

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça

A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade

A Cidade e COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Programa de Pós-Graduação de Direito da UERJ

Congresso Nacional de Direito da Cidade

11 e 12 de agosto de 2020



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 Sylvia 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:

Emerson Affonso da Costa Moura
Maurício Jorge Pereira da Mota
Paulo Roberto Soares Mendonça

A Cidade e COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso Nacional de Direito da Cidade

Institutas
Rio de Janeiro
2020

CCopyright © 2020 by Emerson Affonso da Costa Moura, Maurício Jorge Pereira da Mota & Paulo Roberto Soares Mendonça.

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

A Cidade e COVID-19 : questões urbanas à luz da
pandemia : anais do III Congresso Nacional de Direito da Cidade / coordenação
Emerson Affonso da Costa Moura , Mauricio Jorge Pereira da Mota , Paulo Roberto
Soares Mendonça. -- Rio de Janeiro : Institutas : Rede de Pesquisa de Direito da
Cidade, 2020.

1. Coronavírus (COVID-19) - Prevenção 2. Direito à moradia - Brasil 3. Espaço
urbano 4. Políticas públicas - Brasil 5. Segurança alimentar 6. Sustentabilidade ambiental
I. Moura, Emerson Affonso da Costa. II. Mota, Mauricio Jorge Pereira da. III. Mendonça,
Paulo Roberto Soares

21-76055

CDU-347:171

Sumário

Alavancas de políticas públicas urbanas da economia circular para cidades sustentáveis.....	009
<i>Marcos Paulo Marques Araújo</i>	
A precariedade da moradia e o combate a COVID-19.....	015
<i>Paulo Afonso Cavichioli Carmona</i>	
A cidade e a segurança alimentar.....	027
<i>Aline Penha Pinheiro França</i>	
Cidades pelo futuro: o papel dos subnacionais nas litigâncias climáticas.....	039
<i>Fabienne Oberlaender Gonini Novais & Milton Leonardo Jardim De Souza</i>	
Cidades sustentáveis em tempos de pandemia.....	049
<i>Maykon Fagundes Machado</i>	
COVID-19 e exceção ao uso obrigatório de máscara de proteção individual: o papel da legislação local na conscientização sobre o transtorno do espectro autista.....	055
<i>Guilherme Carneiro Leão Farias</i>	
Desenvolvendo o direito à moradia no cenário pós-pandemia.....	065
<i>Paulo Afonso Cavichioli Carmona & Paulo Cesar Galante Siqueira</i>	
Entre confetes e serpentinas: o carnaval de Olinda como exercício do direito à cidade.....	075
<i>Raissa Rayanne Gentil de Medeiros</i>	
Funções sociais da cidade (inteligente).....	083
<i>Patricia Borba Vilar Guimarães & Douglas da Silva Araújo</i>	
Impactos da COVID-19 nas estratégias de empreendedorismo urbano na cidade do Rio de Janeiro.....	091
<i>Clarice Salles Chacon</i>	
Macroeconomia e mazelas da urbe: o caso das obras públicas abandonadas na cidade do Rio de Janeiro.....	097
<i>Marcelo Queiroz</i>	
Regularização de torres de telecomunicações: discussões acerca das competências estaduais e municipais para legislações ambientais e urbanísticas à luz dos serviços essenciais.....	105
<i>Debora Cristiana Nogueira Del Pino</i>	
Repensando o direito urbanístico: reflexões teóricas para além das dicotomias.....	115
<i>Raissa Rayanne Gentil de Medeiros & Mateus Cavalcante de França</i>	

Usucapião extrajudicial de imóvel urbano na modalidade ordinária: desjudicialização e o princípio da celeridade.....	125
<i>Núbia Maria Sombra Oliveira & Felipe Michelin Fortes</i>	
A cidade inteligente e as ideologias: entre a propaganda e a negação.....	135
<i>Mariana Grilli Belinotte</i>	
A importância do planejamento urbano como instrumento de gestão urbana pós-covid-19.....	141
<i>Alessandra da Silva Fonseca & Bruno Oliveira de Souza Kryminice</i>	
A relevância da mobilidade urbana na cidade sem asfalto: o caso de Itaboraí – RJ.....	147
<i>Allan Barbosa Moreira & Vinícius Ferreira Baptista</i>	
Cadê o gato que estava aqui? A (ir)regularidade da provisão de serviços públicos como um contínuo.....	157
<i>Mateus Cavalcante de França</i>	
Cidades e comportamentos em tempo de crise.....	167
<i>Isis Detomi Teixeira</i>	
Covid-19 nas regiões administrativas do distrito federal: a relação entre as políticas públicas de saúde, o déficit habitacional e a taxa de mortalidade.....	173
<i>Sabrina Durigon Marques & Julia Eduarda Dias Vaz</i>	
Direito à cidade em foco: a revisão dos planos diretores no cenário da COVID-19.....	183
<i>Amanda Paulista de Souza & Virginia Junqueira Rugani Brandão</i>	
Governança de cidades inteligentes para entender e minimizar os efeitos sociais e econômicos da COVID-19.....	191
<i>Rosângela Andrade Pita Brancalhão Melatto & Wilson Levy Braga da Silva Neto</i>	
Impactos socioambientais decorrente da expansão da periferia em Cáceres - MT: o caso do bairro Olhos D'água.....	199
<i>Maria Rosa de Souza</i>	
O ataque à liberdade religiosa em favelas cariocas durante a pandemia do COVID-19.....	205
<i>Adriano da Silva Cataldo da Fonseca & Maria Theresa Bandeira Gonçalves</i>	
O direito à cidade no contexto do cumprimento das medidas socioeducativas.....	213
<i>Jadir Pires de Borba & Wilson Levy</i>	
Pandemia e a cidade proibida.....	221
<i>João Gabriel Lemos Ferreira</i>	

Reflexões sobre o uso dos espaços públicos durante a pandemia.....	227
<i>Kelly Komatsu Agopyan</i>	
Violações dos direitos humanos no Brasil: direito à moradia em tempos de COVID-19	235
<i>Marília Tavares Leal & Ana Cláudia Rocha Cavalcanti</i>	
A atuação da vigilância sanitária no controle externo dos testes rápidos para o diagnóstico do novo coronavírus na cidade do Rio de Janeiro.....	243
<i>Nádia Regina da Silva Pinto</i>	
A outorga onerosa do direito de construir como instrumento de política urbana do município de Niterói.....	249
<i>Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues & Cristiano Dias Tebaldi</i>	
A utilização das moedas sociais em período de crise: estudo de caso do município de Maricá – RJ.....	257
<i>Elza de Paula Andrade & Anna Clara Oliveira de Lemos</i>	
Covid-19 e o capital sem fronteiras.....	267
<i>Renan William Pereira & Vinicius Ricardo do Nascimento</i>	
Covid-19: respostas possíveis para grandes cidades.....	275
<i>Eduardo Alberto Manjarrés Trelles</i>	
Educação ambiental.....	283
<i>Daniel Pires Lacerda & Giselle Maria Custódio Cardoso</i>	
Entre metas e estratégias na legislação municipal de Seropédica - RJ sobre serviços públicos: vias para uma implementação eficaz.....	291
<i>Laís Caroline Barbosa da Silva Gomes & Thaynara Lima alves</i>	
Escritas marginais urbanas e COVID-19: redes sociais e ruas vigiadas.....	297
<i>Carla Neves Mariani</i>	
Fortalecendo o ambiente de inovação como política pública municipal para o desenvolvimento da cidade.....	303
<i>Lucas Dias Alves e Silva</i>	
O controle administrativo municipal da antijuridicidade no descarte inapropriado das máscaras de proteção individual na pandemia do coronavírus na cidade do Rio de Janeiro.....	309
<i>Nádia Regina da Silva Pinto</i>	
O direito à cidade e diversidade: violência estrutural e necropolítica dos corpos LGBTI+....	317

Henrique Rabello de Carvalho

O direito antropocêntrico na economia de mercado e o meio ambiente.....325
Elisa de Oliveira Nacur

Os animais não humanos nos centros urbanos: contratualismo e representação.....331
Giselle Maria Custódio Cardoso

Pandemia do COVID-19 e liberdade de culto: repensar as políticas públicas do espaço sagrado das religiões afro-ameríndias e de matriz africana o Brasil.....339
Juliano Aparecido Rinck

Rediscussão da essencialidade em serviços públicos pós COVID-19: a necessária inclusão da coleta seletiva em comunidades.....349
Daniela Gonçalves de Carvalho & Juliana Mattos dos Santos Joaquim

Resíduos sólidos.....357
Pedro Henrique Barbosa Rocha

Revelando desigualdades sociais: acesso à moradia e população em situação de rua no contexto pandêmico.....363
André Luiz Pereira Spinieli & Letícia de Paula Souza

Sustentabilidade.....373
Natália Rosa Maier de Rezende & Vitor Ávila Peres de Oliveira

ALAVANCAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DA ECONOMIA CIRCULAR PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS

Marcos Paulo Marques Araújo¹

RESUMO: O ciclo produtivo pautado na economia linear se fundamenta na ideia de crescimento econômico ilimitado pautado na lógica de produzir, consumir e gerar resíduos, resultando em exploração sem limites de recursos naturais finitos. A economia linear já ultrapassou, em muito, os limites ecológicos e de resiliência do planeta. Isso vem sendo demonstrado pelas consequências desastrosas que resultaram em diferentes estágios de degradação ambiental da biodiversidade – alguns estágios irreversíveis. Alinhado a este ciclo produtivo, as Cidades atuais perderam a sua dimensão humana e se afastaram da singeleza de trazer felicidades para as pessoas; o que implicou deterioração do ambiente urbano ao longo dos tempos à medida em que a relação entre o espaço público e o privado ficou menos claro. Com efeito, o direito coletivo à Cidade passou a significar um direito de mudar e de reinventar este espaço urbano, segundo o desejo do homem, que, assim, restou condenado a viver no seu objeto de criação que vai de encontro ao ambiente urbano e natural. Logo, as Cidades atuais podem ser designadas como Cidades em crise, que foram objeto de expropriação pelo sistema financeiro internacional,

¹ Advogado. Assessor Jurídico junto à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Mestre em Direito da Cidade (Universidade do Estado do Rio de Janeiro); Especialista em Direito da Administração Pública (Universidade Federal Fluminense); e, Especialista em Direito Ambiental Brasileiro (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro).

especialmente de cunho especulativo imobiliário, para reinvestimento com absorção do capital produtivo mediante a formação de área urbana com amplo acesso aos bens e aos serviços públicos para elite (Cidade-Formal), resultando, por conseguinte, em expulsão dos pobres para a periferia (Cidade-Illegal). Há, portanto, um enorme desafio a ser superado, que constitui na busca de um outro modelo produtivo que se adeque à resiliência do planeta e, ainda, contribua para a construção de Cidades, que sejam mais humanas, e resgatem a sua finalidade precípua de trazer felicidades para as pessoas. Algumas soluções para a superação do modelo linear estão em discussão. Dentre elas, destaca-se a economia circular, que propõe o funcionamento do ciclo produtivo alinhado e integrado com o sistema biótico do planeta, razão pela qual propugna por um crescimento econômico dissociado do uso de recursos naturais finitos e, portanto, da geração de impactos ambientais. O processo de transição para a economia circular implementa-se também pelo nível macro, que, ao focar em estratégias para as Cidades e regiões urbanas, propõe, entre outras mudanças de paradigmas, uma transformação de infraestrutura urbana. Esta mudança de paradigma urbano envolve não só a reorganização do espaço territorial com o reequilíbrio das bases produtivas para evitar uma sobrecarga de poluentes, mas também enseja um planejamento técnico urbano permeado pelo controle social, e voltado para fomentar a arquitetura, a paisagem, o mobiliário urbano etc. que possibilitem a formação de um ambiente urbano que assegure a restauração do ecossistema e proporcione qualidade de vida. Em desdobramento a esta modificação de infraestrutura urbana, emergem as alavancas de políticas públicas da economia circular para as Cidades sustentáveis, especialmente a de “*gestão pública*” no eixo do “*planejamento técnico urbano*”. Isso

porque, estas Cidades, calcadas na alavanca da “*gestão pública*”, podem, e devem promover o redesenho do espaço territorial urbano a partir de premissas de compartilhamento de áreas urbanas, mobilidade urbana associada com a redução de emissões, reaproveitamento de nutrientes, priorização de qualidade de vida da população etc. Daí, o exame das alavancas de políticas públicas urbanas para a revisão da infraestrutura, e, por conseguinte, a indução das Cidades sustentáveis pode contribuir não só para a superação do ciclo linear, mas também possibilitar a superação do atual modelo das Cidades em crise. A hipótese estabelecida neste artigo veicula a transição da economia linear para a circular, e, em desdobramento, a viabilidade de adoção das alavancas de políticas públicas urbanas para a revisão da infraestrutura para assegurar a superação do atual estágio das Cidades em crise para o modelo de Cidades sustentáveis. O presente artigo tem por objetivo aferir o emprego das alavancas de políticas públicas urbanas para fomentar a mudança da infraestrutura urbana em sede da economia circular e, assim, proporcionar a indução do modelo de Cidades sustentáveis. A partir daí, espera-se contribuir para a transição para o modelo circular nas Cidades e regiões urbanas com a viabilidade de resgatar a felicidade em ambientes urbanos mais humanos. Este trabalho possui como marco teórico e legal o princípio da Cidade sustentável, que é positivado nos §1º e §2º, do art. 182, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e detalhado nos arts. 39 até 42 – A, da Lei Federal n.º10.257, 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade (EC). Isso porque, apregoa o planejamento técnico urbano como instrumento básico para a expansão urbana, e, sob o viés normativo, delinea competências para a consecução das políticas públicas urbanísticas, fixa a política pública urbana municipal, impõe a

necessidade de ordenação e controle do uso e ocupação do solo e, ainda, traça diretriz para o desenvolvimento e expansão do ambiente urbano. O presente artigo terá como metodologia o método científico dedutivo, em que promover-se-á, inicialmente, a análise da economia circular em seu nível macro, das alavancas de políticas públicas urbanas e ainda, do modelo de Cidades sustentáveis, a fim de apresentar contribuições para a superação do modelo linear com suas Cidades em crise. Logo, a pesquisa terá uma abordagem qualitativa com natureza aplicada, em razão do exame do modelo de economia circular com suas alavancas de políticas públicas urbanas para possibilitar a indução para o modelo das Cidades sustentáveis. Com isso, fomenta-se a transição para um ciclo produtivo alinhado à resiliência do planeta com um olhar mais humano para as Cidades. Por conseguinte, o tipo da pesquisa será descritivo, cujo objetivo será observar, aferir e analisar a economia circular com suas alavancas de políticas públicas para Cidades sustentáveis, sem qualquer interferência direta nesse fenômeno. Por fim, adotar-se-á como procedimento técnico para consecução da pesquisa deste trabalho a pesquisa com a revisão bibliográfica e documental, que, dado o seu ineditismo, ainda são poucos os artigos e livros disponíveis. Pretende-se que o presente artigo tenha como resultado esperado o início de reflexão, discussão crítica e integração com compartilhamento de informações para possibilitar o emprego das alavancas de políticas públicas urbanas para a revisão da infraestrutura em sede da economia circular, e, assim, proporcionar a adoção do modelo de Cidades sustentáveis; o que poderá desdobrar em um processo de aceleração para o modelo circular e, ainda, resgatar uma mudança de olhar mais humano para as Cidades.

PALAVRAS-CHAVE: ECONOMIA LINEAR - ECONOMIA CIRCULAR – ALAVANCAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS - CIDADES SUSTENTÁVEIS

KEY-WORD: LINEAR ECONOMY – CIRCULAR ECONOMY — URBAN PUBLIC POLICY LEVERAGES – SUSTAINABLE CITIES

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vânia. “Cidades Inteligentes e o Pacto dos Prefeitos: Uma Proposta de Inclusão dos Cidadãos Rumo à Ideia de ‘Cidade Humana’”, p. 1622/1643. In: *Revista de Direito da Cidade*. n. 4, vol. 8, Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2016.

COMPANS, Rose. “Cidades Sustentáveis, Cidades Globais: Antagonismo ou Complementaridade?”, p. 121/154. In: ACSERALD, Henri. *A Duração das Cidades: Sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

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 – Acessado em: 20.01.2020.

Fundação Ellen MacArthur. “*Governos Municipais e seu Papel em Viabilizar a Transição para uma Economia Circular; Uma Visão Geral de Alavancas de Políticas Públicas Urbanas*” – Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Alavancas-de-poli%CC%81ticas-pu%CC%81blicas.pdf> - Acessado em 20.01.2020.

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

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.

MOTA, Maurício Jorge Pereira e MOURA, Emerson Affonso da Costa. Direito Fundamental de Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

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.

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.

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

A PRECARIEDADE DA MORADIA E O COMBATE A COVID-19

*Emerson Affonso da Costa*¹⁹

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça

HOUSING PRECARIETY AND COMBATING COVID-19

Paulo Afonso Cavichioli Carmona²

RESUMO: a presente pesquisa visa estabelecer o conteúdo do direito à moradia digna, o tamanho da precariedade da moradia no Brasil e, por fim, estabelecer os desafios do combate a COVID-19 diante da precariedade da moradia, procurando indicar medidas eficazes. Por meio do método hipotético-dedutivo, parte-se da premissa de que morar é uma necessidade intrínseca à existência do ser humano e que, diante da tutela no âmbito nacional e internacional do direito à moradia, existem diversos elementos indispensáveis para que uma moradia seja considerada digna e adequada. No entanto, a precariedade da moradia digna no Brasil é enorme. Não somente o déficit habitacional é elevado, como também cerca de 20% da população brasileira não tem acesso à água fornecida por meio da rede geral de abastecimento e quase a metade da população vivem em áreas sem coleta de esgoto, o que dificulta, e muito, adotar as medidas sanitárias de combate e prevenção a pandemia da COVID-19. Para minimizar este problema são apontadas

² Pós-doutor em Direito da Cidade (Università del Salento). Mestre e Doutor em Direito Urbanístico (PUC/SP). Professor do mestrado de Direito e Políticas Públicas e de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB) e dos cursos de pós-graduação da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Público e Política Urbana (GPDPPU-UNICEUB). Juiz de Direito (TJDFT). E-mail: paulo.carmona@ceub.edu.br

diversas medidas eficazes. Concluir-se-á, assim, que o uso destas medidas e uma atenção solidária por parte da sociedade civil, especialmente de inúmeros proprietários de imóveis ociosos para o Brasil, pode salvar milhares de pessoas que não tem condições adequadas de moradia para se prevenir contra a pandemia.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à Moradia. Desdobramentos Sociais da Covid. Precariedade da moradia.

KEYWORDS: Right to Housing. Covid Social Developments. Precarious housing.

1. O CONTEÚDO DO DIREITO À MORADIA

Morar é uma necessidade intrínseca à existência do ser humano, razão pela qual o direito à habitação é inerente à vida. Daí o conceito de LE CORBUSIER de que a moradia é o local onde o homem ou a família “vive, dorme, anda, ouve, vê e pensa”.³

A moradia, aliás, por conta da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, passou a integrar o rol dos direitos sociais positivados na Carta Constitucional (art. 6º, *caput*). Não se pode olvidar que a habitação é parte integrante dos direitos fundamentais do cidadão, razão pela qual o Estado tem a obrigação e a responsabilidade de protegê-la.

Além disso, a Carta Magna revela a importância da habitação quando reconhece a *casa* como asilo inviolável do indivíduo (art. 5º, XI); elege a *moradia* como necessidade vital básica do trabalhador e de sua família para justificar o recebimento do salário mínimo (art. 7º, IV); atribui à União, aos Estados e aos Municípios competência comum

³ LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. Trad. Lúcio Gomes Machado. São Paulo: Perspectiva, 2000, p. 67.

para legislar sobre programas de *construção de moradias* e melhoria das *condições habitacionais* (art. 23, IX); confere à *moradia* condição imprescindível para a aquisição da propriedade urbana por usucapião (art. 183).

Por oportuno, direito de propriedade e direito de moradia não se confundem, pois a moradia é objeto de direito autônomo, com âmbito de proteção e objeto próprios, podendo ser requisito para a aquisição da propriedade, como no caso da usucapião especial constitucional (art. 183). Assim, o direito à moradia opera-se como garantia a um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, independentemente do título ou da forma como se opera tal direito já que sem um lugar para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, “de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, não terá uma vida com qualidade, ou muitas vezes não terá sequer assegurado o direito a própria existência física e, portanto, o seu direito a vida”.⁴

Nelson Saule Júnior, referência na matéria, ressalta que a satisfação do direito à moradia passa pela coexistência de três elementos, quais sejam: viver com segurança, viver com paz e viver com dignidade, nos seguintes termos:

⁴ SARLET. Ingo Wolfgang. **O Direito fundamental a moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado nº 20, 2010, p. 15. O autor explica ainda que o direito de moradia, por guardar uma conexão com o direito à existência digna, poderá assumir, em diversas ocasiões, posição preferencial em relação ao direito de propriedade, no mínimo para justificar uma série de restrições a este direito, de resto, já limitado pelo princípio constitucional da função social da propriedade. Op. cit., p. 17-18.

O núcleo básico do direito à moradia é constituído, portanto, pela segurança, pela paz e pela dignidade. Situações que retratam a violência urbana como as ações das organizações de traficantes e do crime armado, que resultam em fechamento de territórios, de conflitos armados nos morros e favelas, as invasões de domicílios praticadas pelos agentes de segurança pública, como a polícia civil, são evidentes formas de violação do núcleo básico do direito à moradia, da segurança e da paz.⁵

Não é por outra razão que a moradia é considerada uma das funções essenciais da cidade (Carta de Atenas de 1933).

Por outras palavras, a casa representa seu abrigo físico e seu lar, abrigo da intimidade, da vida em família, das memórias (e atualmente, da proteção à pandemia, diante da necessidade de isolamento social).

Além disso, o Constituinte de 1988 inseriu a dignidade da pessoa humana no art. 1º, inciso III como princípio e valor fundamental da República brasileira.

No âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, traz em seu artigo I, “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e deve agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. Daí porque o princípio da dignidade da pessoa humana pode ser considerado um valor unificador dos Direitos e Garantias Fundamentais corporificados na CF e legitimador dos direitos fundamentais.

O binômio ‘Direito à moradia’ somado à ‘dignidade da pessoa humana’ resulta no *direito à moradia digna*.

⁵ SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: SAFE, 2004, p. 133.

Destaque para a Constituição Espanhola de 1978 que, em seu artigo 47 dispõe:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Por sua vez, a Constituição Portuguesa de 1976, em seu artigo 65, no 1, prescreve que:

Habitação e Urbanismo

1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.

Atualmente, já são mais de 12 textos diferentes da ONU que reconhecem explicitamente o direito à moradia, com destaque para o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU que elaborou em 1991 o Comentário Geral nº 04 sobre o direito à moradia adequada, documento que interpreta o real significado e alcance do direito à moradia digna.⁶

⁶ A Moradia adequada é aquela que: 1) Assegura privacidade; 2) Adequado espaço; 3) Acessibilidade física; 4) Adequada segurança na posse; 5) Durabilidade e estabilidade estrutural; 6) Adequada iluminação, aquecimento e ventilação; 7) Adequada infraestrutura básica, incluindo o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos; 8) Apropriada qualidade ambiental e de saúde; 9) Adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos; 10) Adequação cultural; 11) Custo disponível e acessível. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html>.

2. A PRECARIEDADE DA MORADIA NO BRASIL

Os dados que demonstram a precariedade da moradia e ausência de elementos de saneamento básico no Brasil são aterrorizantes.

Pesquisa do IBGE de 2008 já mostrava que 1 em cada 3 municípios confirma existência de áreas faveladas, o que significa dizer que o problema só aumentará se for deixado aos Municípios, com poucos recursos, a atuação na área habitacional.⁷

Estima-se que cerca de 33% dos pobres brasileiros vivam em grandes centros da Região Sudeste. Concentram-se também nas regiões metropolitanas 80% dos que vivem em favelas. E a tendência é de que o país tenha um número crescente metrópoles. Como se sabe, cerca de 85% da população brasileira vive em áreas urbanas e todas as cidades brasileiras acima de 200 mil habitantes têm favelas e problemas habitacionais.

Deste modo, há dois pontos fundamentais que indicam as dificuldades do país no enfrentamento à pandemia do coronavírus:

- a) existem 35 milhões de brasileiros (18% da população) que não têm acesso à água fornecida por meio da rede geral de abastecimento; existem 100 milhões (48% da população) que vivem em áreas sem coleta de esgoto e outros 5,8 milhões não têm banheiro em casa;
- b) existem 12 milhões de brasileiros (6% da população) que vivem em imóveis com mais de 3 moradores por dormitório, o que é considerado adensamento excessivo, dos quais as favelas e cortiços são exemplos clássicos.

Tais números sobre condições de habitação são da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2018 do

⁷ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2008.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em outra pesquisa, a Síntese de Indicadores Sociais (SIS) de 2018, também do IBGE, mostra que o país tem 13,5 milhões de pessoas na pobreza extrema (vivendo com até R\$ 145 por mês).

No Brasil, cerca de 15 mil brasileiros morrem por ano devido a doenças relacionadas à falta de saneamento básico, de acordo com estimativa da ONU.

A falta de coleta de esgoto também atinge 59% das escolas do ensino fundamental no Brasil (Instituto Trata Brasil), o que dificultaria a utilização dessas unidades para alocação temporária de população que reside em moradias precárias ou moradores em situação de rua.

De outro lado, em 2014, a OMS afirmou que cada dólar investido em saneamento básico, são economizados 4,3 dólares investidos em saúde global.

Assim, uma das poucas coisas boas da pandemia no Brasil é colocar na pauta política a questão da moradia precária e a falta de saneamento básico, tanto assim que foi recentemente editado novo marco regulatório do saneamento (Lei nº 14.026/2020).

Desta forma, a pandemia escancara o problema da falta de saneamento básico no Brasil. Não cabe mais, em pleno século XXI, termos indicadores de saneamento básico típicos de século XIX.

De outro parte, a contaminação da COVID-19 teve início nas áreas mais nobres das cidades, como no Plano Piloto de Brasília, especialmente em razão daqueles que voltaram de viagem da Europa, principalmente Itália, mas pouco mais de um mês, as áreas mais pobres ou mais adensadas passam a ter o maior número de casos confirmados de COVID-19. Isso traz uma reflexão importante em relação ao planejamento das cidades brasileiras e a forma de urbanização

brasileira, um alento para necessária mudança de legislação e/ou de postura.

3. OS DESAFIOS DO COMBATE A COVID-19 DIANTE DA PRECARIEDADE DE MORADIA

O problema da COVID-19 nos coloca no terreno do desconhecido. O sistema jurídico é todo conformado para trabalhar dentro de certa normalidade. A pandemia tem mostrado uma insuficiência da legislação e jurisprudência para dar conta do problema. Uma prova disso é a grande quantidade de nova legislação que tem sido produzida, só no âmbito federal já passamos de 50 medidas provisórias e dezenas de decretos. A judicialização do tema também tem sido grande.

Não temos quase nenhuma certeza sobre a pandemia o coronavírus e suas consequências na saúde da população e na economia: não sabemos quantas pessoas exatamente estão contaminadas, não sabemos se as pessoas que foram contaminadas podem contrair a doença novamente, não sabemos quanto tempo a pandemia vai durar, não sabemos se e quando surgirá uma vacina ou tratamento eficaz, não sabemos exatamente as consequências socioeconômicas da pandemia etc.

Isso nos faz lembrar de Sócrates, quando afirma que “Só sei que nada sei”, porém, a frase inteira nos traz uma esperança, “só sei que nada sei e o fato de saber isso, me coloca em vantagem sobre aqueles que acham que sabem alguma coisa”.

O pouco que já se sabe é que o contágio é rápido, que atinge uma mortandade grande no grupo de risco (idosos especialmente), esgotando o sistema de saúde.

Também se sabe que são medidas eficazes lavar as mãos, usar as máscaras e fazer isolamento social como maneiras a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus.

Como lavar as mãos se não tem água em casa? E como é que vai ficar em casa se vive em um barraco precário com elevado número de pessoas? E como vai usar máscara se não tem condição financeira nem para se alimentar?

São desafios gigantescos.

Isso torna o combate a COVID-19 muito difícil. Todavia, é necessária a adoção de uma série de medidas contra o novo coronavírus em áreas de moradias precárias como em favelas ou cortiços.

São medidas eficazes, dentre outras: a) construção de equipamentos sanitários, ainda que temporários, ou, ainda, de banheiros nas casas em que não dispõe de rede sanitária; b) disponibilização de água nas residências que não possuem água encanada; c) fornecimento de máscaras, álcool gel e sabão para todas as pessoas e residências; d) plano emergencial de saneamento para comunidades precárias para resolver o problema do esgotamento sanitário. e) implementar medidas de isolamento na forma dos protocolos das autoridades sanitárias, providenciando quartos de hotel, alojamento ou casa com alimentação e higiene para aqueles que necessitam realizar quarentena, visando evitar o contágio da Covid-19; f) realização de campanha informativa acerca da Covid-19; g) garantia de testes aos suspeitos da Covid-19; h) instalação de rede de internet, com acesso livre wi-fi, de forma gratuita, para que as comunidades pobres possam ter acesso às informações acerca da Covid-19, bem como para que os alunos possam acessar as aulas online, garantindo o direito à educação.

Destaco que o problema político potencializa o estrago que o

coronavírus está fazendo no Brasil.

Um grupo de pesquisadores do Rio de Janeiro especialistas em modelagem de dinâmica de sistema que se uniram ao coletivo Favelas contra o Coronavírus criaram um simulador para estimar o efeito de sete ações combinadas em diferentes proporções: 1. remoção temporária de moradores das favelas para equipamentos públicos ou para hotéis; 2. reduzir em até metade a densidade demográfica das comunidades; 3. subsídio a insumos de higiene; 4. renda básica para comprar produtos de higiene; 5. estruturas emergenciais de saneamento; 6. expansão de UTIs; e 7. uso de máscaras faciais.⁸

A adoção destas medidas poderia reduzir a pressão sobre o sistema de saúde e salvar milhares de vidas. Por exemplo, no Estado de São Paulo, poderiam ser até 26 mil vidas salvas; no Estado do Rio de Janeiro, 15 mil vidas.

A análise foi feita para o Estado do Rio, onde vive, proporcionalmente, a maior população em favelas no Brasil. Segundo dados do IBGE, no Estado há 2,2 milhões vivendo em favelas, 13% da população, em uma densidade demográfica média de 9.900 pessoas por km².

De outro lado, nosso país tem, pelo menos, 6,9 milhões de famílias sem casa para morar; tem também cerca de 6,05 milhões de imóveis desocupados há décadas.⁹

Esse descompasso é fácil de perceber, pois os centros de cidades estão perdendo população, mas o lugar dos pobres é cada vez mais a

⁸ Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,reduzir-populacao-em-favelas-e-investir-em-higiene-podem-salvar-ate-26-mil-do-coronavirus-em-sp,70003270650>.

⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tem-69-milhoes-de-familias-sem-casa-e-6-milhoes-de-imoveis-vazios-diz-urbanista.ghhtml>.

periferia.

Assim, seria necessária uma grande medida de solidariedade ou fraternidade por parte de inúmeros proprietários de imóveis ociosos para o Brasil salvar milhares de pessoas que não tem condições adequadas de moradia para se prevenir contra a pandemia.

4. CONCLUSÃO

O difícil momento atual exige uma atuação eficiente do Poder Público e atuação decisiva, organizada e fraterna da sociedade civil organizada.

A pandemia vai deixar várias consequências em diversas áreas: sociais, econômicas, psicológicas, atingindo a educação das crianças e jovens, principalmente nas pessoas mais pobres e sem recursos.

Para dar conta do enorme desafio, o Poder Público poderia adotar uma série de medidas eficazes, porém, como se sabe da capacidade limitada do Estado, ainda mais diante da baixa arrecadação, cabe atuação da sociedade civil organizada para, criando uma rede paralela de solidariedade, acudir os mais necessitados, notadamente na questão da moradia digna e saneamento básico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2008.

LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. Trad. Lúcio Gomes Machado. São Paulo: Perspectiva, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito fundamental a moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado nº 20, 2010.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: SAFE, 2004.

A CIDADE E A SEGURANÇA ALIMENTAR

Aline Penha Pinheiro França¹⁰

RESUMO: Este trabalho pretende abordar de forma histórica a relação entre alimentação e formação do espaço urbano. Destacam-se os desafios encarados ao longo do tempo, bem como os avanços do conhecimento científico e da tutela jurídica da Segurança Alimentar. É de suma importância o papel desempenhado pelo Estado e Organizações Internacionais. Entende-se que a organização histórica da humanidade influencia no atual cenário da Segurança Alimentar. Identifica-se que o processo de urbanização interfere na qualidade da alimentação da população. A partir da revisão bibliográfica e da legislação específica, pretende-se realizar uma análise histórica da importante relação entre o espaço urbano, a Segurança Alimentar e saúde. Além disso, intenta-se sugerir uma solução para possíveis ameaças à alimentação nas cidades.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Alimentar, Espaço Urbano, Saúde.

RESULTADO E DISCUSSÃO

Parte do contexto histórico é extraído de *O Direito Urbanístico e as Transformações das Cidades* de Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues, publicado em 2018 pela Revista Direito, Mídia e

¹⁰ Bacharela e mestranda em Direito pela UNIRIO. Email: alinepenhaderepente30@gmail.com

Sociedade da Facha Editora. Segundo o autor, apesar da Disciplina Direito Urbanístico ter sido sistematizada recentemente, o surgimento das cidades se confunde com a história da humanidade. As cidades se originaram na pré-história, os gregos e romanos só evoluíram o conceito. Aristóteles defendia a noção de cidade enquanto reunião de pessoas em comunidade. No período Paleolítico, observam-se alguns hábitos que remetem a uma ideia inicial cidade como frequentar lugares para satisfazer instintos de sobrevivência, medo e perpetuação da espécie. No período Mesolítico, as mulheres realizaram uma revolução sexual e agrícola. Pela observação, aprenderam a reproduzir plantas. Conseguiram que houvesse fartura de alimentos e modificação dos costumes sexuais. Desse jeito, conseguiram o aumento da população devido ao crescimento da natalidade e à diminuição da mortalidade. Desse fato, na Era Neolítica, as pessoas conseguiram habitar com certa permanência em determinados lugares por meio de aldeias. Na Antiguidade Clássica, as cidades passaram a ser o local de submissão dos indivíduos em prol da política, religião e economia, contudo sem a preocupação com o bem estar social.

Na Idade Média, ocorreu o desmantelamento da cidade. Surgiram os feudos e as pessoas se tornaram servos vivendo e contribuindo com impostos em prol desses micro reinos por uma suposta proteção. Durante esse período, a sociedade estava organizada em classes. Havia a nobreza, o clero e os servos. Sendo que havia pessoas livres, os artesãos, que viviam a margem dos feudos e começaram a emergir como classe social expressiva economicamente. Formaram os burgos e pressionaram por Direitos. Esses feudos agregaram os burgos e foram se agrupando por meio de guerras e casamentos que originaram os Estados Nacionais na Era Moderna. Na

Idade Moderna, destaca-se a assunção da burguesia. Com ela, o modo de produção industrial, o sistema econômico capitalista e a sistematização jurídica se instituíram. As pessoas saíram da área rural devido a mecanização e foram habitar nas cidades, virando o palco de constante embate. As tensões no meio urbano fez com surgisse o Estado Democrático de Direito. O Estado precisou se reinventar para atender as demandas sociais de grupos de interesses antagônicos (burgueses e proletários) e assim manter o pacto social (DOMINGUES, 2018).

Na Europa, entre os séculos XVIII e XIX, as consequências da Revolução Industrial ocasionaram a busca por meios de garantir a alimentação dos menos favorecidos nas áreas urbanas. A Dinamarca foi um dos pioneiros e possui uma das maiores percentagens de hortas urbanas. Na Alemanha, essas hortas (Schrebergarten) começaram a surgir a partir de 1864. Ernst Hauschild, diretor de escola de Leip-zig, solicitou que pais em associações arrendassem terrenos baldios para lazer e cultivo agrícola (legumes) visando o consumo comunitário. Atualmente, esses espaços são comunitários; autogeridos; de integração multicultural, em decorrência da imigração; com lotes a partir de 5 m²; previstos em lei federal. Na Inglaterra, as hortas urbanas são de relevância cultural e arquitetônica. Há previsão no planejamento urbano. Há liberdade para cultivo de produtos atípicos como a uva. Em Portugal, desde de 1960, várias cidades se utilizam das hortas urbanas como mecanismo de solidariedade social devido a forte imigração e pelas constantes crises econômicas enfrentadas. Elementos das antigas colônias podem ser plantados como feijão e cana de açúcar.

De grande importância para a Segurança Alimentar, foi a criação de diversas organizações internacionais a partir de 1945, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização

das Nações para Alimentação e Agricultura (FAO). Com a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, a saúde e alimentação ganharam status de Direito Humano de acordo com o artigo 25. Diversos Pactos, Tratados e Convenções tratam dos temas. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 foi internalizado pelo Decreto 591 de 1922 no artigo 11 incorporou ao ordenamento nacional o conceito de alimentação saudável. No artigo 12 do decreto, os Estados devem assegurar melhora na higiene do trabalho e do meio ambiente. O Decreto 6949 internalizou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo em 2007. No artigo 25 trata especificamente da saúde. A agenda 2030 da ONU de 2015, com a qual o Brasil assumiu compromisso, tem no objetivo 2 o foco na Fome Zero e Agricultura Sustentável para qualidade nutricional dos alimentos e a oferta de especiarias variadas.

Em 2016, o *Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e Caribe*, elaborado pela OPAS/OMS e a FAO, apontou que nesses lugares, ocorreram rápidas mudanças demográficas, sociais e econômicas resultando maior urbanização e alteração nos estilos de vida e hábitos alimentares. O consumo de alimentos ultraprocessados e hipercalóricos, com alto teor de gorduras saturadas, açúcares e sal e baixo teor de fibras associado às desigualdades sociais permitiram que coexistam desnutrição, carência nutricional e obesidade, visto que esses alimentos são mais acessíveis que os naturais.

Pesquisadores do México da Universidade Médica da China publicaram em fevereiro de 2020 que uma dieta rica em vitaminas (A, B, C, D e E), ômega 3, ferro, zinco e selênio ajuda o

organismo enfrentar a Covid-19. Relatório da FAO *The state of food security and nutrition in the world* indica que desnutrição tem aumentado no mundo desde 2014 e tende a piorar com a crise ocasionada pela doença.

No Brasil, as Políticas Públicas se iniciam, expressivamente, no século XX. Oswaldo Cruz relacionou alimentação e o combate à doenças. Eduardo Magalhães elaborou o trabalho “Higiene Alimentar”(1908). Na década de 1920, foi criado o Departamento Nacional de Saúde Pública (Decreto-Lei 3.987). Na década de 1930, houve a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, da primeira cadeira especializada em Nutrição da Universidade do Distrito Federal, com foco em questões médicas e higiênicas do problema (1933).

De acordo com *Leite e modernidade: ideologia e políticas de alimentação na era Vargas* de Sören Brinkmann publicado pela Fiocruz, o Governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, promoveu a difusão a inclusão do leite fresco na dieta dos brasileiros. Na maioria das grandes cidades, o consumo abaixo dos padrões internacionais. Havia poucos produtores nas cidades e o transporte do material oriundo de áreas mais afastadas era um desafio a mais. Uma epidemia atingiu as vacas no Centro Oeste, os preços altos também foram empecilho para a maioria da população consumir a bebida.

Na década de 1940, houve a criação da Comissão do Leite por parte do governo. Para nacionalizar as fazendas de gado leiteiro e garantir assim a vasta oferta do alimento. A Comissão fracassou como reflexo da Segunda Guerra Mundial e de problemas estruturais e financeiros. Ainda no período, as pesquisas do médico e professor Josué de Castro influenciaram o governo Getúlio Vargas, resultando na

criação: Serviço Técnico de Alimentação Nacional (1942-1945), Instituto de Tecnologia Alimentar (1944); Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), Comissão Nacional de Alimentação (1945-1972) e do Instituto Nacional de Nutrição (1946). No ano de 1942, o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) foi criado pelo Decreto 4.275.

O Ministério da Saúde foi criado em 1953 pela Lei 1.920. Na década de 1960, houve a criação de órgãos de fiscalização (SUNAB), de armazenamento (CIBRAZÉM), de distribuição (COBAL) e de administração de estoques reguladores (CFP).

Em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) foi instituído para suplementação alimentar de grupos vulneráveis como gestantes e crianças; apoiar o pequeno produtor; programas de fortificação; e incentivo à alimentação do trabalhador. Vários programas de alimentação, nutrição e abastecimento foram desenvolvidos durante o Regime Militar.

Em 1985, em meio ao processo de redemocratização, houve a criação do Programa de Abastecimento Popular - PAP para as periferias dos grandes centros urbanos. Visava reduzir e controlar os preços finais dos alimentos. Em 1986, ocorreu a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em conjunto com a VIII Conferência Nacional da Saúde, em prol do Movimento da Reforma Sanitária. Surgiu a noção de que a saúde seria resultado de diversas condições como alimentação, educação, meio ambiente, dentre outras. O Estado deveria garantir o acesso a alimentação necessária no Texto Constitucional. Discutiu-se a importância de uma Assembleia Nacional Constituinte, livre e

democrática; da criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (ligado ao Inan) e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Posteriormente, O presidente José Sarney, por meio do DL no 93.120, lançou o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC). O Programa consistia na distribuição de tíquetes para que famílias carentes adquirissem 30 litros de leite por mês.

Em 1993, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) divulgou a *Ação de Cidadania contra a Miséria, a Fome e pela Vida*, liderado pelo sociólogo Betinho. Foi, também, apresentado o *Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*, resultante de um compilado de estudos e documentos comprovando que havia parcela significativa de indigentes no país ao presidente Itamar Franco. Disso, houve a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a elaboração do conceito de Segurança Alimentar como um resultado de um conjunto de fatores para que todo habitante tenha alimento em quantidade e qualidade suficiente para vida digna e saudável. Além disso, houve a criação do Consea. Posteriormente, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso o conselho foi extinto e criado o Programa Comunidade Solidária. Em 2003, assumiu a presidência Luís Inácio Lula da Silva, criando diversos programas, como o Fome Zero, o Bolsa Família, PNA voltado para alimentação escolar, dentre outros. Em 2004, aconteceu a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, originando a lei 11.346.

A partir de 1988, a Constituição estabeleceu o Sistema Único de Saúde (SUS), resultando na Lei 8080/90. No artigo 3º da referida lei disciplina que a alimentação é um dos condicionantes da saúde. Foi reconhecido o Direito Fundamental Humano à alimentação, confirmado

no rol do artigo sexto de Direitos Sociais. O artigo 182 tutela a garantia de bem estar da sociedade pelo cumprimento da função social da cidade.

O Estatuto da Cidade foi elaborado para regulamentar o disposto no artigo 182 do Texto Constitucional. Em seu artigo 2º, apresenta diretrizes gerais. Destacam-se os incisos I e VI para a questão da Segurança Alimentar. Diversas cidades brasileiras contam com programas de agricultura urbana. Na capital do Rio de Janeiro, há o programa Hortas Cariocas nas escolas municipais e em comunidades carentes. Há produção de Pancs (as plantas alimentícias não convencionais) em hortas comunitárias na zona urbana de Natal no Nordeste.

Conclui-se que o Estado e a sociedade civil podem e devem fazer valer o Direito à Alimentação nos espaços urbanos e em meio a situações adversas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Fome Zero: Uma História Brasileira. Org. Adriana Veiga Aranha. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

_____, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
Acessado em: 10 jun. de 2020.

_____. Lei 11.346. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acessado em: 10 jun de 2020.

_____. Lei 8.080. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acessado em :
10 jun de 2020.

_____. Lei 10.257. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm.
Acessado em: 17 de jun de 2020.

BRINKMANN, Sören. Leite e modernidade: ideologia e políticas de alimentação na era Vargas. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.scielo.br/hcsm>. Acessado em: 17 de jul. de 2020.

CABANNES, Yves e RAPOSO, Isabel. Peri-urban agriculture, social inclusion of migrant population and Right to the City. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13604813.2013.765652>. Acessado em: 20 de jun. De 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Carta de Olinda. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Consea; 2004.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Lopes. O Direito Urbanístico e as Transformações das Cidades. In: DIREITO, MÍDIA E SOCIEDADE. RJ: Facha Editora, 2018. Disponível em:
<http://www.facha.edu.br/pdf/ebook/DIREITO-MIDIA-E-SOCIEDADE-27.04.pdf>. Acessado em : 11 jul. de 2020.

GOETH INSTITUT. Felicidade a meio caminho entre o campo e a cidade. Pequenos jardins particulares na Alemanha. Disponível em: <http://www.goethe.de/wis/bib/prj/hmb/the/147/pt2975197.htm>. Acessado em: 11 jul. de 2020.

JACOB, Michelle Cristine Medeiros. Biodiversidade de Plantas Alimentícias não Convencionais em uma Horta Comunitária com fins lucrativos. Disponível em:
https://www.researchgate.net/profile/Michelle_Jacob2/publication/339187708_BIODIVERSIDADE_DE_PLANTAS_ALIMENTICIAS_NA

O_CONVENCIONAIS_EM_UMA_HORTA_COMUNITARIA_CO
M_FINS_EDUCATIVOS/links/5ec5277f458515626cb88fbb/BIODIV
ERSIDADE-DE-PLANTAS-ALIMENTICIAS-NAO-
CONVENCIONAIS-EM-UMA-HORTA-COMUNITARIA-COM-
FINS-EDUCATIVOS.pdf. Acessado em: 21 jul. de 2020.

LEÃO, Marília. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Guia Alimentar para a população brasileira. Disponível em:
http://www.ans.gov.br/images/Luciana_Grucci_Maya.pdf. Acessado em: 20 jun. de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acessado em 20 jun de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). 2016 América Latina e Caribe. Panorama da segurança alimentar e nutricional. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i6977o.pdf>. Acessado em: 20 de jun. de 2020.

_____. The state of food security and nutrition in the world. Disponível em: <http://www.fao.org/publications/sofi/en/>. Acessado em: 20 de jun. de 2020.

Zhang, Lei e Yunhui, Liu. Potential interventions for novel coronavirus in China: A systematic review. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/jmv.25707>. Acessado em: 20 de jun. de 2020

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça

A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade

CIDADES PELO FUTURO: O PAPEL DOS SUBNACIONAIS NAS LITIGÂNCIAS CLIMÁTICAS

CITIES FOR THE FUTURE: THE ROLE OF SUBNATIONALS IN CLIMATE LITIGATION

Fabienne Oberlaender Gonini Novais¹¹

Milton Leonardo Jardim de Souza¹²

RESUMO: No final do século XX, a denominada situação limite, destacada por James Lovelock em sua obra *A vingança de Gaia*, alcançou o debate científico penetrando o mundo acadêmico e jurídico, essa relação estabelecida entre a ciência e o jurídico produziu a denominada litigância climática. Esse processo evolutivo dos laboratórios aos tribunais ganhou expressão mundial na década de 90 com a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima – UNFCCC/92 e mais adiante com a contribuição do Acordo de Paris. Do ponto de vista judicial a litigância climática, embora seja enriquecida por diversas

¹¹ Mestranda em Direito Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro na linha de pesquisa Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade. Membro do corpo editorial da Revista Direito das Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Assessora Jurídica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). E-mail: fabienne.oberlaender@edu.unirio.br

¹² Mestre em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro na linha de pesquisa Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade. Assessor Jurídico do Instituto Estadual do Meio Ambiente - Inea/RJ. Editor-Gerente da Revista Direito das Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Advogado e Consultor Jurídico. E-mail: m.leonardojardim@gmail.com.

ações individuais genéricas, alcança o debate público com alguns *cases* expressivos: Massachusetts v US EPA; Urgenda v Kingdom of Netherlands; Juliana VS US. Esse movimento global ainda está em fase embrionária no Brasil, mas já há o reconhecimento da problemática pelos tribunais pátrios, com ênfase no STJ. Nesse trabalho pretende-se demonstrar o desenvolvimento da litigância climática no local, longe do holofote global ou dos tribunais, no território onde o fenômeno ocorre de forma rotineira e expressiva, evidenciando o papel fundamental das cidades na construção da agenda ambiental através de redes transnacionais, em uma contínua inter-relação entre o local e o global.

PROBLEMA DE PESQUISA: Como a inserção de novos atores subnacionais pode contribuir no processo de tomada de decisão multilateral, ampliando o debate ambiental e promovendo uma proteção jurídica descentralizada e ampla, desvinculada dos limites do tradicional Estado nacional? Qual a contribuição das cidades na implementação da agenda ambiental e no desenvolvimento das litigâncias climáticas?

HIPÓTESE: O presente trabalho entende que as mudanças climáticas empreendem aos gestores públicos novos desafios. Nesse cenário, a gestão de risco deve ser intensificada e elencada como uma prioridade. Assim, o estudo sustenta, como hipótese, que a mitigação de eventual dano, antecipadamente ao cadastro nacional, nos termos do art. 8º, IV da Lei nº 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC) c/c art. 41, VI da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) e no RESP 1518223 RJ, compreende-se que pode ser fundamental para a tratativa local das mudanças climáticas, inclusive auxiliando na limitação da responsabilidade ambiental. Para aprofundar essa proteção, as cidades têm aderido às denominadas redes transnacionais.

OBJETIVOS: A pesquisa pretende compreender o desenvolvimento da paradiplomacia ambiental correlacionando-a aos entes subnacionais e à litigância climática global. Para tanto, almeja-se realizar um breve histórico que torne viável a compreensão do processo histórico que forjou a cognominada litigância climática. Pretende-se a partir deste ponto correlacionar o surgimento dessas demandas no plano internacional, sua internalização nas cidades e sua inserção no discurso jurídico. Tem-se como objetivos específicos mapear e analisar o desenvolvimento das principais demandas e legislações sobre mudanças climáticas e debater como as cidades têm se organizado para tratar internamente essa problemática. Pretende-se, ainda, estudar o conceito de “nova governança ambiental global” a partir das redes transnacionais, subnacionais e as *transnational municipal networks* (TMNs) para o desenvolvimento sustentável, parte da paradiplomacia ambiental com reconhecimento no Esboço Zero da Rio +20.

MARCO TEÓRICO: A temática do presente trabalho envolve a apropriação de uma conceituação científica pelo discurso jurídico, a partir dos relatórios do IPCC, da década de 90, importante instrumento na evolução do conhecimento em torno das mudanças climáticas. Aquilo que a ciência estudou e convencionou tratar como “mudanças climáticas”, posteriormente ganhou os tribunais sob o signo das chamadas “litigâncias climáticas”, a pesquisa empreendida adota o conceito amplo (STELZER, CUNHA, FABBRI, 2019; PEEL, 2018; OSOFSKY, 2010) que reconhece como litigância climática todas as ações que requerem do Poder Judiciário ou de instâncias administrativas decisões que expressamente abordem questões, fatos ou normas jurídicas relacionadas, em sua essência, às causas ou aos impactos das mudanças climáticas. Contrariamente há o conceito

limitado (MARKELL, 2012) que enquadra como litígios climáticos somente aqueles que requerem, do Poder Judiciário ou de instâncias administrativas, decisões que direta ou expressamente abordem questões, fatos ou normas relacionadas, em sua essência, às causas ou impactos das mudanças climáticas. Para empreender uma análise judicial das mudanças climáticas adota-se como marco inicial o célebre caso *Massachusetts v US EPA*, sem prejuízo das diversas ações surgidas mais adiante, com ênfase nos denominados casos estratégicos (*Urgenda v Kingdom of Netherlands*; *Juliana VS US*; *Plan B v Heathow*). Evidenciando a contribuição da tratativa judicial para popularização do tema, com expressiva evolução do número de publicações acadêmicas. Para desenvolver o papel das cidades nas litigâncias climáticas pretende-se mapear e analisar o desenvolvimento das principais legislações locais sobre mudanças climáticas debatendo como as cidades tem se organizado para tratar internamente essa problemática. E estudar a organização internacional das cidades para combater as mudanças climáticas, compreendendo o conceito de “nova governança ambiental global”, delimitando-se a abordagem sobre as redes transnacionais subnacionais e as *transnationals municipal networks* (TMNs) para o desenvolvimento sustentável. Para desenvolver esse ponto a pesquisa utiliza o Esboço Zero da Rio+20 demonstrando o protagonismo dos entes subnacionais, exemplificando através da C40, do *Climate Mayors* e das diversas TMNs (ênfase na ICLEI). Quanto à seleção de doutrina, conforme supramencionado, o artigo concentra-se nos casos estratégicos, em virtude da deficiência doutrinária sobre aos diversos casos individuais e rotineiros, sem prejuízo da adoção do conceito amplo. Na doutrina nacional a tratativa das litigâncias climáticas é tema recente, em síntese, a abordagem gira em torno da

adoção de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas pelos governos e atores privados, e acesso a informações sobre financiamento de projetos que resultem em significativas emissões de GEE. Outro debate recorrente é quanto a responsabilidade (objetiva) do Estado por danos causados a indivíduos e grupos sociais em razão de eventos climáticos extremos, elencando os desafios quanto a existência do dano e do nexo de causalidade (CARVALHO, 2018; STEIGLEDER, 2010; FENSTERSEIFER, 2011) e uma parcela restrita da doutrina concentra-se sobre a governança ambiental aprofundando o debate sobre a importância da litigância do clima para o direito nacional (NUSDEO, 2019; WEDY, 2017). **Métodos:** Modalidade Genérica de Investigação: Histórico-Jurídico e Jurídico-Propositivo. Modalidade Específica de Investigação: Pesquisa Teórica, Documental, Bibliográfica e dados Empíricos: Nessa pesquisa pretende-se desenvolver um estudo do tema, compreendendo não somente os dados teóricos e a legislação formal, mas abrangente, analisando os pontos de divergência e contato entre o diploma legal e a prática, ressaltando pontos positivos e negativos. Sem prejuízo do viés propositivo.

RESULTADOS: A pesquisa constatou que antes mesmo da regulamentação nacional, as cidades já haviam assumido o protagonismo na tratativa administrativa e jurídica da questão climática. Em 1995, logo após a realização da COP-1 (Berlim) e a edição do 2º relatório do IPCC, São Paulo criou o Programa Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo (PROCLIMA), com a edição da Resolução SMA nº 22/95 de 8 de junho de 1995, ação que se multiplicou em diversas cidades e estados brasileiros: Bahia (Decreto nº 9.519/05); Paraná (Decreto nº 4.888/05, Lei 16.019/08); Maranhão (Decreto nº 22.735/06); Espírito Santo (Decreto nº 1.833-R/07);

Amazonas (Lei nº 3.135/07); Tocantins (Lei nº 1.917/08); Ceará (Decreto nº 29.272/08); Goiás (Lei nº 16.497/09, 16.611/09); Pernambuco (Decreto nº 33.015/09); Mato Grosso (Lei nº 9.111/09); Santa Catarina (Lei 14.829/09); Pará (Decreto nº 1.900/09); Minas Gerais (Decreto nº 45.229/09). Antes da legislação nacional, São Paulo também já havia editado sua própria Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei nº 13.798/09). A tratativa das questões ambientais e o protagonismo das cidades não é uma novidade na construção do direito ambiental brasileiro, pois verifica-se que na produção legislativa ambiental brasileira, historicamente, tem-se a centralidade das legislações estaduais e municipais (ANTUNES, 2019). A própria edição da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), teve como norte a formalização de uma legislação nacional que procurava regulamentar o *Droit de Détruire* (RÉMONDGOULLORD, 1989). Esta matriz legislativa ambiental brasileira teve como objetivo manter a “destruição” dentro de um limite aceitável e necessário (ANTUNES, 2019, p. 20). Dessa forma, resta claro que o desenvolvimento ambiental brasileiro retrata fielmente nossa hipótese, qual seja: na construção do direito ambiental, a cidade cumpriu papel central, sua contribuição foi vital para a progressão da proteção de eventuais externalidades. Entretanto, essas cidades não ficariam restritas aos limites nacionais. Em decorrência de um processo de globalização e evolução surge uma nova sociedade urbana, de massas forjadas no processo de pós-industrialização, fomentada pela industrialização e por um modelo de “urbanização da pobreza”, que integra a chamada Sociedade de Riscos (BECK, 2000). O risco, portanto, passa a ser universal e supranacional, surgindo uma nova sociedade moldada por novos riscos que modificam a organização social, econômica e cultural. Além disso, antigos riscos

foram redefinidos e muitas vezes potencializados (RIBEIRO, 2007). Nesse cenário complexo de risco e incertezas, as cidades passaram a buscar redes transnacionais para uma organização internacional que conseguisse efetivamente responder aos novos desafios impostos pela modernidade. Surge, assim, diversas redes transnacionais, algumas denominadas *transnational municipal networks*, fomentando a criação de uma organização em rede para construir *Standards*, diretrizes e políticas em comum, dando esperança para a tratativa das “tragédia dos comuns” através de uma influência *top-down* na formatação do direito e das políticas públicas nacionais. As experiências nacionais de sucesso dessa relação *top-down* são compartilhadas globalmente e retornam formando uma influência *down-top*, evidenciando um ciclo vigoroso de contínua evolução que direciona o *policy maker* na definição de estratégias, instrumentos e políticas públicas (CARVALHO, 2019).

PALAVRAS-CHAVE: Entes Subnacionais; Litigâncias Climáticas; Direito Da Cidade; Direito Internacional Do Meio Ambiente.

KEYWORDS: Subnational Governments; Climate Litigation; City Law; International Environmental Law.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

BERNARDO, Vinicius Lameira. **Mudanças climáticas**: estratégias de litigância e o papel do Judiciário no combate as causas e efeitos do aquecimento global no contexto brasileiro. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, Curitiba, ano 4, n. 6, jun. 2017.

CARVALHO, D.W. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação**. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

CUNHA, Kamyla; REI, Fernando; WALTER., Arnaldo. **Subnational climate friendly governance initiatives in the developing world: a case study of the state of Sao Paulo, Brazil**. In: BROUSSEAU, Eric et al. (Ed.). *Reflexive governance for global public goods*. Cambridge: MIT Press, 2012.

FENSTERSEIFER, Tiago. **A responsabilidade do estado pelos danos causados as pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados as mudanças climáticas**: uma analise a luz dos deveres de proteção ambiental do estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental ao ambiente. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, 2011.

MARKELL, David; RUHL, J. B. **An empirical assessment of climate change in the courts**: a new jurisprudence or business as usual?. *Florida Law Review*, Gainesville, v. 64, n. 1, 2012.

OSOFSKY, Hari. **The continuing importance of climate change litigation**. *Climate Law*, Leiden, v. 1, p. 3-29, 2010

PEEL, Jacqueline; LIN, Jolene. **Transnational climate litigation**: the contribution of the Global South. Minuta apresentada no American Society of International Law Mid-Year Research Forum, 2018.

RÉMOND-GOUILLOUD, M. **Du Droit de Détruire – Essai sur le droit de l’environnement**. Paris: Presses Universitaires de France. 1989.

SETZER, J. **Costs and impacts of climate litigation against Carbon Majors: starting with one piece of a large puzzle.** *Open Global Right*, 2020.

SETZER, J and Benjamin L. **Climate litigation in the Global South: constraints and innovations.** *Transnational Environmental Law*, 2019.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **A imputação da responsabilidade civil por danos ambientais associados as mudanças climáticas.** *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, 2010.

TOGNOLLI, Claudio Julio. Ar puro: **Suprema Corte manda EUA controlar emissão de carbono.** *Revista Consultor Jurídico*, 2007.

WEDY, Gabriel. **A litigância climática e os precedentes do Superior Tribunal de Justiça.** *Consultor Jurídico*, 23.09.2016.

WEDY, Gabriel. *Climate legislation and litigation in Brazil*. Nova York: Sabin Center for Climate Change Law, 2017.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça



A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade



CIDADES SUSTENTÁVEIS EM TEMPOS DE PANDEMIA

SUSTAINABLE CITIES IN PANDEMIC TIMES

Maykon Fagundes Machado¹³

RESUMO: a presente pesquisa possui como Problema, a seguinte questão: na circunstância da pandemia do COVID-19, pode-se verificar algum aspecto positivo no que se refere ao Direito da Cidade e a Sustentabilidade, considerado a redução de carbono e trava na atividade econômica desenfreada? Aponta-se como Hipótese que sim, haja vista a constatação em países que, houve-se aspecto positivo em prol da Sustentabilidade Urbana, ainda que decorrente desse manifesto caos que instaurou a pandemia. Utilizou-se o Método Indutivo e Análise Bibliográfica.

PALAVRAS CHAVE: Cidade Sustentável; Tempos; Pandemia.

ABSTRACT: the present research has as Problem, the following question: in the circumstance of the pandemic of COVID-19, it can be verified some positive aspect with regard to the Law of the City and the Sustainability, considering the reduction of carbon and hangs in the activity rampant economic crisis? It is pointed out as a Hypothesis that yes, given the finding in countries that, there was a positive aspect in favor of Urban Sustainability, even though due to this manifest chaos

¹³ Mestrando em Ciência Jurídica – UNIVALI. Bolsista FAPESC. Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (2015-2020), com mérito estudantil. Pós-Graduando em Jurisdição Federal pela ESMAFESC. Advogado, inscrito na OAB/SC sob o nº 58.416.

that established the pandemic. The Inductive Method and Bibliographic Analysis were used.

KEYWORDS: Sustainable City; Times; Pandemic.

Diante dos últimos acontecimentos globais, destaca-se inicialmente como referente a análise das cidades frente a pandemia¹⁴ instrumentalizada pelo Novo Coronavírus – (COVID-19) e a reflexão que esse fenômeno trará em uma nova era pós-pandêmica.

