defense of Animal Citizens and Sovereigns**. Queen's University. p. 143 – 160. Disponível em: <<https://www.raco.cat/index.php/LEAP/article/view/294786/383319>>. Acesso em 14.08.2019

FELIN, Bruno. **As transformações previstas para o mundo urbano até 2050**. Disponível em <<https://thecityfixbrasil.com/2018/06/11/as-transformacoes-previstas-para-o-mundo-urbanoate-2050/>> Acesso em 15.08.2019.

IBGE. **Áreas urbanizadas do Brasil (2015)**. Disponível em <[https://www.ibge.gov.br/apps/areas\\_urbanizadas/](https://www.ibge.gov.br/apps/areas_urbanizadas/)> Acesso em 15.08.2019.

IBGE. **Novo estudo apresenta o estágio atual da urbanização brasileira**. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-denoticias/releases/14867-novo-estudo-apresenta-o-estagio-atual-da-urbanizacao-brasileira> Acesso em 15.08.2019.

LOURENÇO, Daniel Braga. **Direito dos animais: fundamentação e novas perspectivas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008.

NEIRA, Hernán. **Cidadania, propriedade e direitos dos animais**. Rev. Direito Práx., Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 4, 2018, p. 2402-2421. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37908| ISSN: 2179-8966.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade e pertencimento à espécie**. Tradução de Suzana de Castro. São Paulo: editora WMF Martins Fontes, 2013.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. **Direitos humanos e direitos não-humanos**. In: Renata Klevenhusen e Cesar Flores. (Org.). Direito Público e evolução social. 1ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, v. 1, p. 63-113.

REGAN, Tom. **Jaulas vazias: encarando o desafio dos direitos dos animais**. Tradução de Regina Rheda. Porto Alegre: Lugano. 2006. P. 47.

SINGER, Peter & REGAN, Tom. Animal rights and human obligations. New Jersey: Prentice-hall, 1976. United Nations (2018). **Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050**. Disponível em <https://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-daonu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonasurbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050.>> Acesso em 14.08.2019.

United Nations (2018). **World Urbanization Prospects: Highlights**. Disponível em <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Highlights.pdf>> Acesso em 15.08.2019.

United Nations (2018). **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision: key facts**. Disponível em <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf> Acesso em 15.08.2019.

United Nations (2019). **World Population Prospects 2019**. Disponível em <<https://population.un.org/wpp/>> Acesso em 15.08.2019.

## **TERRITÓRIOS DO LIXO: UM PERCURSO DE EXCLUSÃO SOCIOAMBIENTAL QUE DESAFIA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Milton Leonardo Jardim de Souza<sup>161</sup>

**RESUMO:** Este trabalho pretende abordar a formação histórica dos territórios do lixo no Rio de Janeiro destacando a desigualdade na distribuição do passivo urbano-ambiental e os reflexos da expansão urbana desestruturada na dificuldade de implementar os ditames da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. Dessa forma, o estudo resalta dois principais afetados nesse percurso de exclusão socioambiental, a população mais vulnerável que reside nas regiões limítrofes do “progresso” urbano e a Baía de Guanabara sempre próxima aos lixões, recebendo uma quantidade expressiva de lixiviados. Assim, a (des)construção histórica do território urbano induz um modelo insustentável que desdobrou-se em inúmeros problemas sociais, ambientais e econômicos. Com a ciência dessa formação histórica, o trabalho centraliza-se na PNRS, seus desafios e instrumentos, concluído que o reconhecimento da solidariedade ambiental é a melhor saída para a atual crise ecológica.

---

<sup>161</sup> Advogado, Mestrando em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Email: m.leonardojardim@gmail.com

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Urbano-Ambiental; Socioambientalismo; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Solidariedade Ambiental; Resíduo Sólido Urbano.

**ABSTRACT:** This paper aims to address the historical formation of the waste territories in Rio de Janeiro, highlighting the inequality in the distribution of urban-environmental liabilities and the reflexes of the unstructured urban expansion in the difficulty of implementing the dictates of the National Solid Waste Policy - PNRS. Thus, the study highlights two main affected in this path of social and environmental exclusion, the most vulnerable population living in the bordering regions of urban 'progress' and Guanabara Bay always close to the dumps, receiving a significant amount of leachate. Thus, the historical (de) construction of the urban territory induces an unsustainable model that has unfolded in numerous social and environmental problems. With the science of this historical formation, the work focuses on PNRS, its challenges and instruments, concluding that the recognition of environmental solidarity is the best way out of the current ecological crisis.

**KEYWORDS:** Urban-Environmental Law; Social environmentalism; National Solid Waste Policy; Environmental Solidarity; Urban Solid Waste.

## **DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA**

Como o processo histórico de expansão urbana da cidade do Rio de Janeiro reflete na organização e distribuição do passivo ambiental atribuído aos resíduos sólidos? Qual o grau de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Rio de Janeiro, quais medidas prioritárias podem ser adotadas pelos entes para sua efetiva realização?