No ecossistema que estamos inseridos, verifica-se que somos apenas membros e parte dele, não somos proprietários da terra e de seus recursos, isso nos é fornecido por uma graça e favor de nossa mãe natureza, sejamos, pois, conscientes.

Conforme bem salienta MORIN (2015, p. 104): “O *Homo Sapiens* não deve mais tentar dominar a Terra, mas sim zelar por ela e viver nela com responsabilidade”. Nessa perspectiva, note-se que atualmente, o dito *Homo Sapiens*, migrou-se consideravelmente para os ambientes urbanos, razão pela qual o zelo e cuidado destes espaços é deveras importante.

Considerado o ambiente urbano, fundamental para o desenvolvimento das relações humanas na atualidade, destaca-se a plena consonância do Desenvolvimento Sustentável com o cenário

¹⁴ A categoria pandemia (do grego παν [pan = tudo/ todo(s)] + δῆμος [demos = povo]) trata-se de uma epidemia de doença infecciosa que se espalha entre a população localizada numa grande região geográfica como, por exemplo, um continente, ou mesmo o Planeta Terra. Conforme: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Pandemia>, acesso em 03 Mar. 2020.

urbano, haja vista que esse se perfectibiliza principalmente na urbe, sob este prisma, destaca LEITE e AWAD (2012, p. 08):

[...] O desenvolvimento sustentável é o maior desafio do século 21. A pauta da cidade é, no planeta urbano, de maior importância para todos os países, pois: a) dois terços do consumo mundial de energia advêm das cidades, b) 75% dos resíduos são gerados nas cidades e c) vive-se um processo dramático de esgotamento dos recursos hídricos e de consumo exagerado de água potável. A agenda Cidades Sustentáveis é, assim, desafio e oportunidades únicas no desenvolvimento das nações.

Haja vista o grande desafio das cidades, esse de acolher milhares de pessoas de forma igualitária e digna, principalmente nesse âmbito pandêmico vivenciado, imperioso se torna destacar que a Natureza nos convida a refletir sobre as nossas atitudes e modo de viver e ser em Sociedade, destaca-se alguns fatos ocorridos pelo mundo, a seguir.

De acordo com o portal VISÃO (2020), graças ao freio não intencional na Economia Global e na circulação de veículos, os canais e fluentes dos rios da CIDADE de Veneza na Itália se auto purificaram, podendo-se inclusive avistar a circulação de peixes novamente, algo que não ocorria com frequência. Pois bem, note-se aqui a reflexão que poderá ser adotada hoje e futuramente acerca do cuidado com as fluentes e a consciência ambiental na Cidade.

No mesmo sentido, a REVISTA PLANETA (2020), em seu canal digital – disponibilizado pelo TERRA, aponta Estudo em que fora constatado que o declínio das emissões de dióxido de nitrogênio, tanto no norte da Itália , como na China – decorrem sobretudo da redução da

atividade industrial, o que nos leva a crer que a teoria do decrescimento de Latouche possui deveras fundamento.

O surto pandêmico igualmente trouxe à tona a problemática que vivencia-se em diversas cidades, qual seja o descaso com o sistema de saneamento básico – algo fundamental em uma Cidade Sustentável na forma do artigo 2º do Estatuto da Cidade.

A BBC NEWS BRASIL (2020) noticiou em 02 de abril de 2020 que, de acordo com estudos realizados, a ausência de um sistema de saneamento básico de qualidade nas cidades, seja elas aqui do Brasil ou exterior, acabam por intensificar o contágio de doenças e inclusive, proporcionando contaminação de COVID-19.

Tais reflexões surgem e são colocadas em pauta nesse breve texto, com o intuito de alertar que a humanidade passa por uma transição com o acontecimento pandêmico atual.

Sendo assim, nossas atitudes frente ao nosso habitat natural terão que ser repensadas urgentemente pós-corona, as consequências da inércia estão logo ali e aqui em nossa frente nesse momento, ou mudamos nossos hábitos ou sejamos realistas em dizer que de fato não haverá futuro digno para nossos descendentes comuns, seja eles humanos, não humanos, independentemente – a terra é o nosso lar, uma oportunidade nos é dada para refletir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CRUZ, Vera. Coronavírus: esgoto pode ser via de contágio, indicam estudos. **BBC NEWS BRASIL**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52143119?at_custom2=facebook_page&at_campaign=64&at_custom

3=BBC+Brasil&at_custom4=ED8E65A0-7530-11EA-942D-31D996E8478F&at_medium=custom7&at_custom1=%5Bpost+type%5D&fbclid=IwAR0aaoWUqFn6p_I4Wn-Hkv2PHxR2PL0OsP-L5lhQB_xhhnhwKHiBNyVXx2s

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes:** desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da humanidade.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

REDAÇÃO – Ambiente. O coronavírus ‘limpou’ os canais de Veneza – e não só. **VISÃO.** Disponível em: https://visao.sapo.pt/actualidade/ambiente/2020-03-18-o-coronavirus-limpou-os-canais-de-veneza-e-nao-so/?fbclid=IwAR0cxvVEOY1c3B86kyLO%20wihz73Ni_N6onyZBJZ_Aiuq30029Nx-vj4qc5w

REVISTA PLANETA. Coronavírus está ligado à queda de poluição do ar na Itália e na China. **TERRA.** Disponível em: https://www.revistaplaneta.com.br/amp/coronavirus-esta-ligado-a-queda-de-poluicao-do-ar-na-italia-e-nachina/?fbclid=IwAR1ag1AZLjkn4FTVMUJThL00FTzKh0z08hzj6iKsf_Nr2cOe5uIumNEv60

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça



A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade



**COVID-19 E EXCEÇÃO AO USO OBRIGATÓRIO DE
MÁSCARA DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL: O PAPEL DA
LEGISLAÇÃO LOCAL NA CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE O
TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA**

**COVID-19 AND EXCEPTION TO THE MANDATORY USE OF
INDIVIDUAL PROTECTION MASK: THE ROLE OF LOCAL
LEGISLATION IN AWARENESS ABOUT AUTISM
SPECTRUM DISORDER**

Guilherme Carneiro Leão Farias¹⁵

RESUMO: A partir de 3 de julho de 2020, o artigo 3º-A, *caput*, da Lei n. 13.979/2020, acrescentado pela Lei n. 14.019/2020, tornou obrigatória, em âmbito nacional, a manutenção de boca e nariz cobertos por máscara de proteção individual para a circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos coletivos. Trata-se de uma das principais medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019 (Covid-19). No entanto, o parágrafo 7º do mesmo artigo dispensa da obrigatoriedade do *caput* as pessoas com transtorno do espectro autista, com deficiência intelectual, com deficiências sensoriais ou com

¹⁵ Mestrando em Direito e Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogado empregado público da Petróleo Brasileiro S.A.

quaisquer outras deficiências que as impeçam de fazer o uso adequado de máscara de proteção facial. O impedimento precisa ser declarado por médico em documento físico ou eletrônico. No caso das pessoas com transtorno do espectro autista, a justificativa apresentada para a dispensa está relacionada aos comportamentos sensoriais incomuns que caracterizam esse distúrbio do neurodesenvolvimento, em especial a hipersensibilidade tátil. Os defensores da flexibilização sustentam que a imposição do uso dessa barreira física a indivíduos neuroatípicos em crise envolve riscos à saúde mais concretos que os de uma possível infecção causada pelo Sars-CoV-2, como os de auto e heteroagressão, devido à acentuada dificuldade em lidar com alterações de rotina e ao déficit de autorregulação emocional. Na Espanha e no Reino Unido, países com histórico mais sólido de respeito aos direitos das pessoas com deficiência e que adotaram essa exceção num contexto de adesão ao distanciamento social em nível muito superior ao alcançado no Brasil, a experiência revelou que a baixa conscientização do povo sobre as necessidades específicas das pessoas com transtorno do espectro autista comprometeu a efetividade dessa medida excepcional, expondo cuidadores e cuidados a constrangimentos e até a atos de violência. Dessa forma, considerando que i) em âmbito nacional, as pessoas com transtorno do espectro autista são consideradas pessoas com deficiência para todos os fins de Direito (artigo 1º, parágrafo 2º, da Lei n. 12.764/2012); ii) a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada com *status* equivalente ao de emenda à Constituição (artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil combinado com Decreto Legislativo n. 186/2008 combinado com Decreto n. 6.949/2009), obriga todas as unidades constitutivas dos Estados federativos a adotar medidas imediatas,

efetivas e apropriadas para conscientizar a sociedade sobre as condições das pessoas com deficiência (Artigo 8 combinado com Artigo 4.5); e iii) a preponderância do interesse local nas medidas para enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (STF, ADI 6.341); coloca-se como problema de pesquisa como as legislações emanadas do Distrito Federal e dos Municípios-sede de Capitais têm contribuído para aumentar a conscientização sobre o transtorno do espectro autista. A hipótese testada é a de que a criação de datas comemorativas no calendário oficial é a medida legislativa mais adotada pelos entes federativos com competência local para contribuir para o aumento da conscientização sobre o transtorno do espectro autista. O objetivo da pesquisa é identificar as principais medidas legislativas do Distrito Federal e dos Municípios-sede das Capitais tendentes a aumentar a conscientização sobre as características das pessoas com transtorno do espectro autista. O marco teórico da reflexão baseou-se nas ideias de justiça distributiva, luta por reconhecimento, discriminação positiva, supremacia constitucional, força normativa da Constituição, municipalismo, proibição de proteção insuficiente e estado de coisas inconstitucional. O método adotado foi descritivo e quantitativo-qualitativo, eminentemente baseado em coleta de dados legislativos e em revisão de literatura nacional e estrangeira especializada em Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito da Pessoa com Deficiência, Direitos Humanos, Direito Internacional Público, Políticas Públicas, Psiquiatria e Psicologia. Os dados legislativos foram coletados em sítios oficiais na *Internet*, mantidos pela Presidência da República, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, pelas Câmaras Municipais e pelas Prefeituras dos Municípios-sede das Capitais. Já os dados bibliográficos foram coletados em artigos científicos, cursos,

manuais e compêndios. Os resultados obtidos confirmam a hipótese levantada: a principal, senão a única medida legislativa local visando à conscientização da população sobre o transtorno do espectro autista é a criação de datas oficiais e/ou programas com essa finalidade. De uma amostra de 27 entes federativos, 24 tomaram essa providência, correspondendo a um percentual de 88,89%: Distrito Federal (Lei n. 5.078/2013 e Lei n. 5.334/2014), Belém/PA (Lei n. 9.259/2016; e Lei n. 9.428/2019), Belo Horizonte/MG (Lei n. 10.207/2011), Campo Grande/MS (Lei n. 5.861/2017), Cuiabá/MT (Lei n. 5.973/2015 e Lei n. 6.023/2015), Curitiba/PR (Lei n. 14.809/2016), Florianópolis/SC (Lei n. 8.314/2010), Fortaleza/CE (Lei n. 10.244/2014 e Lei n. 10.579/2017), Goiânia/GO (Artigo 2º, inciso VI, da Lei n. 9.844/2016), João Pessoa/PB (Lei n. 12.321/2012), Macapá/AP (Lei n. 2.016/2012), Maceió/AL (Lei n. 6.374/2015; e artigo 2º, inciso V, da Lei n. 6.529/2016), Manaus/AM (Lei n. 1.870/2014), Natal/RN (Lei n. 5.882/2008; e artigo 5º, inciso V, da Lei n. 6.783/2018), Palmas/TO (Lei n. 2.224/2016), Porto Alegre/RS (Lei n. 11.830/2015), Porto Velho/RO (Lei n. 2.090/2013; e artigo 2º, inciso IV, da Lei n. 2522/2018), Recife/PE (Lei n. 17.641/2010 e Lei 18.404/2017), Rio Branco/AC (Lei n. 1.924/2012; e artigos 2º, incisos VI e VII; e 3º, incisos I a III e parágrafo 1º, da Lei n. 2.284/2018), Rio de Janeiro/RJ (Lei n. 5.389/2012 e Lei n. 5.657/2013), Salvador/BA (Lei n. 9.469/2019), São Paulo/SP (artigo 1º, inciso V, da Lei n. 15.409/2011; e Lei n. 16.101/2015), Teresina/PI (Lei n. 5.000/2017) e Vitória/ES (Lei n. 8.424/2013; artigos 2º, inciso VI; e 6º da Lei n. 8.955/2016; e artigos 4º, inciso VI; e 13 da Lei n. 9.119/2017). Outras cinco medidas legislativas com potencial impacto positivo na conscientização da população acerca do transtorno do espectro autista são: a) o reforço de

seu reconhecimento como deficiência (pelo Distrito Federal e por 15 Capitais: Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, João Pessoa/PB, Maceió/AL, Manaus/AM, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Porto Velho/RO, Rio Branco/AC, Rio de Janeiro/RJ, São Luís/MA e Vitória/ES; 59,26% da amostra); b) o mapeamento de pessoas com transtorno do espectro autista, que inclui medidas visando ao diagnóstico precoce e à formação de cadastro (em 15 Capitais: Boa Vista/RR, Campo Grande/MS, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, João Pessoa/PB, Maceió/AL, Manaus/AM, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Rio Branco/AC, Rio de Janeiro/RJ e Vitória/ES; 55,56% da amostra); c) a prioridade de atendimento, identificada em cartazes pela fita quebra-cabeça (estabelecida por 16 Capitais: Aracaju/SE, Belém/PA, Campo Grande/MS, Goiânia/GO, João Pessoa/PB, Maceió/AL, Manaus/AM, Palmas/TO, Porto Alegre/RS, Porto Velho/RO, Rio Branco/AC, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, São Luís/MA, Teresina/PI e Vitória/ES; 59,26% da amostra); d) a criação de documento de identificação (em 4 Capitais: Campo Grande/MS, Florianópolis/SC, Goiânia/GO e Maceió/AL; 14,81% da amostra); e e) a reserva de sessão cinematográfica periódica com adaptações necessárias para a redução de sensibilidade sensorial (em 3 Capitais: João Pessoa/PB, Salvador/BA e São Paulo/SP; 11,11% da amostra). Ao final, conclui-se que, em matéria legislativa, dentre as seis medidas identificadas, a que foi tomada pela quase totalidade dos entes federativos pesquisados é justamente a que tende a ser menos eficiente em matéria de conscientização da população sobre o transtorno do espectro autista, o que torna provável a repetição, no Brasil, da experiência internacional no tocante à dispensa da obrigação do uso de máscara de proteção

individual enquanto a taxa de contágio pelo Sars-CoV-2 estiver acima dos padrões considerados seguros pelas autoridades de saúde pública.

PALAVRAS-CHAVE: Pandemia; Coronavírus; Municipalidade; Deficiência; Discriminação.

KEYWORDS: Pandemic; Coronavirus; Municipality; Disability; Discrimination.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALBALADEJO, Gema Pastor (ed.). **Teoría y práctica de las políticas públicas**. Valência: Tirant Lo Blach, 2014.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais**. 5. ed. São Paulo: Artmed, 2014.

ARAÚJO, Ceres Alves de; SCHWARTZMAN, José Salomão (org.). **Transtornos do espectro do autismo**. São Paulo: Memnon, 2011.

ARISTÓTELES. **Ethica Nichomachea V 1-15**: tratado da justiça. São Paulo: Odisseus, 2017.

ATTWOOD, Tony. **The complete guide to Asperger's syndrome**. 2. ed. rev. Londres: Jessica Kingsley, 2015.

BANTEKAS, Ilias et al. (ed.). **The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities**: a commentary. Londres: Oxford, 2018.

BARBOZA, Heloísa Helena; ALMEIDA, Vítor (coord.). **Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência à luz da Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARNES, Colin; MERCER, Geof. **Exploring disability**: a sociological introduction. 2. ed. Malden: Polity, 2010.

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline Rezende Peres. **Sabe com quem está falando?** Algumas notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. Disponível em http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/SELA_Yale_palestra_igualdade_versao_fina.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição de 1988] **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 6 ago. 2020.

_____. **Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112764.htm. Acesso em: 6 ago. 2020.

_____. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 6 ago. 2020.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Diretrizes de atenção à reabilitação da pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

CAMPO, André Braz. Crianças com autismo demandam tratamento especial na Covid-19. **Consultor Jurídico**, São Paulo, jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-08/andre-campo-criancas-autismo-covid-19>. Acesso em: 31 jul. 2020.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azeredo. **Estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. rev. atual. ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

DANTAS, Lucas Emanuel Ricci. **Políticas públicas e Direito: a inclusão da pessoa com deficiência**. Curitiba: Juruá, 2016.

DINIZ, Débora. **O que é deficiência?** São Paulo: Brasiliense, 2007.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 2008.

DUNN, William N. **Public policy analysis: an integrated approach**. 6. ed. Nova York e Londres: Routledge, 2018.

GAVIÃO, Juliana Venturella Nahas. A proibição de proteção deficiente. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 61, mai./out. 2008, p. 93-111. Disponível em: https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1246460827.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

GERVASONI, Tamiris Alessandra; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. O controle de políticas públicas pelo Judiciário com fundamento no princípio da proibição de proteção insuficiente. **Revista Jovens Pesquisadores**, Santa Cruz do Sul, v. 4, n. 3, p. 125-137, 2014.

GRANDIN, Temple; PANEK, Richard. **O cérebro autista: pensando através do espectro**. Tradução 6. ed. de Cristina Cavalcanti. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. **Análisis de políticas públicas**. 2. ed. Madri: Tecnos, 2015.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. 2. ed. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 8. ed. Tradução de J. Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LOVECKI, Deirdre V. **Different minds: gifted children with AD/HD, Asperger Syndrome, and other learning deficits**. Londres: Jessica Kingsley, 2004.

MADRUGA, Sidney. **Pessoa com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. Linguagem dos direitos e a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. In: ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direitos humanos e direitos fundamentais: diálogos contemporâneos**. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 11-37.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva Santos. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. **Política urbana no contexto federativo brasileiro:** aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 2017.

SHAKESPEARE, Tom. **Disability:** the basics. Londres e Nova York: Routledge, 2018.

_____. The social model of disability. In: DAVIS, Lennard J. (ed.). **The disability studies reader.** 5. ed. Londres e Nova York: Routledge, 2017, p. 195-203.

DESENVOLVENDO O DIREITO À MORADIA NO CENÁRIO PÓS-PANDEMIA

DEVELOPING THE RIGHT TO HOUSING IN THE POST- PANDEMIC SCENARIO

Paulo Afonso Cavichioli Carmona¹⁶

Paulo Cesar Galante Siqueira¹⁷

RESUMO: a presente pesquisa visa levantar situações criadas pela pandemia gerada pela COVID-19 e como elas podem ser trabalhadas para que garantias básicas do direito à moradia possam ser alcançadas. Muitas empresas estão adotando o modelo de *home office*, e muitas irão continuar neste sistema mesmo pós pandemia. Por meio do método hipotético-dedutivo, parte-se da premissa de que os centros urbanos estão sendo e serão ainda mais vazios urbanos. Assim, este trabalho cria uma proposta para esses vazios urbanos, de tal forma que as populações que vivem distantes das centralidades da cidade possam ser atendidas. Desta forma, será possível efetivar muitos dos direitos sociais que a própria Constituição Federal de 1988 garante a todos, sobretudo no que diz respeito ao Direito à Moradia e ao Direito à Cidade. Concluir-se-á,

¹⁶ Pós-doutor em Direito da Cidade (Università del Salento). Mestre e Doutor em Direito Urbanístico (PUC/SP). Professor do mestrado de Direito e Políticas Públicas e de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB) e dos cursos de pós-graduação da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Público e Política Urbana (GPDPPU-UNICEUB). Juiz de Direito (TJDFT). E-mail: paulo.carmona@ceub.edu.br

¹⁷ Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário de Brasília. Arquiteto e Urbanista. E-mail: paulocgalante@a4d.arq.br

assim, que é possível o uso de diversos instrumentos de intervenção no solo urbano para alcançar o objetivo de ocupar os vazios urbanos centrais com moradia de população de baixa renda, tais como locação social, IPTU, desapropriação, direito de preempção, utilização compulsória, CDRU, direito de superfície, operação urbana consorciada, dentre outros.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à Moradia. Desdobramentos Sociais Pós-Covid. Dinâmica Urbana.

KEYWORDS: Right to Housing. Post-Covid Social Developments. Urban Dynamics.

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2020, até a elaboração deste trabalho, transcorreu cerca de 65% de sua totalidade, sendo que torno de 37% do ano está inserido no contexto de isolamento social, provocada pela pandemia da COVID-19. Este contexto trouxe vários impactos diretos para a sociedade e a saúde talvez seja o mais evidente, mas não se pode ignorar as outras implicações psicológicas, sociais, econômicas etc. Apesar de no momento ainda não haver como determinar quando a vida voltará ao normal, este trabalho se debruça no cenário pós-pandemia.

Existem mudanças que estão acontecendo que irão alterar a dinâmica social das pessoas e das cidades de forma permanente. Neste contexto, foi o objetivo dos autores se anteciparem a futuros problemas urbanos e explorar soluções que venham a melhorar a vida daqueles que têm seu direito à moradia privados. A população mais carente é obrigada a viver em condições que não cumprem o mínimo dos quesitos

para que se possa viver com dignidade, pois uma moradia não são apenas quatro paredes. Acerca dos direitos que devem ser garantidos em uma moradia, a Secretaria dos Direitos Humanos do Governo Federal, em seu documento intitulado “DIREITO À MORADIA ADEQUADA” (2013, p.14) explica que o Direito à Moradia deve garantir:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (UNITED NATIONS, 1991).

Será abordado questões relacionadas principalmente a disponibilidade de serviços [...], economicidade [...], habitabilidade [...] e localização [...]. Em um cenário pós-pandemia, será debatido como

alguns problemas urbanos podem ser explorados de maneira a garantir os itens descritos anteriormente para a população mais vulnerável.

2. DESENVOLVIMENTO

O isolamento social fez com que várias empresas adotassem o *home office* como modelo de trabalho. Este fato pode parecer sem grandes consequências urbanas e sociais, mas, na verdade, este modelo trouxe fatos que devem mudar permanentemente as cidades. Ao adotarem o *home office*, muitas empresas, inclusive o setor público, perceberam que o desempenho de seus funcionários não foi afetado pelas pessoas estarem trabalhando em casa. Em alguns casos foi constatado aumento da produtividade e em muitos casos uma enorme redução dos custos empresariais.

Este fato está fazendo com que muitas empresas estejam repensando no seu modelo de trabalho. Segundo a Revista InfoMoney (2020), o Banco do Brasil irá dispensar 19 dos 35 edifícios de escritórios pelo país, adotando o *home office* como algo permanente. Se outras empresas adotem este exemplo é fácil imaginar que diversos centros urbanos, notadamente de serviços e comércio, retem esvaziados. Esse fato trará vantagens como desvantagens. O primeiro impacto de se ponderar é a diminuição do trânsito dos grandes centros urbanos, algo que todos devem concordar como benéfico para a sociedade, com um elevado impacto sobre a poluição atmosférica e sonora.

A primeira desvantagem consiste no abandono dos prédios comerciais e, caso não seja feito algo, tornarem estes lugares propensos a invasões e criminalidade. Será necessário mudanças nos planos diretores das cidades, de forma a permitir mudança nas atividades naquele setor, como a mudança de um prédio comercial para um de uso

misto, permitindo a sua moradia. Isso seria interessante sobretudo do ponto de vista da segurança pública, fazendo com que um setor da cidade fosse ocupado não apenas no horário comercial.

A segunda desvantagem implica na diminuição dos estabelecimentos comerciais, com consequente diminuição na oferta de empregos que requerem menor qualificação, como vigilantes, técnicos em manutenção predial, auxiliares de limpeza, copeiras, garçons, secretárias e tantos outros. Essa diminuição na oferta poderia trazer grandes problemas sociais, com aumento do desemprego e dos quais ainda não podemos dimensionar o impacto.

O esvaziamento dos centros urbanos é uma das maiores preocupações para todos aqueles que estudam as relações sociais das pessoas e cidades. O Brasil foi fortemente influenciado pelo Modernismo, assim, muitas de nossas capitais possuem setores comerciais com zoneamento específico. Uma vez que a ocupação destes locais diminua, será possível haver prédios totalmente vazios; o abandono será a próxima etapa. Brasília é um exemplo típico.

O abandono de um prédio ou até de um conjunto todo, implica várias mazelas sociais. À medida que um lugar é abandonado e passa a ser descuidado, logo haverá a deterioração daquele patrimônio. Nesse sentido, costuma-se citar a Teoria das Janelas Quebradas, desenvolvida por James Wilson e George Kelling (1969), como explica Ortega (2016):

Os autores da teoria defendiam que se uma janela de uma fábrica fosse quebrada e não fosse de imediato realizado seu conserto, as pessoas que passassem pelo local presumiriam que ninguém se importava com aquilo e que, naquela região, não havia autoridade responsável por punir os responsáveis

pela atitude danosa. Em pouco tempo, outras pessoas começariam a atirar pedras para quebrar as demais janelas.

Esta teoria nos mostra que os prédios abandonados logo seriam locais propícios às atividades ilícitas. Além da criminalidade o local poderá ser um atrativo para invasões de movimentos como o MTST (Movimento dos Trabalhadores sem Teto). Hoje temos um exemplo no Brasil de uma região que se encontra nesta situação: Cracolândia em São Paulo. O ideal é que o Poder Público monitore essa situação e desenvolva planos urbanísticos para estes centros, podendo até mesmo adequar prédios comerciais e residenciais, conforme já salientado, voltados muitas vezes para população de baixa renda.

Ao trazer o morador de baixa renda, que geralmente mora muito distante da cidade, para o centro, será evitado o abandono do local. Muito além de apenas novos prédios residenciais, haverá a revitalização dos centros. Não uma revitalização estética, como existem muitas em nosso país, mas uma revitalização humana.

Quais instrumentos jurídicos o Estado poderia se valer para alcançar esse objetivo?

Existem alguns instrumentos de política urbana que o Poder Público poderia se valer para incentivar ou efetivar diretamente referido desiderato.

Sem a preocupação de esgotar o assunto, em primeiro lugar, pode-se pensar em redução drástica do IPTU para aqueles que aderirem a um programa de locação social, em que o Estado poderia subsidiar parte do valor locativo. Ao mesmo tempo, inserir a área a aplicação dos mecanismos de cumprimento da função social da propriedade: utilização, parcelamento ou edificação compulsórios (principalmente a

utilização), com subsequente cobrança de IPTU progressivo no tempo e, até mesmo, chegar a desapropriação-sanção urbanística (arts. 182, § 4º, CF e 5º-8º da Lei nº 10.257/2001).

É possível, ainda, o uso da desapropriação comum ou ordinária, aproveitando o Estado da redução de valor de mercado, com a desvalorização da área e redução do valor do metro quadrado. Após, efetivar o direito de moradia de população de baixa renda que residam em áreas distantes, trazendo-as para residir no local mediante instituição de CDRU ou direito de superfície. Uma alternativa à desapropriação, por conta dos custos e possível redução da capacidade orçamentária estatal, é o instituto do direito de preempção, previsto no Estatuto da Cidade (arts. 25-27, Lei nº 10.257/2001).

Pode-se vislumbrar da instituição de uma operação urbana consorciada para, com ou sem o uso conjunto do solo criado (Lei nº 10.25/2001, arts. 28-31), alcançar na área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Lei nº 10.25/2001, arts. 32-34), sempre com o cuidado de evitar a gentrificação ou a elitização da área.

Por fim, *de lege ferenda*, uma mudança na lei de parcelamento do solo urbano para criar mecanismo de recuperação de mais-valias nos parcelamentos de alta renda, com inclusão de percentual a ser necessariamente destinado à moradia social, como compensação, é medida mais do que urgente.

Além do benefício para a cidade, será garantido a uma população que muitas vezes vive de maneira sub-humana várias questões abordadas pelo Direito à Moradia. Acerca deste assunto o Quadro 1, mostra a relação entre as questões ligadas a algumas garantias

que o Direito à Moradia deve assegurar e como se aplicam na vida das pessoas que morariam nestes lugares.

Quadro 1 – Garantias aos novos moradores

DIREITO	CONSEQUÊNCIA
Disponibilidade de Serviços	Uma vez que a população sairia da periferia, onde muitas vezes mora em assentamentos informais, nos centros urbanos teriam acesso a escolas, hospitais e tantos outros serviços.
Economicidade	A despesa com transporte seria reduzida drasticamente, assim o orçamento destinado ao transporte seria realocado para outras despesas. O fator distância não seria mais algo que comprometeria outros direitos.
Habitabilidade	Os prédios comerciais dos centros das cidades, em quase toda sua totalidade, foram construídos obedecendo todas as normas técnicas, garantindo sua integridade estrutural. Este fato faria com que riscos como inundações, deslizamentos, desmoronamentos fossem eliminados.
Localização	A localização destes prédios comerciais tende a ser nos centros urbanos. Os centros urbanos garantem mais oportunidades de empregos e capacitação, melhorando a qualidade de vida desta população.

Fonte: Autores (2020)

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo proposto possui como primeiro desafio a mudança de zoneamento, permitindo que setores e prédios comerciais possam ser

destinados à moradia. Para que o projeto funcione, seria necessário que os imóveis fossem geridos pelo governo, assim seria garantido que eles não viessem a ser vendidos devido à especulação imobiliária.

Além dos itens mencionados acima o sistema pelo qual o morador tenha o direito de uso do imóvel, onde seria cobrado um aluguel social, cujo valor seria algo que representasse não uma porcentagem do bem, mas algo que fosse adequado às condições da população. Apesar de parecer ineficiente, basta se computar o gasto do governo com transporte e em levar infraestrutura para lugares que muitas vezes são frutos de invasões e nem mesmo podem ser contemplados pelas comodidades urbanas.

Pode-se, ainda, vislumbrar o uso de diversos instrumentos de intervenção no solo urbano para alcançar o objetivo de ocupar os vazios urbanos centrais com moradia de população de baixa renda, tais como IPTU, desapropriação, direito de preempção, utilização compulsória, CDRU, direito de superfície, operação urbana consorciada, dentre outros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **DIREITO À MORADIA**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015.

EXARTE. **Prédio Invadido no centro de São Paulo**. 2019. Disponível em:

<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Moradia_no_Centro.jpg>. Acesso em: 12 jul. 2020.

FROTA, Henrique Botelho. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos: a experiência do município de São Paulo. In: VIEIRA, Bruno Soeiro (coord.). Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

INFOMONEY. **Com home office, Banco do Brasil vai devolver 19 de 25 edifícios de escritório no país..** 2020. Disponível em:

<<https://www.infomoney.com.br/negocios/com-home-office-banco-do-brasil-vai-devolver-19-de-35-edificios-de-escritorios-no-pais/>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

PINTO, Victor Carvalho. **O reparcelamento do solo: um modelo consorciado de renovação urbana**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2013.

SODRÉ, Eurico. **A desapropriação por necessidade ou utilidade pública**. São Paulo: Saraiva, 1945.

ORTEGA, F. O que consiste a teoria das janelas quebradas? **Jusbrasil**. 2016. Disponível em:

<<https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/noticias/381710932/o-que-consiste-a-teoria-das-janelas-quebradas>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ENTRE CONFETES E SERPENTINAS: O CARNAVAL DE OLINDA COMO EXERCÍCIO DO DIREITO À CIDADE.

BETWEEN CONFETTES AND SERPENTINES: OLINDA'S CARNIVAL AS EXERCISE OF THE RIGHT TO THE CITY.

Raissa Rayanne Gentil de Medeiros¹⁸

RESUMO: Ao mesmo tempo que reúne milhares de pessoas nos espaços públicos das cidades, os carnavais de rua trazem consigo sujeira, barulho e tumulto, espalhando uma espécie de caos urbano. Por outro lado, trazem benefícios como fruição maior do comércio, expansão da cultura popular, o lazer aos brasileiros. Desta forma, este estudo pretende discutir o exercício do direito à cidade, através do carnaval olindense. Por meio de revisão bibliográfica, buscou-se compreender acerca do conceito de direito à cidade a partir dos elementos apontados na obra de Henri Lefebvre que permitiram a construção do Direito à Cidade como um projeto orientador de uma outra sociedade, uma sociedade que inclusive tem espaço para que as pessoas ocupem as ruas para festejar.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à cidade; Carnaval de rua; Olinda;

¹⁸ Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD-UFRGS). Bolsista de mestrado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

ABSTRACT: While gathering thousands of people in public spaces in cities, carnival street parties go along with trash, noise and turmoil, spreading a sort of urban chaos. For another side, it brings benefits such as market fruition, popular culture expansion, leisure to Brazilian people. Thus, this study intends to discuss the exercise to the right to the city through Olinda's carnival. By means of a bibliographical review, we tried to understand the concept of right to the city from the elements pointed out in Henri Lefebvre's work, which allowed the construction of the right to the city as a project towards a new kind of society, a society which also has room for people to occupy the streets and party.

KEYWORDS: Right to the city; Street carnival; Olinda;

INTRODUÇÃO

Ao som dos clarins de momo
O povo aclama com todo ardor
O elefante exaltando as suas tradições
E também seu esplendor (...)

Olinda, quero cantar
A ti, esta canção
Teus coqueirais, o teu sol, o teu mar
Faz vibrar meu coração
De amor a sonhar, minha Olinda sem igual
Salve o teu carnaval!

O carnaval é, sem dúvidas, um dos movimentos culturais brasileiros mais complexos. A pluralidade do carnaval brasileiro pode ser vista nas tantas diferenças regionais na comemoração dessa festa ao redor do país: Enquanto no Rio de Janeiro existem os grandes desfiles das escolas de samba, os trios elétricos ganham as ruas de Salvador, no Recife o agito é embalado por muito frevo. Logo ao lado, em Olinda, bonecos gigantes e blocos de rua fazem a festa.

O carnaval de rua pode ser enxergado como um exercício do direito à cidade. Ao mesmo tempo que reúne milhares de pessoas nas ruas, traz consigo sujeira, barulho e tumulto, espalhando uma espécie de caos urbano. Por outro lado, traz benefícios como fruição maior do comércio, expansão da cultura popular, o lazer aos brasileiros (SIQUEIRA; VASQUES, 2015), incentivo ao turismo etc.

Para responder a essa pergunta, foi realizado levantamento bibliográfico acerca dos conceitos de direito à cidade, principalmente através dos elementos apresentados na obra de Henri Lefebvre que ajudaram a construir o Direito à Cidade como um projeto piloto de outra sociedade, a chamada Sociedade Urbana. Para alcançá-la, é preciso compreender as incoerências do momento atual que, por meio de um conjunto de rupturas, afastam a concretização de um espaço marcado pela produção e pela possibilidade de apropriação criativa do mundo, para além da dominação e da propriedade.

1 O CARNAVAL DE OLINDA

O tradicional carnaval olindense é uma enorme manifestação ao som de ritmos e danças típicos da cultura pernambucana e nordestina, como o frevo e o maracatu. Foi em 1977 que o carnaval de Olinda

consolidou-se como eminentemente popular¹⁹, vez que foram abolidos da folia olindense a comissão julgadora, a passarela, o palanque das autoridades. Atualmente, todos os anos, as ladeiras são tomadas pelos clubes de frevo, troças, blocos, caboclinhos, afoxés, traduzindo numa grande festa a mistura de costumes e tradições de negros, índios e brancos, base da formação cultural brasileira.

Em 2020, o número de brincantes atraídos para a folia olindense somou 3,6 milhões de pessoas²⁰, que ocuparam 98% da rede hoteleira e geraram cerca de 100 mil empregos diretos e indiretos durante os dias de festa. A Lei Municipal nº 5306/2001, conhecida como Lei do Carnaval, dispõe sobre as normas e procedimentos que devem ser cumpridos pelos órgãos públicos, pessoas físicas e privadas durante o período carnavalesco do município.

A grande magia do carnaval de rua é, em grande parte, seu caráter democrático. É a possibilidade do inesperado, do improvável. Numa época em que as pessoas cada vez mais se encontram absortas em seus *smartphones*, um carnaval de rua revela-se como uma ruptura, vez que conecta as pessoas com o intuito de festejar. Nas ladeiras de Olinda, nos sorrisos dos foliões fantasiados, nas marchinhas, por todos os lados se veem pessoas ocupando os espaços públicos.

Sobre o conceito de espaço público, Konzen compreende que propriedade de uso comum sugere a impossibilidade de excluir algum indivíduo de seu usufruto (2013, p. 46). Ou seja, espaço público é aquele assinalado de uso comum e posse de todos e doravante compreende-se a cidade como um ponto de encontros e relações, o

¹⁹ <https://novaescola.org.br/conteudo/3102/o-carnaval-de-olinda>

²⁰ <https://g1.globo.com/pe/paranagu%C3%A1/carnaval/2020/noticia/2020/02/27/carnaval-2020-em-olinda-atrai-36-milhoes-de-folhoes.ghtml>

espaço público faz-se de imperiosa importância, uma vez que as atividades coletivas são nele desenvolvidas, através do convívio e das trocas entre os diferentes grupos que compõem a tão diversa sociedade urbana. A existência do espaço público, de tal maneira, está associada de forma direta com a formação de uma cultura agregadora e compartilhada entre os cidadãos.

Sobre isto, Lucas Konzen comenta (2013, p. 53):

Uma cidade tem na alma a ideia de espaço público, a possibilidade de encontros inesperados com outros seres humanos, porque uma cidade se trata de viver juntos em uma comunidade de estranhos que confiam uns nos outros. Os espaços públicos, afirma Friedmann, são a essência da vida urbana.²¹

Considerando a sociedade atual, em que as pessoas não andam, não se trombam, mal se veem, a experiência de um carnaval de rua é a de dias de quebra de rotina, quebra de valores e marcadamente um exercício de direito à cidade.

2 O DIREITO À CIDADE

Henri Lefebvre entende que o direito à cidade não pode ser concebido apenas como um direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais, mas sim formulado como um direito à vida urbana, transformada, renovada, enxergando o “urbano” como o local do

²¹ Traduzido de: A city has in its soul the idea of public space, the possibility of unexpected encounters with other human beings, because a city is about living together in a community of strangers who trust each other. Public spaces, Friedmann states, are the essence of urban life.

encontro (LEFEBVRE, 2006, p. 117-118). O direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais” (LEFEBVRE, 2006, p.143). A vida urbana presume encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos dos modos de viver. (LEFEBVRE, 2006, p.15), inclusive no confronto ideológico e político.

O urbano como forma e realidade nada tem de harmonioso. Ele também reúne os conflitos. Sem excluir os de classes. Mais que isso, ele só pode ser concebido como oposição à segregação que tenta acabar com os conflitos separando os elementos no terreno (...). O urbano se apresenta, ao contrário, como lugar dos enfrentamentos e confrontações, unidade das contradições (LEFEBVRE, 2004, p. 160).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo trazendo o caos junto com a música e a cultura, a vivência do carnaval, como festa popular iminentemente brasileira, torna-se evidentemente uma prática pública do direito à cidade, no conceito trazido por Lefebvre, uma vez que o processo de gentrificação é – ainda que por apenas alguns poucos dias – atenuado e a intervenção do Estado se reduz, existindo somente no sentido de facilitar e proporcionar uma convivência pacífica entre os foliões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

KONZEN, Lucas Pizzolatto. **Norms and space**: understanding public space regulation in the tourist city. 336 f. Tese (Doutorado) - Curso de

Law and Society, Università Degli Studi di Milano, Milão (Itália), 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. São Paulo: Editora Centauro, 2001. Disponível em:
https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf.

_____. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte, Humanitas, 2004.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. O Carnaval de Rua do Rio de Janeiro como uma possibilidade de exercício do Direito à Cidade. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, PR, Brasil, v. 60, n. 1, p. 137-161, feb, 2015. ISSN: 2236-7284.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça



A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade



FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE (INTELIGENTE)

SOCIAL FUNCTIONS OF THE CITY (INTELLIGENT)

Patricia Borba Vilar Guimarães²²

Douglas da Silva Araújo²³

RESUMO: Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira de 1988 inauguram o Capítulo II que trata da Política Urbana. Enquanto política pública, a política urbana foi positivada pela Carta Magna no fito de viabilizar sua efetivação por parte do Estado. Assim, pela primeira vez na história do Brasil, a política urbana foi tratada em âmbito constitucional. Dentre as disposições constitucionais, o *caput* do artigo 182 concede ao Poder Público Municipal a responsabilidade pela

²² Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (1997). Tecnóloga em Processamento de Dados pela Universidade Federal da Paraíba (1989); Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2008). Mestre pelo Programa Interdisciplinar em Ciências da Sociedade, na área de Políticas Sociais, Conflito e Regulação Social, pela Universidade Estadual da Paraíba (2002). Doutora em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (2010). É Advogada e Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, no Departamento de Direito Processual e Propedêutica (DEPRO). Líder da Base de pesquisa em Direito e Desenvolvimento (UFRN-CNPq) Docente vinculada ao Programa de Pós-graduação em Direito (UFRN-Mestrado Acadêmico) e ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Processos Institucionais (UFRN- Mestrado Profissional). Membro do European Law Institute (ELI). Membro da Associação Portuguesa de Direito Intelectual (APDI).

²³ Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Especialista em Criminologia e Segurança Pública pela Faculdade Integrada de Patos (FIP). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (2013). Membro da base de pesquisa Direito e Desenvolvimento (UFRN).

execução da política de desenvolvimento urbano, que tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A expressão “funções sociais da cidade” constitui norma constitucional aberta, caracterizada pelo dinamismo e mutabilidade semântica do seu conteúdo textual, o qual, a partir de um exercício interpretativo, acompanha o desenvolvimento da sociedade e se altera de acordo com o contexto histórico-social que se encontra inserida. Com base na Carta de Atenas, manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas no ano de 1933, a literatura convencionou a princípio quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação e recreação. Mais tarde, com Nova Carta de Atenas, resultante de um processo de revisão iniciado em 1998, de responsabilidade do Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), o rol de funções sociais da cidade foi ampliado para dez e dividido em três grupos: funções urbanísticas, funções de cidadania e funções de gestão. As funções urbanísticas são: habitação, trabalho, lazer e mobilidade, ou seja, as funções clássicas reconhecidas pela Carta de Atenas de 1933. Já as funções de cidadania são: educação, saúde, proteção e segurança. Por sua vez, as funções de gestão correspondem à prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade urbana. Em meados dos anos 1980 surgiu, no contexto do planejamento urbano nos Estados Unidos, um movimento denominado *smart growth* que deu origem ao termo *smart city*, popularizado pelos urbanistas Peter Calthorpe e Andrés Duany e direcionado para um desenvolvimento urbano permeado de políticas sustentáveis e ambientalistas. As *smart cities* nasceram numa fase pós-moderna do conceito de cidades, em que estas não se limitavam mais ao espaço físico-territorial. De início, as

cidades inteligentes surgiram como tendência capitalista visando atender às novas formatações urbanas, oriundas de uma sociedade pós-moderna, pautada no consumo de massas e na predominância das tecnologias da informação e comunicação. Posteriormente, o movimento *smart cities* foi introduzido no campo do planejamento urbano e, na perspectiva deste estudo, pensado a partir da compreensão do direito à cidade, buscou-se entender como as cidades inteligentes podem contribuir para o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Nesse contexto, a partir de uma revisão sistemática da literatura, este trabalho objetivou situar e definir as funções sociais de uma cidade inteligente, no intuito de avançar no debate, considerando a importância do tema no âmbito do planejamento urbano. Metodologicamente, este trabalho se apoiou no método hipotético-dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica. Ao final, concluiu-se que as funções sociais no contexto das cidades inteligentes podem ser restritas à apenas duas: a) funções de gestão e; b) funções de cidadania. Nas primeiras estão incluídas a gestão democrática e participativa, a eficiência na prestação de serviços públicos, a inovação na solução dos problemas urbanos e o planejamento urbano sustentável. Já as segundas compreendem o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais estabelecidos na Constituição Federal. Em ambas as funções, a tecnologia deverá funcionar como mecanismo facilitador da sua consecução; e a melhoria da qualidade de vida dos habitantes deve ser o objetivo primordial na concretização das *smart cities*.

PALAVRAS-CHAVE: Política urbana; Planejamento urbano; *Smart cities*; Direito à cidade; Funções sociais da cidade inteligente.

KEYWORDS: Urban policy; Urban planning; Smart cities; Right to the city; Social functions of the smart city.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALVES, Fernando Brandão. **Nova Carta de Atenas**: a visão do conselho Europeu de urbanistas sobre as cidades do séc. XXI. Lisboa: FEUP, 2004. Disponível em:

https://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.

ARAÚJO, Douglas da Silva. GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. O direito à cidade no contexto das smart cities: o uso das TICs na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade. Universidade do Estado do Rio de Janeiro** (UERJ). ISSN: 2317-7721. V. 10, n. 3, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33226>. Acesso em: 01 fev. 2020.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções Sociais da Cidade**: conceitos e Instrumentos, 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica, Paraná, 2006. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=23650. Acesso em 02 abr. 2020.

BERTOLO, Rozangela Motiska. **Das funções sociais dos institutos jurídicos às funções sociais da cidade**. 2006. 178 fls. Tese (Pós-Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/13148>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). **Carta de Atenas**. Assembleia do CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. 38p., 1933.

BRITO, Raphael Almeida Basílio de. **Política urbana e a Constituição Federal de 1988**: a função social da propriedade privada, os instrumentos de efetivação e a questão social da moradia. In: III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007. Anais [...]. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/daefb349ba3cce786387Raphael%20Almeida%20Bas%20C3%ADlio%20de%20Brito.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BURGOS, Rosalina. Da urbis inteligente ao direito à cidade. **Tríade - Revista De Comunicação, Cultura e Mídia**, n. 2(3), p. 116-126, p. 2014. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/triade/article/view/1917>. Acesso em: 10 abr. 2020.

DETROZ, Djessica; Cristienne; PAVEZ, Magalhaes Pereira; VIANA, Anna Paula. Cidades Sustentáveis, Inteligentes e Inclusivas: reinvenção das cidades. **Revista de Extensão e Iniciação Científica – REIS**: 2014. Disponível em: <https://docplayer.com.br/17237948-Cidades-sustentaveis-inteligentes-e-inclusivas-reinvencao-das-cidades.html>. Acesso em: 02 jan. 2020.

FARR, D. **Urbanismo sustentável**: desenho urbano com a natureza, Porto Alegre, Bookman, 2013.

FERREIRA, Miter Mayer de Oliveira; MATOS, Maykon da Silva; ZANATA, Igor Martins; MATTOS, André Rubim. Cidade digital, o primeiro passo para um cidade inteligente e humana: um estudo de caso no município de Cachoeiro do Itapemirim. **Revista Ambiente Acadêmico**, v. 3, n. 1, ano 2017. Disponível em: <https://www.goo.gl/utgvUS>. Acesso em: 02 jan. 2020.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. UNIBRASIL, vol. 4, Curitiba, 2008. Disponível: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>. Acesso em: 10 abr. 2020.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: Uma longa história com vitórias e derrotas. In: ALFONSIN, Betania; OSORIO, Letícia Marques (orgs.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; XAVIER, Yanko. M. de Alencar. Smart cities e Direito: conceitos e parâmetros de Investigação da governança urbana contemporânea. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, p. 1362-1380, 2016.

KAZUKAS, Gabriel Pironcelli. Cidades inteligentes: da utopia ao concreto. URBS. **Revista de Estudos Urbanos y Ciencias Sociales**. V. 7, n. 1, p. 155-159, Blueprints, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6196114>. Acesso em: 20 mai. 2020.

MARICATO, Ermínia. O que se entende por Reforma Urbana? In.: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (org). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades Brasileiras na Crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. rev. e atual. até a EC. 67. São Paulo: Malheiros, 2011.

PALIOLOGO, Nicholas Arena; GOMES, Daniel Machado. Direito à cidade e políticas públicas para a smart city. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília; v. 3, n. 1, p. 19-35, 2017.

PANHAN, A. M.; MENDES, L. D. S.; BREDA, G. D. **Construindo Cidades Inteligentes**. 1. ed. Curitiba: Appris, v. 1, 2016.

SELADA, Catarina. **Direito à cidade (inteligente)**. Smart cities – Cidades Sustentáveis. 2017. Disponível em: <http://www.smart-cities.pt/pt/noticia/direito-a-2704-cidade/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed., Editora Malheiros, 2015.

TAMBELLI, Clarice Nassar. **Smart Cities**: uma breve investigação crítica sobre os limites de uma narrativa contemporânea sobre cidades e tecnologia. Rio de Janeiro: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio - ITS Rio, 2018. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2018/03/clarice_tambelli_smartcity.pdf. Acesso em: 01 jun. 2020.

WEISS, Marcos Cesar; BERNARDES, Roberto Carlos; CONSONI, Flávia Luciane. Cidades inteligentes: a aplicação das tecnologias de informação e comunicação para a gestão de centros urbanos. **Revista Tecnologia e Sociedade**; v. 9, n. 18; 2013. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rt/article/view/2634>. Acesso em: 18 jan. 2020.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça



A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade



IMPACTOS DA COVID-19 NAS ESTRATÉGIAS DE EMPREENDEDORISMO URBANO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

COVID-19 IMPACTS ON URBAN ENTREPRENEURSHIP STRATEGIES IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

Clarice Salles Chacon²⁴

RESUMO: O presente trabalho busca analisar os impactos causados pelas medidas de combate e prevenção à Covid-19 na cidade do Rio de Janeiro em diálogo com o processo experienciado na história recente da cidade, que passou por profundas transformações urbanas para sediar os megaeventos. A hipótese mais geral é de que a mudança no regime de acumulação na década de 1970, do fordismo para o regime de acumulação flexível, tem como um de seus resultados o empreendedorismo urbano, entendido como uma nova forma de gestão das cidades em que os governantes passaram a agir estritamente como facilitadores das relações de algumas frações dos capitais privados com o Estado no nível local. No Rio de Janeiro essa mudança no caráter da intervenção estatal no espaço urbano foi acompanhada de um aumento e refinamento das formas violentas de administração do território, como fruto do tratamento que o Estado tem dispensado à parcela mais empobrecida e vulnerável de sua população. Para se alcançar a

²⁴ Advogada, possui graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), e mestrado em História Contemporânea pela UFF.

“renovação urbana” do Rio de Janeiro, foi aplicada uma política de administração violenta dos territórios de pobreza. A partir dessa suposição, sugerimos que, sem a decretação oficial de um estado de exceção no Rio de Janeiro, cada vez mais os espaços da cidade são submetidos a medidas de exceção. Tal processo de valorização da cidade começou a ser desfeito logo após os megaeventos. Com a Covid-19 e as drásticas mudanças sanitárias, de fluxo de pessoas e capitais ocorridas a partir da pandemia, essa configuração da cidade empreendedora parece ter se alterado. Isso se refletiu em altas taxas de desocupação dos imóveis nas áreas centrais, diminuição no fluxo de pessoas, proibição de realização de operações policiais nas favelas durante a pandemia, etc. Sob esse arcabouço teórico traçaremos algumas perspectivas para a cidade pós-pandemia.

PALAVRAS-CHAVE: Rio de Janeiro; urbanização capitalista; empreendedorismo urbano; violência estatal, Covid-19.

KEY-WORDS: Rio de Janeiro, capitalista urbanization; urban entrepreneurship; state violence, Covid-19.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AGAMBEN, Giorgio. ‘Como a obsessão por segurança muda a democracia’. Le Monde Diplomatique Brasil, 06.01.2014. Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1568>. Acesso em agosto de 2014.

AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. Tradução: Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 13.

ALERJ. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do Estado do Rio

de Janeiro. 2008. Disponível em http://www.nepp-dh.ufrj.br/relatorio_milicia.pdf

ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Phillip. Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela, traficantes de droga e violência policial no Rio de Janeiro. 1ª edição. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. “Uma estratégia fatal: A cultura nas novas gerações urbanas” in: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 8ª edição. Petrópolis: Vozes, 2013.

ARANTES, Paulo Eduardo. “1964, o ano que não terminou” in: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson. O que resta da ditadura. São Paulo: Boitempo, 2010.

ARANTES, Paulo. Extinção. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 153.

ARANTES, Paulo. O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência. São Paulo: Boitempo, 2014.

BATALLER, Maria Alba Sagartal. “O estudo da gentrificação” in: Revista Continentes. Nº 1, jul-dez/2012, p. 12.

BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao Direito Penal brasileiro. 12ª edição. Rio de Janeiro: Revan, 2011, p. 26.

BATISTA, Vera Malaguti. “O Alemão é muito mais complexo”. Revista Justiça e Sistema Criminal, v. 3, p. 103-125, 2011. Disponível em http://www.labes.fe.ufrj.br/arquivos/Alemao_complexo_VeraMBatista.pdf. Último acesso em 28/09/2013.

BATISTA, Vera Malaguti. Introdução crítica à criminologia brasileira. Rio de Janeiro: Revan, 2011, 2ª edição, p. 17.

BATISTA, Vera Malaguti. O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história. 2ª edição. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado de Exceção Econômico e a Periferia do Capitalismo. Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra, v. XLVIII, 2005, p. 1.

BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha de (orgs.). Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social. São Paulo, Boitempo, 2013, p. 80.

CHRISTIE, Nils. A indústria do controle do crime. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DIEESE “Desindustrialização: conceito e a situação do Brasil”. Nota técnica. São Paulo, número 100, junho/2011, p. 2, 3.

GUSMÃO, Hugo Nicolau Barbosa de. “Mapa racial da cidade do Rio de Janeiro”, 04.11.2015. Disponível em <https://desigualdadesespaciais.wordpress.com/2015/11/04/mapa-racial-da-cidade-do-rio-de-janeiro/> Último acesso em fevereiro/2016.

GUSMÃO, Hugo Nicolau Barbosa de. “Um olhar através de mapas na política que barra negros e pobres na cidade do Rio de Janeiro”, 23.10.2015. Disponível em <https://desigualdadesespaciais.wordpress.com/2015/10/23/um-olhar-atraves-de-mapas-na-politica-que-barra-negros-e-pobres-na-cidade-do-rio-de-janeiro-2/> Último acesso em fevereiro/2016.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. Condição pós-moderna. 23ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HARVEY, David. Espaços de esperança. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HONORATO, Cezar Teixeira. Anotações acerca da questão urbana contemporânea. Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, v. 5.

KEHL, Maria Rita. “Gozo em estado de exceção: corpos torturados e pessoas desaparecidas”, p. 11. Disponível em http://www.cnv.gov.br/images/pdf/mkt_evento_sobre_ditadura_sedes_2014.pdf

MACHADO, Luiz Antônio. Afinal, qual é a das UPPs? Disponível em http://www.observatoriodasmetroplites.ufrrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf. Último acesso em 28/09/2013.

MARICATO, Ermínia. ‘O boom imobiliário não é progresso e empobrece toda a cidade.’ Spresso SP, 13.05.2014. Disponível em <http://spressosp.com.br/2014/05/13/o-boom-imobiliario-nao-e-progresso-ele-empobrece-toda-cidade/>. Acesso em agosto de 2014.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. 1a edição. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MATTOS, Marcelo Badaró; MATTOS, Romulo Costa. “Fabricando o consenso e sustentando a coerção: Estado e favelas no Rio de Janeiro contemporâneo”, in: Revista História & Luta de Classes, vol. 11, 2011, p. 7-13.

MATTOS, Romulo Costa. “Aldeias do Mal” in: Revista de História. Rio de Janeiro, v. 25, p. 28-33, 2007.

OLIVEIRA, André. “Na era Lula achávamos que a cidade seria democratizada, mas não foi” Entrevista com Guilherme Wisnik, in: El País, 13.01.2016.

RODRIGUES, Matheus; MACHADO, Mariucha. “Conta de luz sobe cerca de 1000% e assusta moradores de favelas do Rio”, in: G1 Rio, 19.05.2015. Disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/05/conta-de-luz-sobe-cerca-de-1000-e-assusta-moradores-de-favelas-do-rio.html>.

ROLNIK, Raquel. “Vila Autódromo: remoção e eleições”, 20.08.2015. Disponível em <https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/08/20/vila-autodromo-remocao-e-eleicoes/>

SMITH, Neil. The new urban frontier: gentrification and the revanchist city. New York: Routledge, 1996.

TELES, Edson. Entre justiça e violência. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. O que restou da ditadura? São Paulo: Boitempo, 2008, p. 303.

VAINER, Carlos. 'Quando a cidade vai às ruas' in: Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. MARICATO, Erminia (org.). São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 38.

VELOSO, Ana Clara. “Sites de compra na internet vetam entrega endereços perto de comunidades”, in Extra, 30.08.2015. Disponível em <http://extra.globo.com/noticias/economia/sites-de-compra-na-internet-vetam-entrega-enderecos-perto-de-comunidades-17345200.html#ixzz3kP9zMgvD>

MACROECONOMIA E MAZELAS DA URBE: O CASO DAS OBRAS PÚBLICAS ABANDONADAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

MACROECONOMY AND CITY DAMAGES: THE CASE OF ABANDONED PUBLIC WORKS IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

Marcelo Queiroz²⁵

RESUMO: O Brasil investe pouco em infraestrutura e parcela do que investe acaba retido em obras paralisadas, que consomem recursos e não geram benefícios. As paralisações não são consequência da complexidade dos projetos, mas em verdade de falhas básicas na maneira como o setor público executa seus projetos de infraestrutura. Nesse cenário, o problema que se levanta na presente pesquisa é o seguinte: quais os possíveis caminhos para minimizar os desperdício de dinheiro público, no contexto do abandono de obras públicas, na cidade do Rio de Janeiro? A hipótese central que se apresenta é a utilização do instituto da *performance bonds* nos editais das obras públicas e a punição dos gestores públicos que agem dolosamente na paralisação de obras desta natureza, reconhecendo-se a imprescritibilidade da dívida de dano ao erário, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal. O

²⁵ Doutorando em Direito da Cidade na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense. Especialista em Direito do Consumidor e da Concorrência pela Fundação Getúlio Vargas. Especialista em Direito Financeiro e Tributário na Universidade Federal Fluminense. Curso de Extensão em Direito Previdenciário: regimes Públicos e Privados na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogado militante. Email: mqadvrj@gmail.com.

objetivo deste trabalho é analisar a macroeconomia e a mazela da urbe, com base em cinco grandes obras abandonadas na cidade do Rio de Janeiro. Para fundamentar este estudo, utilizou-se de pesquisas bibliográficas, o tipo de raciocínio a ser utilizado será o método dedutivo, já que parte do geral para o particular. O tipo de procedimento, isto é, o meio ao qual a investigação se dará será o observacional. Como resultado esperado, esta análise aponta para a eficiência das alternativas supracitadas para recuperação de prejuízos causados aos cofres públicos, a fim garantir o sucesso na gestão da coisa pública.

PALAVRAS-CHAVE: Macroeconomia; infraestrutura; política pública; obra pública abandonada.

KEYWORDS: Macroeconomics; infrastructure; public policy; abandoned public work.

1. INTRODUÇÃO

A macroeconomia compreende o estudo de economias inteiras. É o ramo de estudos das Ciências Econômicas que se preocupa com fatores econômicos de larga escala ou globais e como eles interagem nas economias.

O Poder Público examina detidamente a macroeconomia, porque suas principais finalidades- inflação estável e ampliação de empregos- são mensuradas e atingidas em nível de toda a economia, não em esfera individual.

É relevante salientar que os macroeconomistas também levam em consideração o papel do Estado na determinação do ritmo de

crescimento da economia, a taxa de inflação e a taxa de longo prazo do produto potencial de uma economia.

Destarte, a macroeconomia se relaciona intimamente com a questão do desenvolvimento econômicos, dos principais atores que determinam e melhoram a economia e dos ciclos de negócios que desencadeiam inflação, deflação e recessões, e como todos esses elementos se relacionam com o emprego e desemprego numa região (SOFTWARE AVALIAÇÃO, s.d).

Nesse contexto, a nível global, as indústrias vinculadas à infraestrutura econômica reúnem diversas características que fazem com que elas sejam organizadas, em síntese, em torno de redes técnicas que colaboram como instrumento de integração regional e de espaços econômicos. Nesse diapasão, a seguir será analisada o problema das obras públicas de infraestrutura inacabadas na cidade do Rio de Janeiro que representa um dos principais percalços a serem enfrentados no cenário macroeconômico.

2. DESENVOLVIMENTO

Os serviços de infraestrutura antes atomizados sofreram, ao longo dos últimos anos, um processo de concentração justificado pelas vantagens competitivas das empresas mais desenvolvidas que lograram, através da conexão de novos consumidores, obter ganhos de escala e maior amplitude regional na sua atividade econômica (PINTO JÚNIOR; et. al, 2010).

Outrossim, além de investir pouco em infraestrutura – somente 2% do Produto Interno Bruto (PIB) –, o Brasil desperdiça um volume

substancial de recursos aportados no setor, em virtude do alto número de obras que são interrompidas antes da entrega. Estas paralisações consomem recursos sem gerar benefícios para a população e são, em geral, resultado de falhas no modo como o setor público executa seus projetos.