## **HIPÓTESE**

O presente trabalho entende que a organização histórica do Rio de Janeiro tem reflexo direto na dificuldade de programar um modelo sustentável que consiga efetivamente aplicar os ditames da PNRS. O estudo apresenta como uma possível solução para o enfrentamento dos problemas ambientais urbanos o reconhecimento dessa dinâmica histórica aliada à concretização de uma cidadania ambiental ativa capaz de ensejar o reconhecimento de deveres ecológicos e promover a aplicação dos instrumentos sociais, ambientais e econômicos previstos na PNRS.

## **PLANO DE TRABALHO**

Modalidade Genérica de Investigação: Histórico-Jurídico e Jurídico-Propositivo. Pretende efetivar uma leitura histórica da organização do lixo na cidade do Rio de Janeiro. Posteriormente a

pesquisa centraliza-se na análise da PNRS e dos seus instrumentos socioambientais.

Modalidade Específica de Investigação: Pesquisa Teórica e Dados Empíricos: Nessa pesquisa pretende-se desenvolver um estudo do tema, compreendendo não somente os dados teóricos e a legislação formal, mas sendo abrangente e analisando os pontos de divergência e contato entre o diploma legal e a prática, ressaltando pontos positivos e negativos. Sem prejuízo do viés propositivo.

O referencial teórico adotado na presente pesquisa defende a formação de uma sociedade de risco urbana (BECK, 1989) capaz de desdobrar-se em um estado de crise ambiental, sustenta-se nos estudos sobre o contexto ambiental e urbano (ANTUNES, 2019; CASTELLS, 1983; LIRA, 1997; MARICATO, 2001; SANTOS, 2012; ROLNIK, 2015, dentre outros), destacando-se o ciclo de políticas públicas (BUCCI, 2013; HOWLET, 2013; SECCHI, 2013) como uma ferramenta teórica e metodológica capaz de viabilizar uma análise atual e jurídica da implementação da PNRS.

## **SÍNTESE DAS PROPOSTAS**

O desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro revela-se uma verdadeira cólera urbano-ambiental, nessa realidade, os lixões com destaque para o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho – AMJG

ajudam a entender a dificuldade de conciliar meio ambiente e a expansão do território urbano.

A dinâmica do lixo no Rio de Janeiro ilustra a marcha da exclusão socioambiental, formando verdadeiros territórios do lixo. Desde a Rua da Vala (Século XVIII), passando pela Ilha de Sapucaia (1865-1940), Caju (1941-1970), Aterro das Missões (1971-1975), Aterro de Jardim Gramacho (1978-2012) e o atual Aterro de Seropédica. Todas regiões limítrofes do desenvolvimento urbano, nas bordas da cidade e destino da população mais vulnerável.

Reconhecer os territórios do lixo na cidade do Rio de Janeiro torna possível a compreensão da sua histórica expansão desordenada. A população e a produção econômica cresceram exponencialmente, e o resíduo fruto do incremento econômico seguiu a marcha da insensatez, sempre destinado as comunidades mais vulneráveis que ocupavam os limites do perímetro urbano.

Assim, o lixo resultado da produção econômica é alocado nas “bordas” das cidades gerando bolsões de pobreza, miséria e exclusão, enquanto o capital gerado pela produção econômica fica concentrado na área central, prejudicando de forma mais acentuada a população vulnerável que mora na região periférica da cidade e concretizando no contexto urbano do Rio de Janeiro a formação de um verdadeiro “efeito boomerang”, onde os mais prejudicados são aqueles que menos contribuíram para o problema (BECK, 2011, p. 27).

Importante destacar nesse contexto, que o desenvolvimento de uma sociedade de risco urbana é um dos principais fatores para o aumento da produção de resíduos em escala global. A geração progressiva de resíduos está diretamente ligada ao desenvolvimento de um padrão de consumo exacerbado fomentado pela industrialização e por um modelo de ‘urbanização da pobreza.’ Aieta (2013), a respeito da urbanização da pobreza assevera:

A aceleração desordenada do processo de urbanização provocada pelo processo de desruralização e a ideologia do urbano como “modelo de civilidade” têm como resultado uma infraestrutura precária nas cidades que não conseguem acompanhar a velocidade de seu próprio crescimento. Devemos levar em conta que malgrado a maior parte dos habitantes do planeta vivam nas cidades, nas áreas urbanas, a grande maioria vive em situação precária ou sem serviços urbanos básicos tais como: saneamento básico, habitação, transporte, saúde, educação, cultura e moradia. Mas do que um “processo de urbanização” (de acordo com a ONU mais de 61% das pessoas vivem em megalópoles), o que evidenciamos são profundas desigualdades nas sociedades contemporâneas provocadas pelas deficiências nos serviços urbanos, pois os “alijados” dos serviços vão paulatinamente se distanciando dos “agraciados” formando um abismo econômico,

cultural, de saúde, da vida como um todo. Essa violenta segregação sócio-espacial provoca a dicotomia da cidade em bolsões de pobreza e bolsões de prosperidade, pois as formas de habitação obedecem a dinâmica capitalista da acumulação criando-se a suburbanização e a metropolização. Desse modo, de um lado da cidade, evidencia-se tudo o que há de mais lindo e melhor enquanto do outro o que há são agruras, sofrimentos, falta de serviços e desrespeito com a cidadania.