Nesse contexto, considerando o foco do presente trabalho, é importante abordar a relação das 5 obras de maior valor remanescente a executar, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, cuja paralização excede 3 anos. A Tabela a seguir apresenta os dados contratuais básicos como número do contrato, valor vigente e número do Processo Administrativo, assim como a data de suspensão e o prazo decorrido de suspensão até a data de fechamento da presente resposta. Também foram incluídas as fontes de financiamento de cada contrato, vejamos:

Ordem	Jurisdicionada	Contrato	Processo Administrativo	Data de suspensão	Tempo de suspensão	Descrição do objeto contratual	Fontes	Valor vigente	Valor remanescente a executar
1	SME	2016/60058	06/501333/2016	12/12/2016	1288	Obras de construção de unidades escolares para o Programa Fábrica de Escolas na área da 10ª CRE	307 - Salário educação - Exercícios anteriores	R\$ 65.629.131,97	R\$ 32.599.134,81
		2014/60056	07/005583/2013				142 - FUNDEB	R\$ 383.358.239,63	R\$ 28.009.401,39
2	SMO	2014/54	06/371266/2013	01/12/2016	1299	Bairro Maravilha Oeste - Obras de pavimentação, drenagem e saneamento na comunidade Vila Mar de Guaratiba - 2 Fase	100 - Ordinários não vinculados	R\$ 36.161.612,70	R\$ 19.872.184,93
3	SMO	2014/46	06/371036/2013	01/12/2016	1299	Bairro Maravilha Oeste - Obras de pavimentação, drenagem e saneamento nas comunidades Construtores, José dos Campos 1 e 2 (canal)	100 - Ordinários não vinculados	R\$ 39.382.425,76	R\$ 17.238.238,65
4	SMO	2014/71	06/371030/2013	01/12/2016	1299	Bairro Maravilha Oeste - Obras de pavimentação, drenagem e saneamento na Rua Francisco Brusque e Adjacentes - Jardim Guaratiba	100 - Ordinários não vinculados	R\$ 28.556.810,91	R\$ 16.327.002,59
5	SMO	2014/18	06/101731/2013	11/12/2015	1655	Obras de contenção de encostas e drenagem nas comunidades Parque Alvorada, Morro das Plameiras, Vila Matinha, Relicário, Morro do Piancó, Morro do Adeus, Morro da Baiana e Rua Armando Sodré - Complexo do Alemão	108 - Convênio Realizado	R\$ 10.293.459,96	R\$ 9.178.312,43

FONTE: TCMRJ-2020

Ao se examinar, detalhadamente, o custo de paralisação destes cinco grandes projetos, pode-se observar a ausência de planejamento e

a falta de bons controles internos como os principais causadores dessas paralisações sem contar os possíveis desvios de verbas públicas. Isto explica a descontinuidade do financiamento, a baixa qualidade dos projetos de engenharia, a difícil execução das desapropriações, a dificuldade de obtenção de licenças ambientais e as diversas recontrações. Os custos associados, provenientes dos benefícios que deixam de ocorrer e do custo da imobilização de recursos escassos, somam bilhões de reais.

O elevado custo do abandono destas obras reforça a urgência de se traçar possíveis caminhos para se minorar o desperdício público. Nesse contexto, a Lei de Licitações, aponta, como um dos mecanismos anticorrupção, a adoção de seguro-garantia para as obras públicas – que possui como uma de suas categorias o *Performance Bond*. O seguro-garantia tem por objetivo garantir que um contrato assinado devido a participação em licitação visando a fabricação, construção, fornecimento e prestação de serviços seja adequadamente cumprido.

Assim, caso a empreiteira, após a contratação do referido seguro, não conclua a obra no prazo devido ou de modo inadequado, a seguradora deverá promover os meios cogentes para que isso ocorra, seja por meio da contratação de terceiros para solucionar o problema, seja através de indenização ao Poder Público, aqui na qualidade de segurado, para que este contrate outra empreiteira para efetivar a obra.

No entanto, apesar das evidentes vantagens dessa modalidade de seguro, ela é pouquíssima praticada no país, pois as leis nacionais não obrigam o Poder Público a exigir qualquer garantia na contratação de obra pública. A Lei de Licitações em seu art. 56, prescreve ser facultativo tanto por parte da Administração Pública exigir a prestação

de garantia nas contratações de obras, quanto ao empreiteiro de optar por qualquer espécie de garantia (COSTA, 2019).

Assim, a lei apresenta-se claramente falha ao não tornar obrigatória esta espécie de seguro, o que reduziria exponencialmente o problema em análise. Outra medida importante para contornar o desperdício de verbas públicas em obras de infraestrutura inacabadas é a punição dos gestores públicos que agem dolosamente prejudicando sua efetivação ou a concluindo em desconformidade com o contrato objeto da licitação, devendo ser reconhecida a imprescritibilidade da dívida do dano causada ao erário. Isto porque, não se trata de mera dívida passiva do Estado, conforme se depreende da interpretação do art. 37, § 5º, da CF/88: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**” (BRASIL, 1988).

O dano praticado pelo agente estatal é, em igual plano, um dano atribuível ao respectivo ente político, pelo que o dispositivo é perfeitamente aplicável à relação de ressarcimento de um ente federativo relativamente a outro. Tais entendimentos são vislumbrados na Jurisprudência do STF, conforme decisão prolatada em sede de Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 819.135 (STF, 2013).

3. CONCLUSÃO

Por certo, o investimento adequado em obras de infraestrutura aquece a economia de uma cidade gerando renda, empregos, diminuindo as taxas de inflação, favorecendo, de maneira geral, a macroeconomia.

Sabe-se que o Brasil é um paraíso de obras inacabadas ou concluídas em dissonância com o contrato objeto da licitação. Entretanto, nos últimos anos, a sociedade abriu os olhos para esta situação inaceitável, ao perceber que a corrupção no país está apoiada principalmente nos contratos envolvendo as construções de obras públicas, passando a exigir uma postura mais límpida na contratação dos agentes públicos.

Nesse cenário, o presente trabalho buscou apontar duas importantes medidas para a erradicação desta mazela. A primeira é a adoção obrigatória e efetiva do *Performance Bond* como exigência fundamental para as obras públicas, que certamente representaria uma solução para o fim do relacionamento entre Poder Público e construtoras, que quase nunca priorizam o interesse público. É um mecanismo que acaba com a relação direta entre agentes públicos e empreiteiras, ao inserir a seguradora para intermediar esta conexão, visto que o lucro desta está condicionado à realização da obra no prazo correto, sem aditamentos e problemas de qualidade.

Já a segunda medida que é de caráter repressivo, pauta-se na punição dos gestores públicos que agem dolosamente prejudicando o bom andamento da obra pública e, por conseguinte, desencadeando prejuízos, devendo ser reconhecida a imprescritibilidade da dívida do dano causada ao erário. Diante do exposto, certamente, a adoção em conjunto destas duas medidas será capaz de minimizar esse grave problema que assola a economia do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 ago. 2020.

COSTA, Sérgio Augusto. **Performance Bond: ferramenta essencial no combate à corrupção**. 22 jun. 2019. Disponível em: <<https://amazonasatual.com.br/performance-bond-ferramenta-essencial-no-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

PINTO JÚNIOR, Helder Queiroz; [et. al]. **Perspectivas do investimento em infraestrutura**. UNICAMP, Rio de Janeiro:Synergia:UFRJ, 2010. Disponível em: <https://infopetro.files.wordpress.com/2011/01/pib_sintese-infra_vfinal.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2020.

SOFTWARE AVALIAÇÃO. **Macroeconomia- como ela interfere na sua organização**. Disponível em: <<https://blog.softwareavaliacao.com.br/macroeconomia/>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

STF. Ag. **Reg. no Agravo de Instrumento: AI 819135 SP**. 28 maio 2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24806434/agreg-no-agravo-de-instrumento-ai-819135-sp-stf/inteiro-teor-112280139>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

TCMRJ. **SGCE/2ª Inspeção Geral de Controle Externo- 2ª IGE**. 23 jun. 2020. Disponível em: <[file:///C:/Users/x/AppData/Local/Temp/Instruc%CC%A7a%CC%83o%20com%20Anexos%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/x/AppData/Local/Temp/Instruc%CC%A7a%CC%83o%20com%20Anexos%20(1).pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2020.

**REGULARIZAÇÃO DE TORRES DE TELECOMUNICAÇÕES:
DISCUSSÕES ACERCA DAS COMPETÊNCIAS ESTADUAIS E
MUNICIPAIS PARA LEGISLAÇÕES AMBIENTAIS E
URBANÍSTICAS À LUZ DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS**

**REGULARIZATION OF TELECOMMUNICATIONS
TOWERS: DISCUSSIONS ABOUT STATE AND MUNICIPAL
SKILLS FOR ENVIRONMENTAL AND URBANISTIC
LEGISLATION IN THE LIGHT OF ESSENTIAL SERVICES**

Debora Cristiana Nogueira Del Pino²⁶

RESUMO: A presente pesquisa visa discutir a retórica quanto as limitações legislativas dos Municípios nas questões ambientais e urbanísticas de empreendimentos de baixo impacto ambiental e de outros que tangenciam interesse local, mais especificamente sobre torres de telecomunicações e licenciamento ambiental, da onde há emblemática discussão a ser avaliada, da onde se pura que somente União e aos Estados cabe legislar sobre a matéria, mitigando os Municípios à apreciação quanto a leis específicas da matéria o que define que à luz do Decreto Federal de N.º 10.282/20 promulgado em razão da nova pandemia do COVID-19, fora destacado que serviços de

²⁶ Mestranda em Educação Científica e Ambiental / UFLA. Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico / PUC. Especialista em Gestão pública / UFLA. Procuradora Municipal.

telecomunicações são enquadrados como serviços essenciais à população, o que redefine o debate quanto as limitações municipais, assim como evidencia a necessidade dos entes municipais entabularem leis que priorizem a proteção ambiental e sobre o regulamento individual do seu parcelamento do solo.

PALAVRAS-CHAVE: Regularização de Torres de Telecomunicações; Competências exclusivas; Serviços essenciais.

KEYWORDS: Regularization of Telecommunications Towers; Exclusive competences; Essential services.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 (CF/88) determinou em seu art. 175, caput que “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Em vista disso, entende-se como serviço público as atividades relacionadas aos serviços de telecomunicações, ainda que na maioria das vezes, seja executada pela iniciativa privada através dos regimes de concessão, permissão e autorização, a depender do caso.

Consoante isto, o art. 22, IV da CF/88 determina que compete privativamente à União legislar sobre os serviços de telecomunicações. Por sua vez, a Lei Federal de nº 9.472/1997, cria a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), com o objetivo de regular, fiscalizar e controlar o setor de telecomunicações.

Ato contínuo, a Lei Federal de nº 13.116 de 20 de abril de 2015 surgiu para especificar a matéria quanto à implantação e

compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações, o que por óbvio complementa a lei federal acima que criou a agência reguladora, que normatiza sobre a regulamentação do serviço.

Nestas razões é que o seu conteúdo é sedimentado em apenas norma geral, sendo necessário então que entes federados, tais como o Estado, Municípios e Distrito Federal, pudessem regulamentar-se por si mesmos, a sua lei complementar. Nota-se por seu turno é que o art. 1º, §3º delimitou que somente os Estados e o Distrito Federal poderão legislar sobre o tema de forma suplementar.

Portanto, não caberá aos Municípios que edite lei regulamentando sobre a instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, mas eles poderão entabular leis que tratem de questões ambientais, tudo isso podendo ser lido através do art. 4º, incisos VII e VIII da lei acima em destaque.

É possível compreender através da leitura acima que caberá a todos os entes federados conciliar suas normativas, principalmente as que competem a questões ambientais e desta vez urbanísticas, isso porque, estabelece na Constituição Federal a seguinte redação:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

(grifo nosso)

Nota-se então que não caberia a nenhum ente municipal legislar por fim sobre a instalação e compartilhamento da infraestrutura de

telecomunicações por ser uma matéria restrita aos Estados e Distrito Federal, logo, restaria aos Municípios compreender a correta compreensão no que tangenciaria à **questões estritamente ambientais e urbanísticas**.

Apoiado nessa introdução, veremos como estas questões na prática tem nos mostrado que é verdadeiramente um tortuoso caminho a ser seguido pelos entes municipais, haja vista que não é pacificado o esquema entre estes legislarem a respeito de questões ambientais, tampouco subsidiado pela legitimidade que possui para entabular outras leis em razão de atividades que se enquadrem em baixo impacto e interesse local.

Por fim questiona-se, se apoiado nos termos do artigo 30, inciso I da CF, poderia os Municípios mineiros, utilizando-se como referência o Município de Lavras, entabular leis que tratariam do tema, contudo, sob a inteligência de que se tratam de empreendimentos de interesse local e mais, que implicam diretamente na regulação e parcelamento do solo urbano, no que tangencia no que pontuaria sobre questões ambientais. Estaria o Município de Lavras incorrendo em ilegalidade ou usurpando competência estadual e federal?

2. OBJETIVO GERAL

Compreender quais as limitações municipais quanto a legitimidade em propor leis que tratem de questões urbanísticas e ambientais no que compete a regularização de torres de telecomunicações, em atividades de baixo impacto ambiental e de interesse local, consoante as limitações impostas pela CF/88 e das leis federais em vigência.

2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Dentre os principais objetivos específicos, destacam-se os:

- Identificar quais tipos de instalações de torres de telecomunicações estejam irregulares no Município de Lavras, utilizado como referência.
- Levantar dados legislativos, para apurar se há leis que tangenciam as matérias de instalação de empreendimentos de instalação de torres de telecomunicações.
- Avaliar se as leis, se existentes, usurpam competência estadual e/ou federal.
- Categorizar as leis, se existentes, em matéria urbanística e/ ou ambiental, podendo opinar sobre sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Recentemente entre os dias 24 a 30 de abril deste ano, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade de N.º 3110 como inconstitucional, asseverando que o Estado de São Paulo foi além de suas competências legislativas, editando e promulgando a Lei de N.º 10.995/2001 disciplinando a instalação de torres de telefonias celulares, apoiado na proteção à saúde; quando em verdade, usurpou competência restrita da União em dispor sobre a matéria.

Em **RESUMO**, a lei acima destacada, tratou de parâmetros de instalação de torres, cujas quais, deveriam se ater a distâncias bastante eficazes para diminuir a incidência de emissão de radiação.

Ao longo do discurso do Acórdão proferido, notou-se a inclinação ativista do STF, no sentido de que rechaçava qualquer desígnio dos Estados e/ou Municípios que entabulassem leis dessa natureza, considerando que aos Estados cabe apenas, suplementar as leis sobre o assunto, e ainda de forma mais restrita, apenas no que competia ao compartilhamento das instalações de torres.

Não por isso, em sua defesa, alegou o Estado de São Paulo que a Lei 10.995/01 foi editada em função do art. 24, XII, da CF/88 e tem por objetivo a proteção daquela população contra os malefícios causados por aparelhos que emitem radiação. A ação proposta pela Procuradoria Geral da República, enfrentou os méritos cabíveis, saindo vencedora na declaração da inconstitucionalidade daquela lei.

Conforme já foi apurado, é notável que as locuções quanto as competências municipais apoiada no artigo 30, inciso I da CF/88, cumulado com o art. 4º, incisos VII e VIII da Lei 13.113/15, são muito desencontradas, muitas vezes deixando os Municípios de criar leis respectivas naquilo que pode, e errando na formulação de outras, usurpando competências.

Nota-se portanto que o Estado de São Paulo, além de comprometer a sua lei, utilizando das terminologias erradas, ainda que semânticas – instalação – e justificar que a promulgação da sua lei deu-se em razão da proteção a saúde (art. 24, XII da CF/88), de fato equivocou-se, segundo o entendimento apoiado neste artigo, na fundamentação normativa para a propositura da lei.

Neste ponto, é pertinente ressaltar que a legitimidade atribuída aos Estados é de fato específica para legislações que versam sobre a instalação de torres e para os entes municipais resistiu apenas àquelas que entabulam questões ambientais e urbanísticas, e é neste cenário que esta discussão cingiu-se, pois é plenamente legítimo que os Municípios brasileiros legislem sobre interesses locais e de atividades de baixo impacto ambiental, preocupando-se estritamente com questões ambientais, de medidas de proteção, e urbanísticas, no parcelamento do solo urbano, em tudo o que se pense quanto a limitações e condições impostas a instalações de torres de telecomunicações.

4. METODOLOGIA

Mediante a exposição acima, a fidelidade das informações a serem obtidas na presente pesquisa, serão advindas de uma metodologia de pesquisa descritiva e documental. Para tanto, ele estará debruçado sobre os acervos documentais legislativos que subsidiem as informações e detalhamentos a serem abordados, analisados e posteriormente apresentados; todos na esfera do direito ambiental e do meio ambiente.

5. RESULTADOS

O Decreto publicado pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, a rigor, é um ato exclusivo do chefe do poder executivo, nele podendo adentrar em quaisquer matérias que não enfrentem a CF/88. Por seu turno, é que seu texto vem a regulamentar a Lei federal de N.º 13.979 de 06 de fevereiro de 2020 que nada mais é do que a lei que trata

sobre as medidas de enfrentamento contra a pandemia mundial oriunda do COVID-19.

Extraí-se da leitura deste projeto de pesquisa que, serviços de telecomunicações encaixam-se em serviços públicos, logo, sua essencialidade tornou-se destaque no artigo 3º, §1º, inciso VI do referido decreto, observe:

Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:

VI - telecomunicações e internet;

O fato é que, com a nova consciência evidente da pandemia do novo COVID-19, alguns ajustes legislativos foram necessários para dar apoio a nova interface das relações humanas.

Principalmente por essa nova interface nas relações de trabalhos, além de outros mecanismos normativos adotados pelo governo atual, é que o serviço de telecomunicações tornou-se um serviço enquadrado como essencial, ou seja, não podendo sofrer de limitações oriundas das retaliações da nova pandemia; o serviço apreciou então de uma continuidade irrestrita.

Sendo assim, levanta-se uma importante questão quanto as limitações ou discussões acerca das competências municipais para tratar

da matéria, uma vez que, conforme observamos, os Municípios brasileiros se posicionam inertes na legitimidade para legislar sobre os termos de instalações e quando o fazem, incorrem em inconstitucionalidade.

De toda forma, podemos avaliar inclusive que conforme bem pontuado ao longo da pesquisa, há cidades que indicam a problemática de instalações de torres de telecomunicações que se quer foram beneficiadas com a regularidade urbanística, tampouco ambiental, o que requer um olhar rigoroso das operadores de telefonias que exsurgem mediante o poder público requerendo a regularização conforme lhe é de direito.

Há uma série de implicações no debate do assunto, contudo, é de se notar que a tendência positivada em resolver essas questão, vai de encontro com o Decreto promulgado recentemente, da onde a proteção dos serviços considerados como essenciais, poderia abrir margem para os Municípios regulamentarem leis específicas sobre assuntos ambientais e desta forma licenciarem essas instalações, sem temer a represália quanto à usurpar ou confundir competências.

Consigo inclusive ir mais além, mencionando que conforme bem pontua o artigo 30, inciso I da CF/88, o ente municipal poderia entabular tais leis, ainda que se olvidasse do referido Decreto e da Lei 13.116/15, haja vista que consoante o artigo apresenta, estaria o Município legislando a respeito de todo e qualquer operação em seu perímetro que se encaixem em atividades de interesse local e mais, sobre critério ambientais que influenciam diretamente o uso do seu solo.

Contudo, devo alertar o leitor de que, toda essa articulação ainda é muito temerária, considerando que o STF recentemente asseverou

pontualmente qual é o seu entendimento quanto as competências legislativas no tema, e receio ainda que, sua inclinação ativista, ultrapasse essas discussões que apresento nessa pesquisa e rechacem inclusive, as competências em material ambiental; sendo um campo ainda instável para proferir opiniões mais seguras.

Devo lembrar também que quanto ao Decreto federal, recentemente promulgado pelo Governo Federal também deixa de entregar muitas discussões a respeito do seu teor, considerando que não há construções doutrinárias, acadêmicas, tampouco judiciais a seu respeito. Não podendo dispor nesse momento de informações quanto a resultados obtidos veiculados a esta pesquisa.

REPENSANDO O DIREITO URBANÍSTICO: REFLEXÕES TEÓRICAS PARA ALÉM DAS DICOTOMIAS

RETHINKING URBAN LAW: THEORETICAL REFLEXIONS BEYOND THE DICHOTOMIES

Raissa Rayanne Gentil de Medeiros²⁷

Mateus Cavalcante de França²⁸

RESUMO: Estudos sobre direito e espaço urbano têm ganhado cada vez mais espaço nas ciências jurídicas no Brasil. Contudo, questiona-se como essa agenda de pesquisa pode ir além do progresso que tem feito, de forma mais sensível à realidade complexa das cidades brasileiras. Por meio de revisão bibliográfica, neste trabalho identificamos essas limitações em pressupostos dicotômicos de análise, como "público/privado" e "regular/irregular", conforme esperado na problematização inicial.

PALAVRAS-CHAVE: Direito urbanístico; Espaço urbano; Espaço público; Assentamentos irregulares; Propriedade.

ABSTRACT: Studies on law and urban space have been gaining more and more space in legal sciences in Brazil. However, we ask how can

²⁷ Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD-UFRGS). Bolsista de mestrado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

²⁸ Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD-UFRGS). Bolsista de mestrado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

this research agenda go beyond the progress it has been making, in a more sensitive approach towards the complex reality of Brazilian cities. Through a bibliographical review, in this paper we identified these limitations in dichotomic analysis frameworks, such as "public/private" and "regular/irregular", as expected from the initial problematization.

KEYWORDS: Urban law; Urban space; Public space; Irregular settlements; Property.

INTRODUÇÃO

O espaço urbano é, por si só, local de uma série de complexidades. Isso se revela em sua própria definição como uma sobreposição espacial de atividades humanas, que organizam-se em fragmentos que, embora separados, interagem entre si com diversos graus de intensidade (CORRÊA, 1989, p. 7). Compreender o fenômeno da cidade, assim, envolve múltiplas áreas do conhecimento, como a sociologia, o urbanismo, a antropologia, a economia, a geografia e, é claro, o direito.

As ciências jurídicas vêm apreendendo o fenômeno urbano sob diferentes enfoques: desde a dogmática do direito urbanístico (que compreende o direito como uma dimensão que basta em si mesma e preenche as próprias lacunas, analisando legislações, jurisprudências e doutrinas na área), passando por estudos de caso, até pesquisas sob o paradigma sociojurídico (compreendendo o direito como fenômeno social, com diferentes interações com as relações concretas estabelecidas no espaço urbano) (CAFRUNE; KONZEN, 2019, p. 83). Apesar de notáveis avanços, a restrição a categorias e dinâmicas dicotômicas pode tornar essa agenda de investigação científica

consideravelmente limitada. Neste trabalho, busca-se fazer uma provocação teórica sobre essas limitações, visando ampliar os horizontes para a pesquisa sobre direito e espaço urbano.

1. PÚBLICO x PRIVADO

O estudo de direito e espaço urbano que, à princípio, compreende a disciplina de Direito Urbanístico, consiste no exame das normas estatais que regulam relações de produção do espaço urbano, a exemplo das legislações que dispõem sobre o solo urbano, como planos diretores, lei de parcelamento do solo e o Estatuto da Cidade. Desde a década de 80, principalmente com base na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001, o Direito Urbanístico evidenciou-se como área jurídica própria, desvincilhando-se do Direito Administrativo e do Direito Civil (CAFRUNE; KONZEN, 2019, p. 84-85). Conforme se desenvolviam perspectivas críticas e progressistas do pensamento jurídico, como o Direito Achado na Rua e Direito Alternativo, que contavam com forte diálogo com demandas de movimentos sociais, o Direito Urbanístico assentou-se nesta nova ordem jurídica, comprometido com a garantia dos direitos à moradia e à cidade (CAFRUNE; KONZEN, 2019, p. 85)

Assim, uma das dicotomias que muito limita o estudo do direito e espaço urbano no Brasil é a justamente a do público/privado, vez que o Direito Urbanístico conforme se desenvolve já não se encontra somente na esfera pública do Direito Administrativo, nem somente na esfera privada do Direito Civil, mas envolve o manejo de conflitos que envolvem a interação com o estado e a gestão de interesses coletivos.

Uma pesquisa que auxilia a pensar como essas categorias teóricas muito fechadas podem não ser adequadas para explicar a realidade social foi realizada por Ann Varley (2002), que testou duas afirmações comumente feitas sobre regularização fundiária. De um lado, teses como a do economista peruano Hernando de Soto que defendia que a titulação dos lotes levaria a um maior acesso a créditos bancários para melhorias nas moradias e, de outro, argumentos contrários que afirmavam que a titulação significaria a valorização dos lotes, o que levaria os moradores a vendê-los (VARLEY, 2002, p. 449). No entanto, a autora descobriu que as duas afirmações estavam equivocadas, vez que os moradores não sentiam segurança em fazer empréstimos bancários, pois isso os prenderia às normas dessas instituições e, também, não cogitavam alienar suas casas porque consideravam uma conquista pessoal e familiar (VARLEY, 2020, p. 457).

Desta maneira, a limitação de criar hipóteses como essas está precisamente em examinar a realidade a partir dessa dualidade público/privado, que situa a regularização como relações públicas, quando as relações privadas (como o valor familiar da propriedade e as redes sociais de crédito) estavam na causa da refutação de ambas as teses.

Um importante marco teórico para analisar essas dicotomias consiste no artigo “The Properties of property”, de Franz von Benda-Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann e Melanie Wiber (2006), em que os autores partem de uma crítica aos conceitos tradicionais de propriedade que se baseiam, também, em dualidades como público/privado e categorias limitadas como bens de uso comum, bem estatal, bem comunal e bem privado. Os autores entendem que esses

conceitos são não suficientes para compreender as relações de propriedade na vida real, considerando que propriedade é um “pacote de direitos” (*bundle of rights*) em que a organização das peças é determinante e, desta maneira, propõem que as relações de propriedade sejam estudadas em camadas: a jurídico-institucional, a camada das relações sociais concretizadas, a camada ideológica e as práticas sociais (BENDA-BECKMANN; BENDA-BECKMANN; WIBER, 2006, p. 14-16).

Blomley (2005) fala sobre o bairro de Strathcona, em Vancouver, no Canadá, em que artistas ornamentaram o pequeno jardim entre o meio-fio e a calçada na frente de sua casa plantando flores dentro e ao redor de uma banheira e de uma máquina de lavar. Embora aparentemente banal, o caso tem importantes implicações no campo jurídico, vez que esse jardim é um bem público, pertencente ao município de Vancouver e a obra de paisagismo seria, de tal maneira, uma invasão privada em um espaço público. Por meio de uma pesquisa empírica no mencionado bairro, através de observação e de entrevistas com 42 moradores, Blomley percebeu que o estreito jardim é compreendido e apropriado pelos moradores superando a dicotomia do público/privado, tornando-se assim uma espécie de espaço híbrido (BLOMLEY, 2005, p. 293)

Por fim, compreendendo também que homens e mulheres experienciam as cidades de maneira diversa, sabe-se que por séculos a vida da mulher esteve associada ao espaço doméstico/privado e a vida do homem ao espaço público. Essa desproporção entre os sexos tinha como base a atribuição de papéis distintos para homens e mulheres e, para que esses papéis fossem cumpridos pelas diferentes categorias de sexo, a sociedade delimitou, de maneira precisa, os campos em que

poderiam operar a mulher, da mesma forma como os terrenos em que poderiam atuar o homem (SAFFIOTI, 1987). A limitação entre o público/privado, neste caso, se torna evidente vez que cada vez mais as mulheres ganham os espaços públicos e políticos e estão mais e mais inseridas na vida urbana, mas estes espaços seguem não sendo feitos para elas. Não há como se falar que, na prática, as mulheres desfrutem do direito à cidade se ao colocar os pés fora de casa, sofrem todo tipo de violência, inclusive sexual.

2. REGULAR x IRREGULAR

As cidades costumam ser descritas em uma oposição categórica entre "assentamentos irregulares/assentamentos regulares" ou "favela/asfalto". Isso pode levar a perspectivas limitadas tanto no que tange a um tipo de espaço como ao outro. De uma maneira geral, os assentamentos irregulares podem ser definidos como aqueles em que não são cumpridas as normas formalmente estabelecidas sobre a posse da terra, traçado urbanístico ou provimento de serviços públicos (MARICATO, 2003). A partir disso, o resto da cidade - o "asfalto", a cidade regular - é definido como o que cumpriria com essas normas em sua totalidade, isto é, tudo aquilo que não é irregular.

Por um lado, partir de uma maneira rígida dessa dicotomia como estratégia de estudo do espaço urbano falha por englobar, na categoria "cidade informal", uma variedade de formas de produção do espaço. Em primeiro lugar, ela comporta assentamentos originados por processos muito distintos: ocupações de terras vacantes, loteamentos irregulares ou clandestinos (FERNANDES, 2011, p. 4), invasões de imóveis construídos ou residências densamente ocupadas (CORRÊA, 1989, p.

29-30). Em segundo lugar, esses espaços podem ser ocupados por indivíduos de classes sociais muito distintas, desde os despossuídos sem acesso financeiro ao mercado formal de terras urbanas, até os de alta renda, que edificam suas residências sem respeitar os padrões construtivos municipais, ou em áreas nas quais qualquer construção é vedada (CLICHEVSKY, 2006, p. 6). Em terceiro lugar, essa categoria é de difícil operacionalização, por exemplo, na medição estatística da informalidade urbana de um território, e em políticas públicas para administrá-la, pois nela confundem-se espaços regulares quanto à posse da terra, mas irregulares no traçado das ruas e provimento de saneamento básico, ou quaisquer outras possibilidades considerando essas e outras variáveis (SMOLKA; BIDERMAN, 2009). Em quarto lugar, por fim, essa categoria ignora que, empiricamente, a irregularidade urbana é um contínuo: mesmo que considerada apenas a regularidade da posse da terra, há diferentes níveis desse índice, como a terra invadida, comprada por acordo verbal ou escrito, ocupada com a leniência de agentes públicos, com autorizações irregulares concedidas por órgãos municipais etc. (VAN GELDER, 2010).

Por outro lado, essa dicotomia também limita as abordagens de análise do "espaço regular" ou do "asfalto". Assumido como o completo oposto de tudo o que é irregular, as formas de irregularidade que ele pode (e costuma) apresentar são muitas vezes ignoradas, ou consideradas oriundas de sujeitos que não pertencem àquele espaço - o que leva, por exemplo, à frequente associação entre "favelado" e "criminoso", o que limita a presença desses sujeitos no asfalto (SOARES *et al.*, 2019). Contestando esse lugar-comum, Paulo Cesar da Costa Gomes (2003) comparou formas de apropriação do espaço no Departamento de Geografia da UFRJ e em uma favela próxima a ele,

encontrando várias lógicas em comum entre eles: a apropriação privada do máximo de espaço vacante possível, o fechamento de áreas de acesso de um grupo determinado de agentes e maior zelo com a manutenção dos espaços interiores do que das fachadas.

Essa provocação serve, sobretudo, como um alerta para aprimorar estudos, em especial sociojurídicos, que tenham como objeto dinâmicas articuladas no espaço urbano. Reduzir as possibilidades de produção desse espaço a "regular" ou "irregular" oculta a diversidade de práticas e agentes espaciais envolvidas nesse processo, dificultando, ademais, a devida compreensão das interações entre eles e o fenômeno jurídico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho intentou ser uma provocação a nível teórico e discursivo para refletir sobre marcos teóricos não tão fechados que permitem pensar o direito e o espaço urbano. As fronteiras do Direito Urbanístico não se encontram somente nas leis e nas decisões judiciais, mas na realidade viva e concreta que supera dicotomias como as expostas acima, sendo fundamental para o desenvolvimento deste campo a consideração destas complexidades inerentes ao seu estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENDA-BECKMANN, Franz von; BENDA-BECKMANN, Keebet von; WIBER, Melanie G. The properties of property. In: BENDA-BECKMANN, Franz von; BENDA-BECKMANN, Keebet von; WIBER, Melanie G. (Ed.). **Changing properties of property**. Nova

Iorque (Estados Unidos), Oxford (Reino Unido): Berghahn Books, 2006. p. 1-39.

BLOMLEY, Nicholas. Flowers in the bathtub: boundary crossing at the public-private divide. **Geoforum** (v. 36, n. 3). 2005, p. 281-296.

CAFRUNE, Marcelo Eibs; KONZEN, Lucas Pizzolatto. Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de *et al.* (org.). **O Direito Achado na Rua, volume 9: introdução crítica ao Direito Urbanístico**. Brasília: Editora UnB, 2019. p. 83-86.

CLICHEVSKY, Nora. **Regularizando la informalidad de suelo en América Latina y el Caribe**: una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge (Estados Unidos): Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. Estranhos vizinhos: o lugar da favela na cidade brasileira. **Anuario Americanista Europeo**, Logroño (Espanha), n. 1, p. 171-177, 2003.

MARICATO, Erminia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: Arte, 2003. p. 78-96.

SAFFIOTI, Heleieth. Papéis sociais atribuídos às diferentes categorias de sexo. In: **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SMOLKA, Martim O.; BIDERMAN, Ciro. Measuring informality in housing settlements: why bother? **Land Lines**, Cambridge (Estados Unidos), v. 21, n. 2, p. 14-19, abr. 2009.

SOARES, Alícia *et al.* A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização e criminalização de espaços urbanos. *In*: SOUSA JUNIOR *et al.* (org.). **O Direito Achado na Rua, volume 9**: introdução crítica ao Direito Urbanístico. Brasília: Editora UnB, 2019. p. 131-136.

VAN GELDER, Jean-louis. Tales of deviance and control: on space, rules and law in squatter settlements. **Law and Society Review**, Amherst (Estados Unidos), v. 44, n. 2, p. 239-268, 2010.

VARLEY, Ann. Private or Public: Debating the Meaning of Tenure Legalization. **International Journal of Urban and Regional Research**. Volume 26.3. 2002, p. 449–61.

**USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL DE IMÓVEL URBANO NA
MODALIDADE ORDINÁRIA: DESJUDICIALIZAÇÃO E O
PRINCÍPIO DA CELERIDADE**

**EXTRAJUDICIAL USUCAPION OF URBAN PROPERTY IN
MODALITY ORDINARY: DEJUDICIALIZATION AND THE
PRINCIPLE OF CELERITY**

Núbia Maria Sombra Oliveira²⁹

Felipe Michelin Fortes³⁰

RESUMO: O presente trabalho aborda a Usucapião Extrajudicial de Imóvel Urbano na modalidade ordinária, com ênfase na Desjudicialização e no Princípio da Celeridade apresentando o procedimento da Usucapião pela via administrativa, a partir do marco da inserção do art. 1.071 no Novo Código de Processo Civil, que acrescentou o art. 216-A a Lei de Registros Públicos, contemplando apenas casos que não apresente litígio, e que preencha todos os requisitos legais, podendo ser realizado o reconhecimento pelo Cartório de Registro de Imóveis. Diante deste cenário, indagou-se: quais os principais desafios na aplicabilidade da Usucapião Extrajudicial de imóvel Urbano na modalidade ordinária no que infere a

²⁹ Autor: Acadêmica do Curso de Bacharelado em Direito, Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, Aripuanã-MT Brasil, *email:* nubiasombra@hotmail.com

³⁰ Autor/Orientador: Bacharel em Direito pela UNEMAT, Pós-Graduando em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade de Venda Nova do Imigrante - FAVENI. Professor da UNEMAT, Cáceres-MT, Brasil, *email:* felipe.fortes@unemat.br

Desjudicialização e o Princípio da Celeridade? Nesta toada, diante da problemática que norteou à pesquisa as hipóteses elencadas foram as seguintes: H1 - A Usucapião na modalidade Extrajudicial apresenta-se célere, quanto ao lapso de tempo para sua efetivação; H2 - O instituto da Usucapião Extrajudicial mostra-se desburocratizado, no que infere os requisitos documentais; H3 – Não há demanda expressiva de Usucapião Extrajudicial junto Cartório de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos da Comarca de Aripuanã (Cartório do 1º Ofício). O estudo se deu pelo método de pesquisa empírica do direito, ou seja, pesquisa de campo; para sua efetivação foi elaborado roteiro de entrevista aplicado a Registradora Oficiala do Cartório de Registro de Imóveis de Aripuanã/MT, no intento de auxiliar a responder o objetivo geral, que teve como foco principal analisar as mudanças na sistemática da Usucapião. O objetivo Geral, bem como, os específicos foram atingidos na totalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Usucapião Extrajudicial; Desjudicialização; Celeridade; Vantagens; Desvantagens.

KEYWORDS: Extrajudicial adverse possession; Judicialization; Speed; Benefits; Disadvantages.

INTRODUÇÃO

A Usucapião é o modo de obtenção da propriedade e também de outros direitos reais, caracterizada pelo exercício da posse continuada durante certo lapso de tempo, observados os preceitos legais, o possuidor tona-se proprietário. (BOCZAR e ASSUMPÇÃO, 2018).

O Código de Processo Civil, Lei 13.105/2015, que entrou em vigor dia 17 de março de 2016, trouxe consigo inovações, acrescido o art. 216-A, ao art. 1.071, e ao texto da Lei dos Registros Públicos n. 6.015/1973, o art. inserido dispõe sobre o procedimento Extrajudicial de Usucapião, objeto de estudo deste presente Artigo.

Todavia, a legislação ainda, deixou algumas lacunas quanto ao entendimento da Usucapião Extrajudicial, no intento de sanar estas imperfeições, aclarar e, sobretudo, simplificar os procedimentos, foi publicada a Lei 13.465/2017, que estabelece a regularização fundiária rural e urbana. (BOCZAR e ASSUMPÇÃO, 2018).

Neste cenário de evolução da regularização fundiária, é primordial mencionar o Provimento de nº 65/2017, do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece diretrizes para o procedimento da Usucapião Extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis, nos termos do art. 216-A da Lei dos Registros Públicos. Tais inovações foram instituídas no intento de promover a regularização fundiária rural e urbana com o condão principal de tornar o procedimento mais célere e efetivo.

Sobre a perspectiva da importância, da consolidação da regularização fundiária por intermédio da Usucapião Extrajudicial, motivou-se desenvolver estudo de pesquisa para averiguar a aplicabilidade desta modalidade junto ao Cartório de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos da Comarca de Aripuanã (Cartório do 1º Ofício).

O presente estudo de pesquisa tem como bojo à temática: Usucapião Extrajudicial de imóvel Urbano na modalidade ordinária: Desjudicialização e o Princípio da Celeridade.

PROBLEMA

O Poder Judiciário possui consideráveis demandas judiciais, e sua estrutura judiciária, apresenta-se em sua maioria abarrotada de ações, ensejando em morosidade nos resultados. Diante deste cenário, indagou-se: quais os principais desafios na aplicabilidade da Usucapião Extrajudicial de imóvel Urbano na modalidade ordinária no que infere a Desjudicialização e o Princípio da Celeridade?

HIPOTESSES

Nesta toada, diante da problemática que norteou à pesquisa as hipóteses elencadas foram as seguintes: H1 - A Usucapião na modalidade Extrajudicial apresenta-se célere, quanto ao lapso de tempo para sua efetivação; H2 - O instituto da Usucapião Extrajudicial mostra-se desburocratizado, no que infere os requisitos documentais; H3 – Não há demanda expressiva de Usucapião Extrajudicial junto Cartório de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos da Comarca de Aripuanã (Cartório do 1º Ofício).

OBJETIVOS

Objetivo Geral

O Objetivo Geral da pesquisa consistiu em: Enfatizar a importância da Usucapião Extrajudicial de imóvel Urbano na modalidade ordinária: Desjudicialização e o Princípio da Celeridade.

Objetivos Específicos

Já os Objetivos Específicos ensejaram em: Discorrer sobre o instituto da Usucapião Extrajudicial de Imóvel Urbano, elencando conceito, e legislações pertinentes; Destacar quando é permissível optar pela Usucapião na modalidade Extrajudicial; Elencar os requisitos procedimentais e documentos necessários para Usucapião Extrajudicial de Imóvel Urbano na modalidade ordinária, enfatizando o princípio da desburocratização na simplificação dos atos; Mencionar o lapso de tempo necessário para efetivação da Usucapião Extrajudicial, evidenciando o princípio da Celeridade; Descrever as Vantagens de realizar a Usucapião pela via Extrajudicial; e apresentar a efetiva aplicabilidade da Usucapião Extrajudicial junto Cartório de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos da Comarca de Aripuanã (Cartório do 1º Ofício).

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

Breve Histórico e Conceito

Tartuce (2016, p. 449), conceitua Usucapião, numa primeira abordagem, como: “a aquisição da propriedade por uma posse prolongada que preenche determinados requisitos legais”.

Destaca-se, que a Usucapião repousa na paz social, a Usucapião, é tratada no próprio Código Civil no feminino, conforme cita Gonçalves (2016, p. 433), “o atual Código Civil emprega o vocábulo Usucapião no gênero feminino, respeitando a sua origem, como ocorre no direito francês, espanhol, italiano e inglês”.

Tipos de Usucapião

Usucapião Ordinária - Tradicional

Conforme cita Brandelli (2016), a Usucapião ordinária é a forma de aquisição originária de determinada propriedade em decorrência de prescrição aquisitiva conforme estabelece o art. 1.242 do Código Civil.

Para que se caracterize a Usucapião ordinária é necessário preencher 04 (quatro) elementos sendo eles: (01) que a posse seja mansa pacífica e ininterrupta, com a presença de ânimo de titular de direito real do imóvel usucapido; (02) que cumpra o prazo estipulado em Lei; (03) que tenha justo título; (04) e por fim, que seja de boa-fé,

Relevante citar as principais diferenças das modalidades da Usucapião ordinária e da extraordinária, em síntese a Usucapião ordinária necessita existir justo título e ter boa-fé, já a extraordinária independe de justo título ou comprovação de boa-fé. O lapso de tempo do ordinário é de 10 (dez) anos, já o extraordinário é de 15 (quinze) anos, em caso de moradia este lapso de tempo reduz em 05 (cinco) anos para cada uma das modalidades.

Princípio da Desjudicialização

Brandelli (2016) contextualiza que a hipótese de Desjudicialização de determinados institutos é passível de críticas e que a via administrativa nem sempre vai repousar na Celeridade como regra de justiça, com discurso de brevidade. Porém importa destacar que a Usucapião administrativa, tem o condão de promover a Celeridade através de seus procedimentos desburocratizados. O referido doutrinador e Registrador cita a importância da existência das Notas e Registros Públicos, aos quais faz menção como a: Magistratura da prevenção, da conciliação, e da concórdia.

Princípio da Celeridade

Segundo Gonçalves (2016), a Usucapião Extrajudicial dá ênfase ao princípio da Celeridade, tendo em vista que o seu processamento e reconhecimento ocorre no cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, proporcionando maior agilidade. Conforme a Emenda Constitucional 45/2004, em seu Art. 5º, Inciso LXXVIII “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a Celeridade de sua tramitação”. Esta Emenda Constitucional trata do Princípio da Celeridade e também da Desjudicialização.

MÉTODO DA PESQUISA

Desenvolveu-se através de pesquisa empírica do direito, ou seja, pesquisa de campo, com elaboração de roteiro de entrevista, a pesquisa também é descritiva, pois foram descritos conceitos, requisitos, e contextualizações sobre a temática Usucapião Extrajudicial.

RESULTADOS ESPERADOS

Apurou-se informações, relevantes no sentido de responder o problema de pesquisa e atender ao objetivo geral, bem como os objetivos específicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a Doutrina de Brandelli (2016) percebe-se que a principal mudança que a Usucapião Extrajudicial proporcionou foi em relação ao processo de reconhecimento da Usucapião, sobre a

possibilidade de ser reconhecida Extrajudicialmente no Cartório de Registros, sem a necessidade de homologação judicial, e sem a participação do Ministério Público – MP. O NCPC de certa forma incentiva a adoção da Usucapião Extrajudicial, e sua aplicabilidade é bastante abrangente, ou seja, aplica-se a qualquer espécie de Usucapião, de imóveis passivos de Usucapião.

Neste cenário, menciona-se que o problema de pesquisa foi respondido por intermédio do roteiro de entrevista. Quanto às hipóteses levantadas, todas foram confirmadas, no que se refere ao objetivo geral, bem como aos objetivos específicos estes também foram atingidos na totalidade, por meio do referencial teórico, e por meio da entrevista.

E por fim, importa enfatizar a relevância do sistema Notarial e Registral, no instituto da Usucapião Extrajudicial, a partir da legislação de regularização fundiária de 2017, que permitiu aos Cartórios Registrais atuarem na garantia dos direitos de propriedade, sendo uma alternativa célere de natureza administrativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa de acordo com o novo CPC- Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva 2016. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=AEbNDwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=LEONARDO+BRANDELLI&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKewiuhaTuztnoAhUrGbKGHdnvBwIQ6AEILjAB#v=onepage&q=LEONARDO%20BRANDELLI&f=false>. Acesso em 08 Abr. 2020.

BRASIL. **Código Civil**. Lei no 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 28 Maio 2020.

BRASIL. Lei dos Registros Públicos. Lei nº 6.015, de 31 de Dezembro de 1973. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em 18 de jun. 2019.

BRASIL. Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana. Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 18 de jun. 2019.

BOCZAR, Ana Clara Amaral Arantes; ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Maculan. **Usucapião Extrajudicial: questões notariais e tributárias.** São Paulo: J. H. MIZUNO Editora Distribuidora, 2018. Disponível em:
https://books.google.com.br/books?id=VwBnDwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=usucapi%C3%A3o+Extrajudicial&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjejMqi_fjiAhWEH7kGHeQ3AqwQ6AEIKTAA#v=onepage&q=Extrajudicial&f=false. Acesso em: 20 Jun. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA-CNJ. Provimento n.65, de 14 de Dezembro de 2017. **Estabelece diretrizes para o procedimento da Usucapião Extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis.** Disponível em:
<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 15 de Abr. 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil 2: Contratos em Espécie Direito das Coisas. Esquematizado.** Volume 2. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva 2016.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

A CIDADE INTELIGENTE E AS IDEOLOGIAS: ENTRE A PROPAGANDA E A NEGAÇÃO

THE SMART CITY AND THE IDEOLOGIES: BETWEEN PROPAGANDA AND DENIAL

Mariana Grilli Belinotte³¹

As cidades já concentram a maior parte da população mundial. Mas em todos os países os problemas urbanos não parecem estar mais próximos de ser solucionados – pelo contrário, as contradições e iniquidades apenas aumentam. Segregação, deterioração do ambiente, especulação, gentrificação e aumento acelerado do custo de vida e violência se tornaram comuns no dia-a-dia daqueles que habitam nas cidades. Nesse contexto, uma ideia tem sido intensamente apresentada como o bálsamo para todos os males: a adoção do modelo de *smart city*, isto é, o governo do território local por meio do emprego de algoritmos, *big data* e inteligência artificial (IA)³². O objetivo declarado dessas técnicas é elevar os níveis de conforto, eficiência, simplicidade e

³¹ Graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP). Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito e Ciências do Estado (UFMG) com bolsa de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

³² CALCI, Patrici. The ethics of Smart City (EoSC): moral implications of hyperconnectivity, algorithmization and the datafication of urban digital society. *Ethics and Information Technology*, 22, 141-149 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10676-019-09523-0>; SOUZA ALVES, Marco Antônio. Cidade Inteligente e Governamentalidade Algorítmica: liberdade e controle na era da informação. *Philóposos*, Goiânia, v. 23, n. 2, p. 177-213, jul./dez. 2018.

velocidade dos deslocamentos, transações e interações diários. Na superfície, a ideia remete à aplicação de novas tecnologias a serviços públicos já existentes, como o pagamento do transporte público por biometria, a gestão otimizada da coleta de resíduos, o uso de dados para definição da melhor combinação de modais de transporte, o atendimento personalizado ao cidadão por meio de *apps* e *bots*. No entanto, essa visão esconde a verdadeira mudança que ocorre por meio da possibilidade de se analisar constantemente quantidades gigantescas de dados. Com o atual nível de informações disponíveis, coletadas o tempo todo por meio de câmeras de vigilância³³, celulares, pagamentos eletrônicos e sensores, o governo através de algoritmos é capaz não apenas de rastrear ações já realizadas com altíssima precisão mas também prever e modular comportamentos³⁴. Com base no exposto, o presente trabalho tem como objetivo problematizar as intersecções entre o emprego de alta tecnologia e o ambiente urbano por meio da análise dos argumentos contrários e favoráveis à sua adoção, discutindo-se também as ideologias que se ocultam por trás de cada uma dessas correntes. Trata-se de um estudo exploratório que busca identificar os principais atores e interesses nessa discussão por meio da revisão bibliográfica das áreas de direito à cidade e teoria crítica. A presente pesquisa divide-se em quatro partes. Na primeira o conceito de cidade inteligente/*smart city* é descrito brevemente, com ênfase nas definições e na importância das ideias de hiperconectividade, internet das coisas, inteligência artificial, *big data*, algoritmos e *machine learning*. Na segunda parte, sobre os argumentos favoráveis, foram selecionados

³³ BAUMAN, Zygmunt. *Vigilância Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. 167p.

³⁴ BENANTI, Paolo. *Oráculos: entre ética e governança dos algoritmos*. São Leopoldo: Unisinos, 2020. 91p.

documentos operacionais da União Europeia³⁵ que descrevem ou indicam práticas para a transformação do espaço urbano tradicional em *smart*. A escolha se deu: a) por serem documentos recentes; b) por abrangerem um espaço significativo; c) por ser uma área com semelhanças históricas com a América Latina maiores do que países asiáticos, por exemplo; d) por não ser incomum que ideias europeias sejam transportadas, com maiores ou menores ajustes, ao continente latino-americano. A seguir, os argumentos apresentados são contrastados com aqueles típicos do planejamento urbano estratégico³⁶. Na terceira parte são selecionadas três correntes derivadas da teoria marxista³⁷ – o socialismo científico, o neo-ludismo, e o pós-fordismo – a fim de comparar suas perspectivas acerca da tecnologia e das inovações técnicas. Entende-se, a respeito dessa parte, que a crítica à cidade inteligente, por examinar um processo ainda em construção, não totalmente consolidado, pode e deve se aproveitar de estudos já realizados sobre o papel das mudanças tecnológicas na sociedade, mesmo que não versem sobre esse fenômeno em específico por anteceder-lo. Conclui-se na quarta parte que, por um lado há uma parcela significativa de estudiosos e agentes públicos e privados que oferecem os modelos de *smart city* como uma solução *one size fits all* de forma semelhante ao que ocorreu com a ideia de planejamento urbano

³⁵ EUROPEAN COMMISSION. *The Making of a Smart City: policy recommendations*. Belgium: European Commission, 2017. 20p; EUROPEAN COMMISSION. *The Making of a Smart City: best practices across Europe*. Belgium: European Commission, 2017. 256p.

³⁶ VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otílio; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. 192p.

³⁷ DYER-WITHEFORD, Nick. *Cyber-Marx: Cycles and Circuits of Struggle in High Technology Capitalism*. Champagne: University of Illinois, 1999. 594p.

estratégico, e que enxerga a adoção de inovações tecnológicas como capazes de resolver problemas que se arrastam há décadas, sem que seja necessário realizar alterações estruturais. Por outro lado, os críticos em geral parecem se dividir entre os que apenas recusam a adoção de novas tecnologias, e os que demonstram suas dificuldades sem no entanto apresentar propostas alternativas.

PALAVRAS-CHAVE: cidade inteligente; algoritmo; planejamento urbano; planejamento estratégico.

KEYWORDS: smart city; algorithm; urban planning; strategic planning.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Zygmunt. *Vigilância Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. 167p.

BENANTI, Paolo. *Oráculos: entre ética e governança dos algoritmos*. São Leopoldo: Unisinos, 2020. 91p.

CALCI, Patrici. The ethics of Smart City (EoSC): moral implications of hyperconnectivity, algorithmization and the datafication of urban digital society. *Ethics and Information Technology*, 22, 141-149 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10676-019-09523-0>.

DYER-WITHEFORD, Nick. *Cyber-Marx: Cycles and Circuits of Struggle in High Technology Capitalism*. Champagne: University of Illinois, 1999. 594p.

EUROPEAN COMMISSION. *The Making of a Smart City: policy recommendations*. Belgium: European Commission, 2017. 20p.

EUROPEAN COMMISSION. *The Making of a Smart City: best practices across Europe*. Belgium: European Commission, 2017. 256p.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otílio; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. 192p.

SOUZA ALVES, Marco Antônio. Cidade Inteligente e Governamentalidade Algorítmica: liberdade e controle na era da informação. *Philóphos*, Goiânia, v. 23, n. 2, p. 177-213, jul./dez. 2018.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça

A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade

A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO URBANA PÓS-COVID-19.

THE IMPORTANCE OF URBAN PLANNING AS AN INSTRUMENT OF URBAN MANAGEMENT AFTER COVID-19.

Alessandra da Silva Fonseca³⁸

Bruno Oliveira de Souza Kryminice³⁹

RESUMO: O trabalho pretende analisar a importância do planejamento urbano como instrumento de gestão pós-COVID-19. A pandemia evidenciou a situação de vulnerabilidade socioeconômica e habitacional de grande parte da população brasileira, o que dificulta a implementação das medidas de contenção da contaminação pelo vírus. Objetiva-se demonstrar a importância da política pública de planejamento urbano no enfrentamento da pandemia, bem como na reorganização da cidade no período pós-pandêmico, com vistas à preparação para o enfrentamento de novas crises. O método de procedimento será a

³⁸Procuradora do Município de Campo Largo/PR. Mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia junto ao Centro Universitário Autônomo do Brasil-UNIBRASIL. Membro do Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional - NUPECONST do PPGD - UNIBRASIL.

³⁹Procurador do Município de Campo Largo/PR. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE) da Universidade Federal do Paraná - UFPR. Membro da Comissão de Direito Ambiental da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Paraná.

pesquisa bibliográfica já produzida em matéria de sustentabilidade urbana, documentos acadêmicos, bem como publicações da internet. Com isso, espera-se demonstrar a importância do planejamento urbano sustentável não apenas como medida de enfrentamento à presente crise, mas, principalmente, como mecanismo seguro de desenvolvimento sustentável para o enfrentamento de crises futuras.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Urbano; Gestão Urbana; Desenvolvimento Sustentável; COVID-19.

KEYWORDS: Urban Planning; Urban Management; Sustainable Development; COVID-19.

A Organização das Nações Unidas (ONU), em reavaliação e readequação dos chamados Objetivos do Milênio, agenda para o desenvolvimento sustentável mundial que vigorou de 2000 a 2015, instituiu, no ano de 2015, nova agenda a ser cumprida pelos próximos quinze anos, os chamados **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável** (ODS), ou **Agenda 2030**. O atual plano de ação foi intitulado como **Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, e compõe-se de 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, tendo como pano de fundo o reconhecimento de que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, consiste no maior desafio global e, ao mesmo tempo, em condição indeclinável para o desenvolvimento sustentável. Para cumprir os objetivos, todos os países se comprometeram a atuar de forma colaborativa na implementação das ações necessárias. (ONU BRASIL, 2015)

Dentre os 17 ODS, destaca-se, para fins deste trabalho, o ODS 11, chamado Cidades e Comunidades Sustentáveis, cuja vertente de ação tem por objetivo desenvolver e instituir mecanismos que tornem as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. (ONU BRASIL, 2015)

Contudo, o Relatório Luz de 2019, denuncia que, mesmo antes do Brasil se ver assolado pela pandemia de COVID-19, a relevância do tema das cidades na agenda político-institucional do país retrocedeu, tendo em vista Medida Provisória nº 870/2019, que extinguiu o Ministério das Cidades e transferiu suas funções ao Ministério do Desenvolvimento Regional, demonstrando um afastamento do Brasil da tendência mundial de pensar e governar as cidades de maneira integrada. (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030, 2019, p.52).

A epidemia da COVID-19 deixou clara as precárias condições de vida de grande parte da população brasileira, principalmente aquelas moradoras de áreas de assentamentos de interesse social, com adensamento excessivo e coabitação, e que muitas das vezes, não tem acesso a equipamentos públicos básicos, tampouco ao saneamento básico. Como uma das medidas adotadas para a contenção da disseminação do vírus COVID-19, fora adotado, mundialmente, a higienização das mãos e o distanciamento social; este último, trouxe à tona os graves problemas habitacionais, dentre os quais o de falta de água, de saneamento, de adensamento habitacional, ocorridos nos assentamentos irregulares nos municípios brasileiros, sendo que os problemas listados propiciam uma capacidade de rápida transmissão da COVID-19.

Dessa forma, mostra-se a importância de um ordenamento urbano adequado, o qual está intimamente ligado à qualidade de vida de seus ocupantes e às ações necessárias à realização do ODS 11 e demais ODS, uma vez que incidem de forma interconectada e sistêmica para a implementação do desenvolvimento sustentável. Por exemplo, os lugares que não dispõem de saneamento básico apresentam um maior índice de cólera, tuberculose e surtos de diarreia, o que reflete diretamente nas ações do ODS 3 (Saúde e Bem-estar), nas do ODS 6 (Água potável e saneamento), sem prejuízo dos reflexos indiretos nos demais ODS.

Como é de conhecimento público, nos termos do artigo 182, da Constituição Federal, cabe aos municípios a fiscalização e ordenamento urbano, este, um direito fundamental de terceira geração, que deve ser exercido em garantia da qualidade de vida dos seus habitantes e no desenvolvimento das funções sociais da cidade. Da mesma forma, o artigo 225, da Constituição Federal, garante a proteção ao meio ambiente artificial, neste incluído os centros urbanos. A gestão do ordenamento urbano é realizada através do planejamento urbano, que é um processo de política pública urbana, constituído por um conjunto de ações voltadas à melhoria na qualidade do ambiente urbano e da vida dos cidadãos, buscando-se redução das desigualdades e conflitos socioespaciais. Dessa forma, diante dos mandamentos constitucionais supra apontados, tem-se que o atendimento à Constituição Federal, por si, atende às demandas do desenvolvimento global sustentável, indicado pela Agenda 2030.

Diante disso, a análise do presente estudo está centrada nos seguintes problemas de pesquisa: os municípios brasileiros estão prontos para se adaptar às mudanças que serão necessárias, como consequência da

pandemia do COVID-19? Como a política pública de planejamento urbano, atual, tem sido afetada pela pandemia do COVID-19? Como podemos aproveitar a oportunidade e pensar na organização das nossas cidades após a pandemia do COVID-19? Quais os instrumentos de planejamento urbano poderemos utilizar para os impactos de eventuais novas crises? A metodologia de pesquisa a ser adotada será a bibliográfica, sendo que as fontes bibliográficas a serem utilizadas, a princípio, serão compostas de livros, publicações na Internet, dissertações de mestrado e teses de doutorado, relatórios, notas técnicas, relatórios publicados por diferentes entidades e órgãos ambientais e publicações oficiais da legislação pertinente.

Na busca de respostas aos problemas propostos, pretende-se apresentar o planejamento urbano como uma das diversas opções de políticas públicas que podem ser adotadas pelas administrações públicas municipais a fim de viabilizar as condições de moradia nas ocupações mais precárias, bem como de implementar e alcançar as metas do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Acesso em: 30 de jul. 2020.

_____. **Estatuto da Cidade. Lei 10.257/01.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

Acesso em: 02 de ago. 2020.

CLÓVIS, Cavalcanti (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Direito ao futuro. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **III Relatório LUZ da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, Brasil**. 2019. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2019/09/relatorio_luz_portugues_19_final_v2_download.pdf.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. In: CASTRIOTA, Leonardo Basci (Org.). **Urbanização brasileira, redescobertas**. Belo Horizonte: Ed. C/ Arte, 2003.

MAZETTO, Francisco de Assis Penteado. **Qualidade de vida, qualidade ambiental e meio ambiente urbano**: breve comparação de conceitos. Sociedade & Natureza, Uberlândia, v. 14, n. 24, p. 21-31, jun./dez. 2000.

ONU BRASIL. **17 Objetivos Para Transformar Nosso Mundo**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

A RELEVÂNCIA DA MOBILIDADE URBANA NA CIDADE SEM ASFALTO: O CASO DE ITABORAÍ – RJ

Allan Barbosa Moreira⁴⁰

Vinicius Ferreira Baptista⁴¹

RESUMO

Este trabalho analisa a relevância da mobilidade urbana no município de Itaboraí (RJ), por intermédio de reflexões teórico-metodológicas marxistas acerca das concepções de cidade ali em jogo. Partimos de literatura da produção capitalista do espaço e direito à cidade, afim de análise teórica e documental, para avaliar como o município de Itaboraí planeja seu espaço – se para as pessoas ou para negócios. Metodologicamente, aplicamos a técnica Análise de Conteúdo para analisar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 2019 e o Plano Plurianual de 2018-2021 de Itaboraí. As discussões apresentadas mostram que o município de Itaboraí (RJ), obedece historicamente a uma lógica de desenvolvimento de cidade voltada para as relações de trabalho. Os critérios relativos ao fenômeno de urbanização extensiva, consubstanciado pelo surgimento de grandes

⁴⁰ Bacharel em Políticas Públicas (UFF). Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas na UFRRJ, membro do Laboratório de Análise Política e Gestão Pública (LAPOGEP). E-mail: allanmoreira@id.uff.br

⁴¹ Administrador. Doutor em Políticas Públicas (UERJ). Professor adjunto do Departamento de Administração Pública e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas na UFRRJ. E-mail: viniciusferbap@ufrrj.br

projetos de investimento, evidencia uma cidade voltada para produção capitalista do espaço.

PALAVRAS-CHAVE: Cidades; Itaboraí; Produção Capitalista do Espaço; Espaço; Mobilidade.

ABSTRACT

This paper analyzes the relevance of urban mobility in the municipality of Itaboraí (RJ), through Marxist theoretical-methodological reflections to understand the conceptions of the city at stake. We started from the literature of the capitalist production of space and the Right to the city, in order to analyze the theory and documents, to assess how the municipality of Itaboraí plans its space - whether for people or for business. Methodologically, we applied the Content Analysis technique to analyze the 2019 Integrated Development Master Plan and the 2018-2021 Pluriannual Plan of Itaboraí. The discussions presented show that the municipality of Itaboraí (RJ), historically obeys a logic of city development focused on labor relations. The criteria related to the phenomenon of extensive urbanization, embodied by the emergence of large investment projects, shows a city focused on the capitalist production of space.

KEYWORDS: Cities; Itaboraí; Capitalist Production of Space; Space; Mobility.

INTRODUÇÃO

Um problema público é a definição de uma conjuntura de impacto significativo que abrange uma dada realidade social a partir de um status de um cenário que se deseja alterar, portanto, um problema público é uma definição arbitrária que leva em consideração critérios que indicam parâmetros de conjuntura que demanda mudanças (SECCHI, 2017). A partir da compreensão da configuração de um determinado problema público se faz necessário direcionar determinados esforços administrativos e burocráticos para resolvê-los. Dentre as capacidades burocráticas do estado brasileiro, estão seus instrumentos de gestão em nível macro. Isso é percebido através do Plano Diretor, que é parte integrante do processo de planejamento municipal, instrumentalizados também por meio do Plano Plurianual (PPA).