Dessa forma, para entender e explorar a difícil realidade desses territórios deve-se compreender a dinâmica do desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro e da alocação dos resíduos urbanos. Antes da problematização suscitada sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos, há o desenvolvimento de um modelo socioeconômico excludente que associa industrialização, crescimento urbano e vulnerabilidade social, o desafio é conseguir equacionar desenvolvimento e proteção ambiental.

A resposta, não é “limites ao crescimento” ou desindustrialização, mas um modelo capaz de utilizar o fluxo de capital para promover práticas sustentáveis, nesse sentido a PNRS normatiza a logística reversa e o ideal de reciclar, reduzir e reutilizar visando uma diminuição da produção de resíduos que enseja uma redução custos, aliando o interesse econômico e ecológico.

A Lei nº 12.305/2010 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Embora seu processo

legislativo esteja completo, uma das principais dificuldades atuais dos gestores públicos é cumprir as determinações impostas pela PNRS, principalmente a meta de erradicar os lixões e implementar um sistema de coleta/descarte mais sustentável e seguro. Após nove anos da aprovação da Lei nº 12.305/2010, torna-se impositivo traçar recomendações e prioridades que possibilite a implementação da PNRS no Rio de Janeiro, com ênfase nos pequenos municípios.

Inicialmente a PNRS estabeleceu um prazo de quatro anos para que os municípios coordenassem as medidas necessárias para encerrar os lixões e adequar a suas diversas determinações. Contudo esse prazo não foi cumprido, ensejando sucessivas prorrogações, em agosto de 2014 foi ratificado um Termo de Compromisso Ambiental (TCA), embora o TCA tenha dilatado o prazo para encerrar os lixões, mais adiante o Senado Federal aprovou o projeto de lei 425/2014, determinando a prorrogação em faixas, com prazo máximo em 2021.

De acordo com o projeto de Lei 425/2014, capitais e municípios de região metropolitana teriam até 31 de julho de 2018 para encerrar seus lixões. Os municípios de fronteira e os com mais de 100 mil habitantes, poderiam ter o prazo estendido até 2019. As cidades entre 50 e 100 mil habitantes terão prazo até 31 de julho de 2020 e aqueles com menos de 50 mil habitantes, até 31 de julho de 2021.

A dificuldade dos municípios se adequarem a legislação nacional foi reiterada recentemente no debate da MP nº 868/2018 que

pretendia atualizar o marco legal do saneamento básico. Havendo a tentativa de estender o prazo final para 2023.

O Estado do Rio de Janeiro comprometeu-se a ser o primeiro do Brasil a encerrar os lixões, aderindo a PNRS. Contudo a realidade é diferente, recente levantamento realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE encontrou 29 (vinte e nove) vazadouros a céu aberto, número maior que a quantidade de 2015, quando foi identificados 17 (dezesete) lixões no Estado.

A formalização do Plano Nacional ocorreu em 2011, na cidade do Rio de Janeiro formalizou-se o Plano Municipal em 2014. Entretanto no Estado do Rio de Janeiro ainda há uma significativa quantidade de municípios sem a delimitação de um plano de gestão. Segundo dados do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento, somente 17 municípios dentre os 63 declarantes<sup>162</sup>, formularam seus respectivos planos (SNIS, 2017).

Além dos instrumentos da PNRS, deve-se ressaltar que o reconhecimento de um dever ambiental torna-se impositivo, a crise ambiental brasileira é também uma crise de cidadania, devendo-se

---

<sup>162</sup> Municípios com plano de gestão: Angra dos Reis, Cantagalo, Iguaba Grande, Itaboraí, Itaocara, Itatiaia, Natividade, Niterói, Paraty, Petrópolis, Pirai, Quatis, Quissamã, Rio de Janeiro, Santa Maria Madalena, São Francisco de Itabapoana, São Pedro da Aldeia.

destacar a existência de direitos e principalmente de deveres ecológicos (PAROLA, 2018).

O reconhecimento e garantia do patrimônio ecológico brasileiro passa pelo seu entendimento como uma matriz social, ambiental e econômica. Uma política ambiental deve ter como objetivo a conjugação dessa tríade, e a formação de uma consciência coletiva pautada na solidariedade ambiental, nesse cenário a educação ambiental é uma peça chave.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

AIETA, Vânia Siciliano; Motta, Maurício; Torres, Marcos Alcino; Frota, L; CARNEIRO, J. As Implicações da problemática dos resíduos sólidos e o advento da Lei 12.305/2010: O Aterro Sanitário de Jardim Gramacho no Município de Duque de Caxias. **Revista de Direito da Cidade**, v.5,nº1,p.234-248, 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, Rio de Janeiro: Atlas, 19º ed., 2019.

BECK Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento**. São Paulo: Ed. 34; 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 1º . ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

PAROLA, G. Estamos 'fartos' de 'direitos humanos'... quando começaremos a falar de 'deveres humanos'? A criação de deveres humanos ecológicos para equilibrar os direitos humanos ambientais. **Revista de Direito da UNIGRANRIO**. v.8, p.1, 2018.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.