Estes documentos normativos constroem o problema público em sua relevância capaz de afetar a conjuntura da região (Município, Estado ou União) e o inscrevem nas prioridades de intervenção, destinando programas e ações com orçamentos direcionados à sua resolubilidade. Esta interpretação configura o desafio habermasiano de compreender a dialogicidade político-institucional que permeia discursos técnicos pretensamente concebidos em viés “racional”, com objetivos e resultados claramente delimitados e impermeáveis aos conflitos políticos (HABERMAS, 1998).

OBJETIVOS

Este trabalho de pesquisa surge a partir da publicação do “Caderno Metropolitano”, estudo elaborado pela Câmara Metropolitana

do Rio de Janeiro, com financiamento do Governo do Estado, em 2017, que delimita estratégias para o planejamento dos 22 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) apresentando dados quantitativos e bases cartográficas que permitem uma profunda análise socioeconômica dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Criada em 1974, a RMRJ é atualmente delimitada pela Lei Complementar 184/2018 do Estado do Rio de Janeiro e inclui 22 municípios do Estado, dentre eles, a cidade de Itaboraí, objeto de estudo deste trabalho.

Assim, partindo da noção de que a mobilidade urbana se dispõe à uma interpretação nos documentos públicos de entes governamentais, identificamos que o município de Itaboraí (RJ), localizado ao Leste da RMRJ apresenta 80,71% de suas vias sem pavimentação, e, portanto, possui especificidades relevantes que mereciam um mínimo de esforço de pesquisa (JANEIRO, 2017, p. 15). Este índice nos levou à seguinte questão: como a mobilidade se insere no planejamento municipal?

METODOLOGIA

Assim, organizamos uma lista de referenciais teóricos, dentro de uma concepção marxista, que debatem a cidade, e todo arcabouço teórico que fundamenta a discussão sobre o surgimento do urbano e suas complexidades, afim de compreender em que circunstâncias (políticas, econômicas e sociais) o município de Itaboraí (RJ) delimita a cidade e planeja sua mobilidade urbana – se para as pessoas ou moldado e adaptado para os interesses do capital.

Na primeira seção abordamos as características históricas do município de Itaboraí (RJ) e teorizamos a definição de cidade. Tão logo, na segunda seção, metodologicamente, buscamos identificar através da

leitura crítica do seu Plano Diretor 2019 (PDDI-ITA 2019) e Plano Plurianual 2018-2021 (PPA 2018), qual viés de planejamento é orientado para a cidade e sua mobilidade urbana. Aqui, nos pautamos pela Análise de Conteúdo para delimitar um quadro sinóptico e descritivo. Nas conclusões são levantados os resultados preliminares de pesquisa, tal como a pertinência da continuidade dos estudos sobre um incipiente processo de urbanização dos lugares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a relevância da mobilidade urbana no município de Itaboraí (RJ), por intermédio de reflexões teórico-metodológica de cidades. As discussões apresentadas mostram que o município de Itaboraí (RJ), obedece historicamente a uma lógica de desenvolvimento de cidade voltada para as relações de trabalho. A aferição da análise documental e de conteúdo, relativos ao PDDI-ITA 2019 e o PPA 2018-2021 do município de Itaboraí (RJ), mostram uma tendência “econômica” de planejamento da cidade e da mobilidade. Porém, estima-se que não foram esgotadas suas possibilidades metodológicas, nem a possibilidade de estudos longitudinais que possam ajudar a entender as dinâmicas políticas, econômicas e sociais do município de Itaboraí (RJ). Logo, é desejável que este artigo possa ajudar na consolidação de uma agenda de pesquisa, ainda incipiente, que continue avaliando as veredas que situam o planejamento de cidades de municípios ainda em processo de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maurício D. **A Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4^a. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2006.

ARAUJO, Júlio; PIMENTA, Alcilene A.; COSTA, Sayonara. **A proposta de um quadro norteador de pesquisa como exercício de construção do objeto de estudo**. Interações, v. 16, n. 1, p. 175-188, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1518-70122015115>>. Acesso em: 22 Janeiro 2021.

BACHILLER, Juan V. **Planos Plurianuais Estaduais (2016-2019). Uma proposta de avaliação de sua adequação ao planejamento estratégico**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 71, n. 4, p. 833-858, 2020. ISSN 2357-8017.

BARAT, Josef. **Evolução dos transportes no Brasil**. [S.l.]: [s.n.], 1978.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. [S.l.]: Edições 70, 1977.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de jul de 2001. **Estatuto da Cidade**, jul 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 28 jan. 2021.

COGGIOLA, Oswaldo. **Trotsky e a lei do desenvolvimento desigual e combinado**. Novos rumos, v. 42, n. 19, p. 4-23, 2004.

DEFFONTAINES, Pierre. **Como se Constituiu no Brasil a Rêde de Cidades**. [S.l.]: Edições 70, 1977.

FLUMINENSE, Casa. **Mapa da Desigualdade - Região Metropolitana do Rio de Janeiro 2020**. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Structural Transformation of the Public Sphere**. Tradução de Thomas Burger. Cambridge, MA: MIT Press, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **The inclusion of the other: studies in political theory**. Cambridge: MIT Press, 1998.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes - do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2015.

IPEA. **A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado**. In: ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE, Renato R. B. **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 509-528.

ITABORAÍ. Lei n. 2669, de 29 de dez. de 2017. **Plano Plurianual do município de Itaboraí 2018-2021**, dez 2018. Disponível em: <<https://www.legislaitaborai.com.br/leis/2017/2669.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

ITABORAÍ. Lei Complementar nº 252 de 14 de out. de 2019. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado 2019**, out 2019. Disponível em: <[https://www.itaborai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/01-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-Integrado-do-Municipio-de-Itaborai-\(com-anexos\).pdf](https://www.itaborai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/01-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-Integrado-do-Municipio-de-Itaborai-(com-anexos).pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2021.

ITABORAÍ, Prefeitura M. D. **ITADADOS 2018**. 2. ed. Itaboraí: [s.n.], 2018.

JANEIRO, Prefeitura D. R. D. **Caderno Metropolitano - Cartografia e Informação**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2017.

JANEIRO, Rio D. **Anuário estatístico do estado do Rio de Janeiro 2013**, 2013. Disponível em:
<http://arquivos.proderj.rj.gov.br/sefaz_ceperj_imagens/Arquivos_ceperj/ceep/dados-estatisticos/anuario-online/Anuario2013/index.html>.
Acesso em: 28 jan. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **La producción del espacio**. Madrid: Capitán Swing, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**.v São Paulo: Nebli, 2016.

MARX, Karl. **Theories of Surplus Value**. London: [s.n.], v. II, 1969.

MARX, Karl. **Theories of Surplus Value**. London: [s.n.], v. III, 1972.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MICHAEL MORAN, Martin R. R. G. **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2006.

MONTE-MÓR, Roberto L. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo**. New York: Oxford University Press, 2006.

OLIVEIRA, Francisco D. **Crítica à razão dualista, O ornitorrinco**. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Tradução de Fanny Wrabel. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 1ª. ed. São Paulo: editora brasiliense, v. IV, 1995.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2ª. ed. São Paulo: editora brasiliense, v. IV, 1995.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. 1^a. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, André L. B. D. **Transporte e circulação na reprodução espacial urbana: considerações sobre o metrô do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, André L. B. D. **Transporte coletivo e cidade - ações e projetos no entorno de estações metroferroviárias como promoção de uma melhor coesão urbana na cidade do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Rio de Janeiro, Porto, p. 325, 2015.

VAINER, Carlos B. **Planejamento Territorial e Projeto Nacional**. [S.l.]: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2006.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça



A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade



**CADÊ O GATO QUE ESTAVA AQUI?: A
(IR)REGULARIDADE DA PROVISÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS COMO UM CONTÍNUO**

**WHERE'S THE ENERGY THEFT THAT WAS HERE?:
PUBLIC SERVICE PROVISION (IR)REGULARITY AS A
CONTINUUM**

Mateus Cavalcante de França⁴²

RESUMO: A irregularidade de assentamentos urbanos, sendo um fenômeno complexo, pode assumir diversas formas. Uma delas diz respeito ao provimento de serviços públicos, como saneamento básico, coleta de lixo, fornecimento de água encanada e de energia elétrica. Esta última, por exemplo, é comumente garantida por moradores de assentamentos irregulares de baixa renda por diversas vias ilegais e irregulares. Diante disso, indaga-se: quais as possíveis formas de aquisição irregular de energia elétrica? Parte-se da hipótese segundo a qual, ao contrário da tradicional dicotomia regular/irregular, esse processo estabelece-se como um contínuo, com diferentes níveis de irregularidade. Assim, foi feita pesquisa de campo em uma vila localizada na periferia de Porto Alegre, observando, no decorrer de um

⁴² Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD-UFRGS). Bolsista de mestrado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

ano e quatro meses, as relações comunitárias sobre o provimento de energia elétrica. Conforme esperado, foram percebidas diferentes arranjos irregulares para promover o acesso dos moradores à energia elétrica, em uma escala que buscava maior legitimidade, alcançando diferentes níveis de regularidade.

PALAVRAS-CHAVE: Energia elétrica; Irregularidade urbana; Assentamentos irregulares; Serviços públicos.

ABSTRACT: Urban settlements irregularity, being a complex phenomenon, can assume diverse shapes. One of them relates to the provision of public services such as sewage, garbage collection, piped water and electricity supply. The latter, for instance, is commonly granted by low-income irregular settlers by several illegal and irregular means. That said, we ask: which are the possible ways of irregular acquisition of electricity? We depart from the hypothesis according to which, opposingly to the traditional regular/irregular dichotomy, this process takes place as a continuum, with different levels of irregularity. We thus made a field research in a squatter settlement located in Porto Alegre's periphery, observing, during a year and four months, the community relations on electricity supply. As expected, we noticed different irregular arrangements to promote settlers' access to electricity, in a scale pursuing greater legitimacy, reaching different levels of regularity.

KEYWORDS: Electricity; Urban irregularity; Irregular settlements; Public services.

INTRODUÇÃO

A informalidade urbana é um fenômeno marcante da paisagem de grandes cidades de países em desenvolvimento, tendo especiais contornos na América Latina como um todo e no Brasil em específico. A sobrecarga populacional e a inaptidão do poder público local em lidar com o inchaço urbano faz com que parcelas consideráveis das cidades ocupem lotes de terra irregularmente, em busca de saciar sua necessidade fundamental por moradia (GEHL, 2013, p. 217). Ao contrário de planejar as urbes para esse processo complexo, os governos municipais preocupam-se mais em garantir o bom funcionamento da "cidade econômica", favorecendo os interesses de grupos de maior poder econômico e político, deixando de lado a possibilidade de construir uma "cidade social", na qual serviços públicos são garantidos às camadas de baixa renda (SANTOS, 2018, p. 107).

O fenômeno da ocupação irregular de terras urbanas é, nesse contexto, de grande complexidade e diversidade. Em primeiro lugar, ela pode ser originada por diferentes processos, como a ocupação ilegal de terras vacantes, o parcelamento irregular (sem autorização ou em desconformidade com a regulação estatal) ou clandestina (sem a posse legal) de glebas (FERNANDES, 2011, p. 4), invasões de edifícios ou a habitação com alta densidade (número de indivíduos por cômodo) de residências (CORRÊA, 1989, p. 29-30). Em segundo lugar, espaços irregulares não são ocupações exclusivas de setores de baixa renda, sendo possíveis e comuns construções ou mesmo assentamentos de média ou alta renda em situação de irregularidade (CLICHEVSKY, 2006, p. 6).

Um conceito que pode definir, de uma maneira geral, essas múltiplas possibilidades, é o desses assentamentos como conjuntos de famílias habitantes irregularmente em domicílios dentro de um espaço delimitado. Essa irregularidade dá-se tanto no que diz respeito às normas que regem a propriedade e posse do solo, como aquelas que disciplinam o planejamento territorial urbano (MARICATO, 2003). De um modo geral, um assentamento pode ser irregular quanto a) à posse ou propriedade dos lotes; b) ao cumprimento das normas urbanísticas (sobre tamanho dos lotes, largura de vias públicas, reserva espacial para equipamentos públicos etc); ou c) ao provimento de serviços públicos⁴³. Isso, entretanto, gera várias possibilidades: um assentamento pode ser irregular quanto à posse da terra, mas regular quanto aos demais critérios, ou quaisquer outras disposições dessas três variáveis (SMOLKA; BIDERMAN, 2009).

A partir dessas observações, Jean-Louis van Gelder (2010) argumenta que a irregularidade é um contínuo: há uma escala diferentes níveis de irregularidade da posse da terra, desde a ocupação ilegal, passando pela compra informal de um lote, até a regularização pelo Estado. Os resultados do autor, embora em muito contribuam para a compreensão das dimensões jurídicas da irregularidade urbana, concentram-se em relações típicas do direito privado, sobretudo relações de posse e de propriedade da terra urbana, havendo um certo vazio na literatura sociojurídica latino-americana sobre a regulação de bens públicos em assentamentos irregulares. Essas relações continuam

⁴³ Há, ainda, outras possibilidades não especificadas, como a densidade de moradores em uma residência ou a localização em área de risco ou proteção ambiental. Esses exemplos, contudo, podem ser comportados na segunda categoria elencada.

sendo tratadas sob o prisma da dicotomia regular/irregular, desconstruída no modelo do contínuo de van Gelder. Para investigar se a regulação de bens públicos, em especial os serviços essenciais, também pode ser tratada no modelo, pergunta-se: quais as possíveis formas de aquisição irregular de energia elétrica? Essa pergunta foi respondida a partir de uma pesquisa de campo feita em uma vila na periferia de Porto Alegre, que neste trabalho será tratada como Vila Horizonte⁴⁴. Ela é composta por mais de cem famílias, que ocupam irregularmente uma propriedade privada há mais de dez anos. Alguns moradores são ocupantes originais, outros compraram seus lotes por contrato verbal, outros por contrato escrito sem intermédio da associação de moradores, e a vila atualmente pleiteia sua regularização fundiária. Por meio de Antônio, presidente da associação, o pesquisador acompanhou as atividades da Vila Horizonte de abril de 2019 até a escrita deste trabalho (agosto de 2020), integrando, com a ciência e o consentimento dos moradores, três grupos no aplicativo do *WhatsApp* destinados a assuntos comunitários: "Horizonte" (para assuntos cotidianos da comunidade), "Força-tarefa Horizonte" (para questões relacionadas ao processo de regularização fundiária) e "Luz no Horizonte" (para temas pertinentes à rede elétrica da comunidade).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Quando a pesquisa foi iniciada, todas as residências da Vila Horizonte eram abastecidas por eletricidade por meio de conexões

⁴⁴ Os nomes da comunidade, de seus habitantes e dos grupos de conversa virtuais mencionados, são ocultados neste trabalho, para proteger suas identidades.

ilegais feitas pelos moradores a partir da rede pública disposta nos arredores da comunidade. Nesse sistema ilegal, conhecido popularmente no Brasil como "gato", cada unidade familiar é, em última instância, responsável pela instalação e manutenção de sua conexão ilegal. Do mesmo modo, cada morador é individualmente responsabilizado pela instalação criminosa, bem como por quaisquer problemas decorrentes dela, a exemplo de um gato mal feito por um dos moradores da área de ocupação mais recente da Vila Horizonte que, sofrendo um curto-circuito em agosto de 2019, provocou quedas de energia na vizinhança. O problema foi discutido no grupo "Horizonte", onde outros moradores chamaram diretamente o responsável e exigiram que ele fizesse os reparos necessários.

De dezembro de 2019 a fevereiro de 2020, esse quadro mudou. No grupo "Força-tarefa Horizonte", Antônio e outros representantes da associação de moradores angariaram fundos de todos os moradores para a instalação de uma rede elétrica unificada, com um sistema de postes padronizado providenciado e instalado por um sistema de mutirão empreendido pela associação de moradores. A fonte, naturalmente, continuava ilegal: toda a comunidade estaria conectada por um único gato, feito com a rede pública em uma das entradas da vila. Apesar da abordagem coletiva, nem todos os moradores foram beneficiados: aqueles que não pagaram a taxa solicitada pela associação tiveram que permanecer com seus gatos individuais. No caso de eventuais problemas na rede comunitária, a associação era convocada e responsabilizada, e um de seus membros, Fabrício, que tem experiência com construção civil, era encarregado de realizar eventuais reparos. O processo também foi alvo de algumas controvérsias: em março de 2020, Glória, uma das moradoras mais antigas, questionou a qualidade da

instalação diante com o valor coletado. De todo modo, tanto os méritos quanto as queixas e incumbências passaram a ser direcionadas à associação.

Em julho de 2020, Humberto, um morador desvinculado da associação de moradores, anunciou nos grupos "Horizonte" e "Forçatarefa Horizonte" que havia conversado com um conhecido que trabalha na companhia elétrica estadual e, por um valor determinado, poderia instalar (irregularmente), com os equipamentos apropriados, uma rede mais segura em toda a comunidade. Assim foi criado o grupo "Luz no Horizonte", para ter o controle de quem realizou o pagamento - e, portanto, teria direito ao acesso a essa rede - e estabelecer os acordos relativos a esse processo. A gestão desse grupo foi encarregada à associação e a Regina, moradora desvinculada da instituição, mas que com ela colabora há anos, mas a responsabilidade da manutenção e bom funcionamento da rede recai no agente da companhia elétrica que, embora esteja atuando irregularmente, de forma talvez equiparável a um prestador particular de serviços, tem para a Vila Horizonte a mesma legitimidade que a companhia onde trabalha.

O futuro da Vila Horizonte é incerto. Caso tenha sucesso em seu processo de regularização fundiária, é provável que a titulação dos lotes seja acompanhada pelo provimento regular de serviços públicos, dentro dos critérios mínimos do paradigma brasileiro da regularização fundiária plena (FERNANDES, 2011, p. 3). Antes disso, ainda é possível que a companhia de energia elétrica estadual forneça oficialmente, mas irregularmente (sem autorização ou com uma autorização de autoridades municipais que nada vale juridicamente), pois esses serviços são no geral vedados a assentamentos não-titulados, criando "mecanismos irregulares", comuns no provimento de outros

serviços essenciais, como o de água encanada (HYLTON; CHARLES, 2018).

CONCLUSÕES

Percebe-se, então, que regularidade na regulação da instalação e manutenção de serviços públicos como a rede elétrica obedece, também a um contínuo. Neste trabalho, foram identificadas etapas desse processo em uma escala do mais ao menos irregular: a) gatos individuais; b) conexão ilegal coletiva, gerida pela associação de moradores; c) instalação e manutenção clandestina por agente externo à comunidade, vinculado à prestadora estadual de energia elétrica; d) provimento oficial, mas irregular, pela própria concessionária formal; e) fornecimento regular, em conjunto com a regularização da posse da terra. Essa escala também parece refletir, proporcionalmente, o nível de consolidação do assentamento, bem como o nível de inserção do direito estatal na regulação da vida comunitária. Compreender essa forma de irregularidade como um contínuo permite apreender as formas de organização de assentamentos irregulares urbanos em sua diversidade, facilitando pensar formas de intervenção local com ciência da realidade complexa e cambiante desses espaços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CLICHEVSKY, Nora. **Regularizando la informalidad de suelo en América Latina y el Caribe: una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge (Estados Unidos): Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

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

HYLTON, Erin; CHARLES, Katrina J.. Informal mechanisms to regularize informal settlements: water services in São Paulo's favelas. **Habitat International**, Vancouver, v. 80, p. 41-48, out. 2018.

MARICATO, Erminia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In*: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: Arte, 2003. p. 78-96.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2018.

SMOLKA, Martim O.; BIDERMAN, Ciro. Measuring informality in housing settlements: why bother? **Land Lines**, Cambridge (Estados Unidos), v. 21, n. 2, p. 14-19, abr. 2009.

VAN GELDER, Jean-louis. Tales of deviance and control: on space, rules and law in squatter settlements. **Law and Society Review**, Amherst (Estados Unidos), v. 44, n. 2, p. 239-268, 2010.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça

A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade

CIDADES E COMPORTAMENTOS EM TEMPO DE CRISE

CIUDADES Y COMPORTAMIENTOS EN TIEMPO DE CRISIS

Isis Detomi Teixeira⁴⁵

RESUMO

A recomendação das autoridades em todos os países com o Covid-19 é a mesma: isolamento. E com essa nova realidade os cenários urbanos então em transformação. As cidades são organismos vivos, que carecem de mobilidade para existir, e é na cidade em que as pessoas exercem, por excelência, as trocas. O isolamento, então, neste panorama é algo totalmente singular. Em um momento como este, identificamos a dinâmica da vida urbana refletida em segregação e desigualdade com falta do valor do direito à cidade. E só a partir da percepção sobre seu valor é que se permite associá-lo à qualidade de vida dos cidadãos. Afinal, a cidadania se realiza na cidade, onde todos tenham empatia pela situação do outro, seu papel coletivo. Uma das essenciais indagações que tem se relacionado em paralelo à questão da saúde pública hoje refere-se ao futuro das cidades e dos espaços de socialização em uma era pós-pandemia. O desafio concebe em buscar entender que comportamentos ou cenários serão rearranjados e que transfiguração as nossas cidades expressarão após esta experiência global de incertezas.

⁴⁵ Graduada em Arquitetura e Urbanismo PUC Minas, Escola da Cidade, Arquiteta e Urbanista.

PALAVRAS-CHAVE: pandemia; cenário urbano; incertezas; comportamentos humanos.

Palabras clave: pandemia; configuración urbana; incertidumbres; comportamientos humanos.

APRESENTAÇÃO

Diversos são os questionamentos sobre as transformações nos modos de vida das cidades e seus cenários urbanos em meio a um estágio incomum de intensidade da propagação do vírus COVID-19. O futuro das cidades apresenta-se atravessado pelas incertezas acerca desse panorama social, deve-se considerar, então, que muito pode ser reavaliado e refletido a partir dessa experiência, até mesmo a forma de se fazer cidade. Neste enquadramento presente, no qual a maior parte da população mundial reside em centros urbanos, as cidades transformam-se no principal palco de proliferação do vírus. Em vista disso, as habitações, a mobilidade, os espaços públicos, a sociabilidade, as novas centralizações, as ocupações e as dinâmicas estão em transformação.

Há muito se tem debatido o direito à cidade como assunto fundamental nas questões urbanísticas, precisamos de cidades mais igualitárias, habitáveis, vibrantes, saudáveis, inclusivas e, nessa perspectiva, com maior acessibilidade aos espaços e oportunidades urbanas (GHEL,2015). E Santos (2012) acrescenta dizendo que o espaço constata que a proximidade física dos cidadãos urbanos é essencial para a reprodução da estrutura social. Contudo, tais princípios estão interrompidos frente ao período em que o distanciamento se torna fundamental para conter os riscos de contágio dos habitantes. Então,

para se enfrentar a pandemia tem-se demonstrado essencial explorar o contexto baseado nas condições climáticas, contextos culturais, situações econômicas. As medidas de enfrentamento são agravadas se refletirmos nas condições de infraestrutura precárias das áreas de maior vulnerabilidade como as favelas, os bairros mais afastados periféricos e os assentamentos informais e de refugiados por todos os lugares.

Nesse contexto, para qualquer exploração do espaço urbano, a despeito do viés da renda ou da infraestrutura, é preciso pensar em um enredo de bem-estar social, desenvolvimento sustentável e demais pontos que propiciem um vínculo saudável com o espaço, otimizado pela existência de lugares aberto, protegidos, acessíveis e inclusivos. Contudo, tal cenário não é real para grandes partes dos cidadãos brasileiros. Segundo Berroeta e Vidal (2012) ideias de direitos a cidade foram gradualmente substituídos pela fragmentação desse respeito. Tem-se aqui de uma complexa ligação entre o poder público e privado, em que as relações de cheio e vazio, dentro e fora se confundem. Lefebvre (2001), “ [...] consciente ou inconscientemente, social e politicamente, as estratégias de classe visam a segregação”. Neste sentido é importante trabalhar eixos de discussões para atenuar e decifrar tal infeliz segregação que se desenrola na cidade, na qual grande parte da população urbana se encontra sem acesso a serviços e infraestrutura básica na contemporaneidade.

E neste panorama pandêmico, é crucial questionar se no futuro o isolamento social poderá resultar em formas de fragmentação das cidades, segregação social e com efeito para uma nova era de distanciamento dos espaços frente a um alcance que aparenta ser impedido pelas novas ordens de convívio.

Amplia-se, sobretudo, a tensão entre a ruptura com o passado que está sob ameaça de perda, um presente que está em estado de crises constantes e um futuro que oferece possibilidades incertas, com riscos mundialmente compartilhados. (SCOCUGLIA 2011, p.405).

Para mais, falando em tempos é significativo refletir como as cidades encararam os impasses em pandemias passadas. Além do que, é fundamental entender as particularidades da pandemia do coronavírus e da fase em que vivemos. Nessa lógica, vê-se a inevitabilidade em fazer algumas reflexões a respeito da necessidade de um planejamento a médio e longo prazo, apontar e debater prováveis cenários urbanos no contexto atual, especialmente quanto à dinâmica dos espaços e dos comportamentos que se exprimem em meio ao avanço desses tempos de crise. Como também, refletir sobre o papel das gestões públicas e dos profissionais de Arquitetura e Urbanismo quanto às diretrizes que possam orientar novas relações profissionais, humanas e urbanas. Tendo em mente que soluções urbanas não são instantâneas de se resolver com o dilema de um vírus tão peculiar e perigoso. Mas, como tudo, podemos tirar lições desse acontecimento para transformar nossas cidades mais resilientes e mais preparadas para os próximos tempos. Essas compreensões são inerentes ao comportamento humano, pela capacidade que temos em conseguir agregar pessoas e transmitir valores, valores estes pautados no bem-estar, no seu direito à cidade:

Falar de direito à cidade tão-somente da perspectiva do discurso tradicional de valores não é mais suficiente. Temos também que construir a noção do direito à cidade como um discurso de direitos, e crucial para que esse discurso tenha consistência e seja passível de ser implementado, criando

condições para reverter as bases do processo de projetar o urbano no Brasil. (FERNANDES 2008, p.133).

Se por uma face é fundamental ter cuidado em projetar transformações para a cidade fundamentado na presente pandemia, por outra é irreal crer que as cidades permanecerão iguais. Até mesmo fora deste panorama, as cidades estão sempre se transformando. A liberdade de criar e recriar nossas cidades e a nós mesmos é um dos nossos mais preciosos direitos humanos (HARVEY, 2014). Devemos nos atentar é que planejamentos de certas mudanças são capazes de intervir em muitos grupos e, quando essas mudanças colidem com tudo que conhecemos como cidade, essas intervenções se tornam profundamente cruéis para a vitalidade urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na Cidade*. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BERROETA TORRES, Héctor; VIDAL MORANTA, Tomeu. La noción de espacio público y la configuración de la ciudad: fundamentos para los relatos de pérdida, civilidad y disputa. *Polis. Revista Latinoamericana*, 2012, 31 p.

FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, G.M. e MENDONÇA, J. *Planejamento urbano no Brasil: trajetória e perspectivas*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008. p.123-135.

GEHL, Jan. *Cidade para Pessoas*. Tradução: Anita Di Marco. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. Direito à Cidade. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

SANTOS, Milton. Pensando o Espaço do Homem. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SCOCUGLIA, Jovanka Baracuh. (Org.). Cidade, cultura e urbanidade. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2012. 415 p.

**COVID-19 NAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO DISTRITO
FEDERAL: A RELAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE SAÚDE, O DÉFICIT HABITACIONAL E A TAXA DE
MORTALIDADE**

**COVID-19 IN THE ADMINISTRATIVE REGIONS OF THE
FEDERAL DISTRICT: THE RELATIONSHIP BETWEEN
PUBLIC HEALTH POLICIES, HOUSING DEFICIT AND
MORTALITY RATE**

Sabrina Durigon Marques⁴⁶

Julia Eduarda Dias Vaz⁴⁷

RESUMO: O déficit habitacional está concentrado em determinadas Regiões Administrativas do Distrito Federal, assim como a maior taxa de mortalidade em razão da COVID-19. Apesar do número de contágio ser maior na região central, é em outras regiões que se concentra a maior taxa de mortalidade. Acredita-se, por hipótese, que as políticas de combate e prevenção ao contágio estejam concentradas nas áreas com mais infraestrutura e, por isso, em tais regiões há maior possibilidade de recuperação dos pacientes contagiados. A pesquisa tem como objetivo investigar quais medidas foram tomadas pela Secretaria de Saúde do GDF identificando para qual RA foram destinadas. O marco

⁴⁶ Professora do UniCEUB, mestra em Direito Urbanístico pela PUC-SP, doutoranda na UNB, conselheira regional do IBDU Centro Oeste e autora do livro *Direito à Moradia*.

⁴⁷ Graduanda em Direito, 5º semestre, pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

teórico utilizado concebe a moradia como elemento central à garantia de outros direitos, bem como reconhece os problemas da concepção organizacional excludente do Distrito Federal. A metodologia parte da análise dos dados sobre déficit habitacional no DF, somado ao levantamento das políticas públicas de saúde realizadas pelo governo local durante a pandemia, conjugada à análise das taxas de mortalidade em decorrência do COVID-19. Esperava-se como resultado principal a confirmação de que a maior concentração das políticas de combate à pandemia estaria nas regiões centrais, vez que a maior taxa de mortalidade ocorre nas regiões periféricas onde há maior déficit habitacional. Contudo, o principal resultado alcançado aponta, em parte, o contrário: a maior quantidade de ações da Secretaria de Saúde foi destinada às RA's com maior déficit habitacional e taxa de mortalidade.

ABSTRACT: The lack of residence for citizens is concentrated in certain Administrative Regions of the Federal District as well as the highest mortality rate due to COVID-19, even though the number of infected people is higher in central regions. It is believed, by hypotheses, that the combat and prevention policies are concentrated in the areas with more infrastructure, and, therefore, in such regions there is a higher possibility of recovery to infected patients. The research aims to investigate what measures were taken by the GDF Health Department, identifying to which AR they were destined for. The theoretical framework used conceives habitation as a central element in guaranteeing other rights, as well as recognizing the problems of the exclusive organizational concept of the Federal District. The methodology starts from the analysis of data on residence deficit in the Federal District, added to the survey of public health

policies carried out by the local government during the pandemic, combined with the analysis of mortality rates as a result of COVID-19. The main result was expected to confirm that the highest mortality rate would be concentrated in the peripheral regions where there is a greater residence deficit and less concentration of public policies by the GDF. However, the main result achieved points out that demonstrates the opposite, the largest number of actions of the Health Department was destined to the RA's with the largest housing deficit.

PALAVRAS-CHAVE: COVID-19; Direito à Moradia; Déficit Habitacional; políticas públicas de saúde; Distrito Federal.

KEYWORDS: COVID-19; Right to Housing, Housing deficit; Public health policies; Federal District.

1. Problema

O direito fundamental à moradia previsto no artigo 6º da Constituição Federal, ganha escala no atual contexto em razão da pandemia de COVID-19, vez que a orientação principal para evitar o contágio é "ficar em casa".

O déficit habitacional no DF gira em torno de 130 mil domicílios, ou seja, 13,5% do total do Brasil (FJP, 2018). Tal número é desigualmente distribuído entre as RA's. De acordo com o Observatório da SEGETH (2010), São Sebastião, Ceilândia, Taguatinga, Samambaia, Sobradinho e Planaltina concentram mais domicílios com déficit habitacional. Dados do Boletim Epidemiológico do GDF (2020) indicam que a taxa de mortalidade nessas regiões é maior do que na

Central, como Plano Piloto e Lago Sul, que, por sua vez, têm mais infectados.

A pesquisa analisará a relação entre o déficit habitacional nas RA's do DF, as medidas tomadas pela Secretaria de Saúde do GDF desde o início do mês de maio até agosto de 2020, identificando para qual RA foram destinadas, bem como os impactos na taxa de mortalidade por COVID-19 nas referidas regiões administrativas.

2. Hipóteses

A Secretaria de Saúde (2020) indica que os maiores índices de contágio ocorrem no Plano Piloto, apesar de a maior taxa de mortalidade ser nas RA's mais vulneráveis. As hipóteses de trabalho são: (i) as RA's com maior taxa de mortalidade em razão da COVID-19 são as que menos têm políticas públicas de prevenção à doença; (ii) as políticas públicas de prevenção e combate à COVID-19 estão concentradas nas RA's centrais; (iii) as RA's com maior vulnerabilidade receberam menos investimento do GDF para prevenção e combate à COVID-19.

3. Objetivos

Investigar quais medidas foram tomadas pela Secretaria de Saúde do GDF desde o início do mês de maio até agosto de 2020, identificando para qual RA foram destinadas. Analisar os dados acima em cotejo com o déficit habitacional de cada RA comparando-o ao número de mortes em decorrência da COVID-19.

4. Marco Teórico

O direito à moradia adequada como elemento necessário ao direito à cidade a partir da reflexão de Lefébvre (1991), percebido como a possibilidade de exercício de direitos, que avança para além de uma concepção positivista, incluindo as inúmeras possibilidades de sua expressão, constitui o marco teórico da pesquisa. O direito à moradia "integra o direito a um padrão de vida adequado. É de central importância para a fruição de todos os direitos econômicos, sociais e culturais." (CARMONA, 2015)

Lúcio Costa afirmou à época da construção de Brasília: “Deve-se impedir a enquistação de favelas tanto na periferia urbana, quanto na rural. Cabe à Companhia Urbanizadora prover dentro acomodações decentes e econômicas para toda população” (COSTA, apud LIMA, 2020).

Para Benny Schvarsberg (2017) esse urbanismo moderno corresponderia ao Avião, em referência à forma do plano piloto de Brasília, coexistindo com urbanizações periféricas precárias e de padrões atrasados – cidades do “entorno” brasiliense, que ele chama de Carroça, em contraponto com o Avião. Carroça e avião convivem lado a lado em uma continuidade física, embora descosturada, no tecido desigual do mesmo território. A moradia definitiva dos pioneiros não foi planejada, foram garantidos apenas os assentamentos provisórios, projetados somente até ser finalizada a construção de Brasília (PAVIANI, 1996).

A pandemia atual revela com clareza a questão da moradia no DF, pois “desvelou as mazelas do padrão da urbanização brasileiro,

desigual e segregado. [...] e se apresentou da maneira mais cruel: com aumento do número de infectados e de mortes.” (UEMURA, 2020)

5. Método

a) **Pesquisa e revisão bibliográfica.**

b) **Análise dos dados de déficit habitacional no DF** a partir de dados do IBGE e Fundação João Pinheiro para as 33 Regiões Administrativas do DF.

c) **Levantamento das políticas públicas realizadas pela Secretaria de Saúde do GDF entre maio e agosto de 2020.** Os recortes utilizados para o levantamento das políticas públicas foram: ações que versem sobre COVID-19 e direcionadas para alguma RA, ou seja, territorializáveis.

d) **Análise quantitativa dos dados de acordo com as RA's**, pautando-se na quantidade de ações que versem sobre (i) testes; (ii) obras estruturais; (iii) ações diversas; e (iv) materiais técnicos.

e) **Criação de tabelas das ações por RA e de gráfico para melhor análise visual**, contendo a porcentagem de (i) testes; (ii) obras estruturais; (iii) ações diversas; e (iv) materiais técnicos, em relação às políticas voltadas para aquele território.

f)

6. Resultados Esperados

O principal resultado esperado seria a confirmação de que as RA's com maior taxa de mortalidade seriam as que concentram déficit

maior habitacional e as que menos receberam políticas públicas de prevenção e combate à doença.

7. Resultados Alcançados

Foram identificadas 262 ações realizadas pelo GDF, e as três RA's que mais receberam as políticas da Secretaria de Saúde do DF foram: **Ceilândia (10,3%), Samambaia (8%) e Asa Norte (8%)**, sendo as duas primeiras as que têm maior déficit habitacional, segundo o Observatório da SEGETH (2010). Por outro lado, São Sebastião recebeu 3,4%, Taguatinga (5,3%), Sobradinho (4,6%) e Planaltina (2,7%) das ações. Plano Piloto e a Asa Sul representam, respectivamente, 2,3% e 2,7%.

8. Considerações finais

A partir dos dados levantados pode-se perceber que as hipóteses levantadas se confirmam parcialmente. A análise das políticas públicas da Secretaria de Saúde demonstram que as suas ações estão direcionadas a algumas RA's consideradas mais vulneráveis do ponto de vista habitacional, como Ceilândia e Samambaia, entretanto, não abrange as demais, como Gama, Santa Maria, Taguatinga, São Sebastião, que possuem alto nível de mortalidade e déficit habitacional, bem maior do a Asa Norte, por exemplo, que se classifica em terceiro lugar no direcionamento de políticas públicas pelo Governo do Distrito Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Editora JusPodium, 2015.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. CODEPLAN. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios. PDAD**. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/PDAD_DF-Grupo-de-Renda-compactado.pdf>, acesso em 07 de agosto de 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Estatísticas e Informações: demografia e indicadores sociais**. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>>, acesso em 20 de maio de 2020.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Boletim Epidemiológico do dia 14.08.2020. Emergência de Saúde Pública COVID-19 no âmbito do Distrito Federal**. Disponível em <http://www.saude.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/03/Boletim-COVID_DF-14-de-agosto.pdf>. Acesso em 24 de janeiro de 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 1991.

LIMA, Juliana Domingos. Guilherme FALCÃO. QUADROS, Thiago. FERNANDÉZ, Sariana. **BRASÍLIA, 60 da utopia moderna aos desafios da realidade brasileira**. Nexo Jornal, 21 de abril de 2020. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/04/17/Bras%C3%ADlia-60-da-utopia-moderna-%C3%A0-realidade-brasileira?utm_medium=Email&utm_campaign=SDS&utm_source=Newsletter>. Acesso em 07 de maio de 2020.

MATIKO UEMURA, Margareth. ALVES DOS SANTOS JUNIOR, Orlando. **Medidas de isolamento social não são suficientes para o enfrentamento da pandemia nas favelas e nos assentamentos**

informais. Carta Capital, 7 de Maio de 2020. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/a-triste-realidade-da-entrada-do-coronavirus-nas-favelas-do-brasil/>> Acesso em: 12 de Maio de 2020.

OBSERVATÓRIO DA SEGETH. Disponível em <http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br/deficit-habitacional-urbano/>>, acesso em 20 de maio de 2020.

PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília: moradia e exclusão.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SCHVARSBERG, Benny. **A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília.** The wagon beside the airplane: the right to the metropolitan city in Brasília. *in:* Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 38, pp. 313-334, jan/abr 2017.

SECRETARIA DE SAÚDE DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em <http://www.saude.df.gov.br/comunicado-primeira-vitima-oficial-do-covid-19-no-df/>>, acesso em 07 de agosto de 2020.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça

A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade

DIREITO À CIDADE EM FOCO: A REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES NO CENÁRIO DA COVID-19

RIGHT TO THE CITY IN FOCUS: THE REVIEW OF THE MASTER PLAN IN THE COVID-19 SCENARIO

Amanda Paulista de Souza⁴⁸

Virginia Junqueira Rugani Brandão⁴⁹

A nova ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição Federal e reforçada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) consagrou o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana a nível local. Desde 2001, uma quantidade expressiva de municípios brasileiros passaram a ser obrigados a elaborar e aprovar tal instrumento, além de revisá-lo após um período não mais extenso que 10 anos, tendo em vista a vigência máxima estabelecida pelo Estatuto da Cidade (art 39, § 3º). Assim é que, especialmente a partir da segunda metade da década de 2010, foi dado início ao período de revisão dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, cujas etapas e procedimentos devem igualmente observar as exigências de participação popular e gestão democrática, sob pena do chefe do Poder Executivo Municipal incorrer em

⁴⁸ Mestra pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e graduada em Direito pela mesma Universidade. Atualmente, é mestranda no Programa de Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove.

⁴⁹ Doutoranda em Direito Econômico pela USP; Mestre em Direito Público pela Puc Minas; Advogada.

improbidade administrativa ou mesmo da legislação ser declarada inconstitucional por vício formal. Ocorre que, com o advento da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) em todo o mundo e no Brasil, um cenário singular de aumento de práticas de isolamento social e de restrição de atividades que impliquem em aglomeração de pessoas foi constituído e impactou diretamente nos processos de revisão legislativa. Diversas atividades participativas presenciais típicas do processo de revisão dos Planos Diretores, como audiências públicas e oficinas, tiveram que ser adiadas ou canceladas, gerando incertezas quanto à possibilidade de seguimento dos processos de revisão - cuja interrupção, por outro lado, poderia prejudicar os processos já iniciados e cuja participação popular já vinha sendo engajada. Questiona-se, diante disso, quais os caminhos e estratégias mais prudentes a ser tomadas pelos municípios, tanto a curto quanto a longo prazo. A curto prazo, a suspensão dos processos de revisão dos Planos Diretores pode ser uma solução efetiva, conforme vem sendo recomendada pelo Ministério Público de Estados como Paraná, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Ceará, Goiás e São Paulo, para citar alguns. A longo prazo, no entanto, a suspensão poderia resultar em uma defasagem dos instrumentos e estratégias de planejamento urbano e territorial - o que parece delicado, especialmente pelo fato da pandemia concentrar seus efeitos nos grandes centros urbanos. Observa-se que as referidas recomendações não abordam essa segunda questão, atendo-se a convocar o princípio da participação popular e sua impossibilidade diante do necessário isolamento social. Posicionamento que pode ter influenciado o PL nº 1601/2020 que altera o art. 40 do Estatuto da Cidade para permitir a suspensão do prazo máximo de dez anos de revisão do Plano Diretor enquanto houver declaração de situação de

emergência ou estado de calamidade pública, inviabilizando, por motivo de saúde pública, a realização de audiências públicas e debates. O presente artigo, por outro lado, procura ressaltar e discutir os diversos meandros que permeiam o tema contribuindo para maior segurança jurídica na decisão administrativa ou legislativa. Objetiva-se assim discutir os fundamentos do princípio da participação popular frente à regra temporal da revisão do Plano Diretor à luz do Direito à Cidade; compreender se a suspensão do processo é uma resposta hegemônica adequada; compreender até que ponto a audiência pública online é ou não uma solução que atende aos preceitos legais pertinentes à matéria. Para tanto, o trabalho se servirá do método dedutivo qualitativo e quantitativo, com revisão bibliográfica sobre o tema à luz das teorias urbanísticas que resgatam e discutem o Direito à Cidade e a participação popular inerente ao mesmo, juntamente com Lefebvre e Harvey, além dos autores listados nas referências abaixo. Além disso, serão mapeados e analisados os posicionamentos institucionais de diferentes atores e legislações do executivo e legislativo sobre o processo da revisão do Plano Diretor e sobre audiências públicas online. Pretende-se, ainda, analisar casos concretos em andamento em municípios de diferentes portes populacionais juntamente com o cenário dos graus e estágios de contágio da Covid-19, além das possibilidades de êxito das atividades participativas conduzidas via ferramentas digitais online. A PNAD contínua, por exemplo, demonstrou que, em 2018, 20,9% dos domicílios brasileiros não tinham acesso a internet, e daqueles que tinham, representavam 83,8% em área urbana e apenas 49,2% em área rural. Com isso, espera-se demonstrar que a participação popular é corolário do direito à cidade e que a realidade trazida pela pandemia do Covid-19 impossibilita a curto prazo a concretização desse direito. No

entanto, o prazo temporal da revisão do Plano Diretor não é mera regra processual, mas tem o condão de igualmente efetivar um melhor acesso à cidade conforme ela evolui, de maneira que sua postergação indeterminada pode significar a própria supressão desse direito para parcela da população. O estado de emergência ou calamidade é sim soberano, mas os efeitos de uma suspensão devem ser contabilizados e transparentes, de maneira a possibilitar sua mitigação conforme a realidade de cada município. Soluções hegemônicas e simplórias não servem às diferentes escalas e realidades municipais, nem mesmo a adoção das audiências públicas online deveriam ser adotadas sem estudo prévio.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor; Participação Popular; Covid-19; legislação urbanística

KEYWORDS: Master Plan; Popular participation; Covid-19; urban planning law.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? quem perdeu?**. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 de agosto de 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República

Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 06 de agosto de 2020.

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs). **Planos Diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire (orgs). **Planos Diretores: processos e aprendizados**. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

FELDMAN, Sarah. **O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/ órgãos de planejamento/ empresas de engenharia consultiva**. Artigo apresentado no XI Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/553.pdf>. Acesso em: 06 de agosto de 2020.

FERNANDES, Edésio. Constructing the 'Right to the City in Brazil. **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, 2007.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Tradução de Isa Mara Lando. Piauí, n. 82, 2013.

HARVEY, David. **Social Justice and the City**. Athens, GA: University of Georgia Press, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Acesso_Internet_Televisao_e_Posse_Telefone_Movel_2018/Analise_dos_resultados_TIC_2018.pdf> Acesso em: 06 de agosto 2020.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. O plano diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (São Paulo).

Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales.

382. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-382.htm>. Acesso em: 06 de agosto de 2020.

LEFEVBRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de T. C. Netto. São Paulo: Documentos, 1969.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS. **MP recomenda à Câmara de Goiânia maior clareza nas informações sobre revisão do Plano Diretor**. Disponível em: <<https://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/mp-recomenda-a-camara-de-goiania-maior-clareza-nas-informacoes-sobre-revisao-do-plano-diretor#.XyxFBS3OreQ>> Acesso em: 06 de agosto 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL.

Recomendação. Disponível em: <<http://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Recomendação-Munic%C3%ADpio-de-Porto-Alegre-compactado.pdf>> Acesso em: 06 de agosto 2020.

OLIVEIRA, Celso Maran de; ESPÍNDOLA, Isabela Battistello; COLENCI, Pedro Luciano. **Democracia Representativa**: processo legislativo de revisão do Plano Diretor. São Carlos: UFSCar/CPOI, 2020. E-book disponível em:

<<http://www.novosdireitos.ufscar.br/arquivos/democracia-representativa>>. Acesso em: 06 de agosto 2020.

SANTOS JÚNIOR, O.; MONTANDON, D. T. (orgs). **Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2011.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei 1601/2020**. Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8090071&ts=1595600188664&disposition=inlin>> Acesso em: 06 de agosto 2020.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: Deák, C.; Schiffer, S. R. (eds.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, p. 169-244, 1999.

_____. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo.

<<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. São Paulo, 2005. Acesso em: 06 de agosto de 2020.

_____. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**. Dossiê: São Paulo, hoje. São Paulo: Universidade de São Paulo. vol. 25, número 71, 2011.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça



A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade



**GOVERNANÇA DE CIDADES INTELIGENTES PARA
ENTENDER E MINIMIZAR OS EFEITOS SOCIAIS E
ECONÔMICOS DA COVID-19**

**SMART CITIES GOVERNANCE TOWARDS
UNDERSTANDING AND MINIMIZING SOCIAL AND
ECONOMICS EFFECTS OF COVID-19**

Rosângela Andrade Pita Brancalhão Melatto⁵⁰

Wilson Levy Braga da Silva Neto⁵¹

A COVID-19 é um novo coronavírus, o que significa que é provável que ninguém tenha imunidade natural a ele. Os coronavírus, como MERS-CoV e SARS, são infecções com potencial pandêmico, juntamente com o Ebola e a gripe. Desde que começou, a COVID-19 se espalhou pelo mundo, levando a OMS a classificá-lo como uma pandemia e uma "emergência de saúde pública de interesse internacional". Embora com uma aparente taxa de mortalidade inferior a SARS e MERS-CoV, a COVID-19 é mais contagiosa do que os dois primeiros e pode se espalhar sem ser detectada. Isso ocorre porque muitas pessoas com COVID-19 são assintomáticas ou apresentam sintomas muito leves, portanto, podem não se isolar adequadamente e

⁵⁰ Engenheira química, especialista em sustentabilidade e responsabilidade corporativa. Mestranda do programa de pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho, UNINOVE.

⁵¹ Doutor em Direito pela PUCSP com pós-doc na Mackenzie e na UERJ. Diretor do programa de pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho, UNINOVE.

espalhar a infecção. A maioria dos países ao redor do mundo agora está confinada para evitar a disseminação do vírus e permitir “um achatamento da curva”, o que significa evitar picos de casos da doença e consequente indisponibilidade de tratamento nos sistemas de saúde. A enorme quantidade de contatos pessoais que ocorrem nas cidades por serem locais de comércio e atividades culturais intensos, e promoverem a saída e chegada de pessoas das mais diversas regiões do país e do mundo faz com que este ambiente se torne propício para a propagação de doenças infecciosas. A falta de controle e governança das cidades de forma proativa, bem como a não percepção do cidadão da necessidade em colaborar com aspectos de segurança e controle, aumentam a vulnerabilidade do espaço urbano no espalhamento de um vírus, como o que causa a pandemia de 2020, a COVID-19. A pandemia da COVID-19 vem afetando o modo de vida nas cidades. A restrição de movimento e o isolamento dos infectados diminuem a disseminação de doenças contagiosas. Estas recomendações médicas foram, e ainda são, predominantes na situação de epidemias. O modelo atual de prevenção e disseminação de vírus congrega uma mescla de procedimentos antigos de quarentena, quais sejam a exclusão das pessoas infectadas do convívio e a inclusão das pessoas sadias na colaboração de medidas preventivas, associados ao uso de dispositivos digitais interconectados via Internet das Coisas (IoT), Big Data, Inteligência Artificial (IA), armazenamento de dados em nuvem e sensores de captação de dados. Enquanto não se encontra uma solução definitiva para a prevenção e os efeitos da pandemia da COVID-19 são sentidos em todo o planeta, governos e organizações estão discutindo como as novas tecnologias podem ser exploradas para aliviar seus impactos e como as pandemias futuras podem ser evitadas ou minimizadas. As pessoas têm um papel

muito importante enquanto beneficiários e participantes das transformações a partir do uso ativo de dispositivos e aplicativos móveis que facilitam cada vez mais o monitoramento e a colaboração com as políticas de seus governantes. Em alguns países – como o Brasil – a curva epidemiológica cresce significativamente, exigindo respostas rápidas da administração pública. Entre as soluções, o desenvolvimento de iniciativas de cidades inteligentes explorando soluções tecnológicas diferentes pode tornar mais eficiente a maneira como os dados críticos são recuperados, processados, armazenados e disseminados. Isso facilitaria a detecção e mitigação de surtos e redução do tempo de execução de ações críticas, que poderiam ser adotadas em sistemas de cidades mais integrados, abrindo muitas possibilidades. A caracterização da forma de utilização de ferramentas digitais na adaptação das cidades brasileiras à pandemia, baseada no conceito de *smart city*, pela adoção de ferramentas digitais pela administração pública como resposta aos desafios impostos pela situação pandêmica pode contribuir para efetivar o isolamento ou para adaptar o funcionamento das atividades nas metrópoles. Os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) evoluíram de evitar considerações não econômicas, conforme exigido na maioria de suas premissas, para apoiar por exemplo, o desenvolvimento sustentável. A crise desencadeada pelo surto da Covid-19 exige medidas sem precedentes. Todas as instituições internacionais devem contribuir para ajudar a enfrentar a atual emergência e apoiar a recuperação global. Conscientizar os bancos multilaterais de desenvolvimento para gerenciar suas finanças de maneira menos conservadora em benefício do desenvolvimento de cidades mais resilientes em situações de pandemia é de extrema importância e se a crise da Covid-19 levar ao

tipo de crise global que agora é amplamente prevista, é ainda mais urgente. Os BMDs estão bem posicionados para aumentar rapidamente seus empréstimos em resposta à crise, dispondo de suas reservas financeiras para enfrentar os desafios impostos por essa crise mundial. Melhor governança, apropriação pelo cidadão da tecnologia disponível e uma rede de apoio preparada para contribuir com a gestão das cidades pode gerar melhores condições para medir e prevenir pandemias. Os BMDs são parte desta rede de apoio, uma vez que podem disponibilizar os recursos, ajudar na criação de indicadores e compartilhar as informações geradas. Iniciativas como a do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com a criação do Painel de Impacto do Coronavírus e o investimento na replicação das melhores práticas criadas pelas cidades que melhor estão passando pela crise gerada pela COVID-19 são imperativos no momento atual. O objetivo da presente pesquisa é reunir e sistematizar estudos anteriores, estabelecendo uma síntese das teorias já existentes sobre os temas de governança de cidades inteligentes, com foco na investigação dos investimentos de banco multilaterais de desenvolvimento em situações de pandemias, em especial a COVID-19, utilizando metodologia de caráter exploratória e qualitativa. Como resultados espera-se obter um estudo que possa colaborar com as estratégias de governança de cidades inteligentes que levem a respostas mais rápidas em situações de emergência, como pandemias, tomando como base exemplos de respostas à COVID-19 de algumas cidades ao redor do mundo. Serão analisados os principais indicadores da qualidade de resposta ao evento extremo de uma pandemia numa cidade e como o seu comportamento impacta no número de mortes e posteriores impactos socioeconômicos. O ponto de partida será o Painel de Impacto do Coronavírus pelo Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo BID Invest para rastrear em tempo real o impacto da doença causada pela COVID-19 nos países da América Latina e do Caribe. O painel considera variáveis como congestionamento do tráfego, uso de transporte público, mobilidade humana, qualidade do ar e estatísticas diárias sobre casos de COVID-19 em diversos níveis de detalhamento. Os dados são atualizados continuamente para rastrear o impacto em tempo real e podem contribuir para as resiliências das cidades à pandemia que se tornam mais complexas e difíceis em regiões metropolitanas. Espera-se ao final do estudo sugerir um conjunto de indicadores para que as cidades possam ser mais resilientes em situações de pandemia.

PALAVRAS-CHAVE: governança; COVID-19; cidades inteligentes; investimento de bancos multilaterais

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLAM, Zaheer; JONES, David S. On the coronavirus (COVID-19) outbreak and the smart city network: universal data sharing standards coupled with artificial intelligence (AI) to benefit urban health monitoring and management. In: **Healthcare**. Multidisciplinary Digital Publishing Institute, 2020. p. 46.

BUCKERIDGE, MARCOS SILVEIRA; PHILIPPI JUNIOR, ARLINDO. Ciência e políticas públicas nas cidades: revelações da pandemia da Covid-19. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 99, p. 141-156, 2020.

COSTA, Daniel G.; PEIXOTO, João Paulo J. COVID-19 pandemic: a review of smart cities initiatives to face new outbreaks. **IET Smart Cities**, 2020.

FARINIUK, Tharsila Maynardes Dallabona. Smart cities e pandemia: tecnologias digitais na gestão pública de cidades brasileiras. **Revista de Administração Pública**, 2020.

HUMPHREY, Chris. **All hands on deck: how to scale up multilateral financing to face the Covid-19 crisis**. ETH Zurich, 2020.

IDB and IDB Invest Coronavirus Impact Dashboard | IADB. [iadb.org](https://www.iadb.org/en/topics-effectiveness-improving-lives/coronavirus-impact-dashboard). 2020. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/topics-effectiveness-improving-lives/coronavirus-impact-dashboard>.

KUNZMANN, Klaus R. Smart Cities After Covid-19: Ten Narratives. **disP-The Planning Review**, v. 56, n. 2, p. 20-31, 2020.

MBENGUE, Makane Moïse; DE MOERLOOSE, Stéphanie. Multilateral Development Banks and Sustainable Development: On Emulation, Fragmentation and a Common Law of Sustainable Development. **Law and Development Review**, v. 10, n. 2, p. 389-424, 2017.

MEIJER, Albert J.; GIL-GARCIA, J. Ramon; BOLÍVAR, Manuel Pedro Rodríguez. Smart city research: Contextual conditions, governance models, and public value assessment. **Social Science Computer Review**, v. 34, n. 6, p. 647-656, 2016.

SANTOS, Rone Eleandro. Epidemia, controle e vigilância: das quarentenas analógicas à quarentena digital. **Voluntas Revista Internacional de Filosofia**, v.11, edição especial, 2020. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/SANECE-4>

SHAW, Rajib; KIM, Yong-kyun; HUA, Jinling. Governance, technology and citizen behavior in pandemic: Lessons from COVID-19 in East Asia. **Progress in disaster science**, p. 100090, 2020.

SHEIKH, Asiyah; SHEIKH, Zakariya; SHEIKH, Aziz. Novel approaches to estimate compliance with lockdown measures in the COVID-19 pandemic. **Journal of Global Health**, v. 10, n. 1, 2020.

WRIGHT, Helena et al. **Sustainable infrastructure and the multilateral development banks: changing the narrative.** E3G., 2018.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça

A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade

**IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DECORRENTE DA
EXPANSÃO DA PERIFERIA EM CÁCERES-MT: O CASO DO
BAIRRO OLHOS D'ÁGUA**

**SOCIO-ENVIRONMENTAL IMPACTS ARISING FROM THE
EXPANSION OF THE PERIPHERY IN CÁCERES-MT: THE
CASE OF BAIRRO OLHOS D'ÁGUA**

Maria Rosa de Souza⁵²

RESUMO: O processo de urbanização é um fato mundial, condicionado pela disseminação da economia de mercado e pela divisão do trabalho cada vez mais intensa que acompanha. No Brasil, aceleração desse processo corresponde ao período de grande crescimento industrial no pós-guerra, a constituição de uma economia de mercado de âmbito nacional, polarizado pelas indústrias implantadas no Sudeste, é o pano de fundo do movimento urbanizador. A expansão das grandes cidades se realizou de forma predominantemente horizontal, trazendo um estiramento dos espaços periféricos, e o consequente aprofundamento das contradições que se manifestam nestes espaços entre o ambiental e o social. São muitos os fatores que contribuem para o crescimento das cidades, essa expansão quase sempre acontecem de maneira desorganizada, como ocupação de áreas publica de preservação ambiental e de loteamentos irregulares, são

⁵² Mestranda em Geografia, Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT; Professora da Educação Básica na rede estadual.

inúmeras as razões que levam as pessoas a construir suas moradias nestes locais. Investigar e descrever as alterações que ocorrem no espaço quando este perde suas características de espaço rural em decorrência do estiramento da periferia, é muito importante para a compreensão da configuração do espaço urbano. A Geografia é uma ciência que estuda articulação entre natureza e sociedade. Na busca dessa articulação, a Geografia tem trabalhado a concepção de espaço enquanto resultado do trabalho humano a partir da relação que o homem, enquanto agente social, mantém com o meio natural. Em geografia, não se estuda a natureza como objeto formal, mas apenas na medida em que interessa ao espaço de vida dos homens, é nesse sentido que buscamos por meio dela analisar a expansão da periferia de Cáceres-MT, compreender a cidade como um todo (formação, organização, distribuição e função) nos dias atuais, é item de grande importância para a Geografia Urbana, a qual também busca em seu desenvolvimento uma discussão mais humanizada das ocupações. A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa, por meio de estudo de caso, sustentado por pesquisas de campo, descritiva, explicativa e bibliográfica, tendo como embasamento a corrente fenomenológica que proporciona uma descrição direta da experiência tal como ela é. Verificou-se que a expansão urbana da periferia na cidade de Cáceres, identificada como cidade média, localizada ao sudoeste do estado de Mato Grosso, não é acompanhada de medidas de planejamento. No caso do loteamento Olhos D'Água foi constatado a total ausência do estado, a falta de infraestrutura mínima é visível. Há ainda a perda da historicidade com a crescente dinâmica da exclusão socioespacial. O debate sobre esse tema é necessário, no sentido de contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas que possam garantir aos

moradores melhor infraestrutura e o mínimo de impactos ambientais. Este trabalho não esgota a problemática do estiramento dos espaços periféricos, tão pouco direciona responsabilidades, porém, enfoca que a degradação socioambiental perpassa por um conjunto de problemas sociais, econômicos, políticos e culturais.

PALAVRA-CHAVE: Urbanização; Expansão urbana; Impactos ambientais e Desigualdade Socioespacial.

KEYWORDS; Urbanization; Urban expansion; Environmental impacts and socio-spatial inequality.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Manoel Correia. **Geografia, Ciência da Sociedade**. São Paulo. Atlas, 1987.

_____. **Caminhos e descaminhos da Geografia** 3^a ed. Campinas, Papirus, 1989 (serie Educando).

AREND, Hannah, **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Moura W. Barbosa de Almeida. Cap. 02 **O conceito de história-antiga e moderna**. São Paulo, perspectiva, 1988. p. 69-126.

BERQUE, A. **Paisagem–Marca, Paisagem Matriz: Elementos da Problemática para uma Geografia Cultural**. In: **Paisagem, Tempo e Cultura**, org. CORRÊA, Roberto Lobato ROSENDAHL, Zeny. Rio de Janeiro, EDUERJ, 1998.

BRANCO, Samuel Murgel, **O Meio Ambiente e debate**. 26^a ed. São Paulo, Moderna, 1997 (coleção polemica).

BRITO, Marcelo, **Gerenciamento de núcleos históricos: gestão do desenvolvimento versus gestão de estagnação**: In: **A conservação**

da cidade. Brasília. Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal, 1998. p. 96-111.

CAMPANHOLA, Clayton, GRAZIANO da Silva, José,
Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. In:
Cadernos de Ciência & tecnologia, Brasília, V. 17, p. 12- 40,
janeiro/abril, 2000.

CORRÊIA, Roberto Lobato, **Trajetórias geográficas.** 2ª ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2001.

_____, **O espaço urbano.** São Paulo: Ática, 4ª ed., 2003

_____, **Região e organização espacial.** São Paulo: Ática, 7ª ed., 2002.

_____, **A Rede Urbana.** São Paulo: Ática, 1989.

CARLOS, Ana Fani A; & LEMOS, Amália Inês Geraiges. **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade.** São Paulo: Contexto. 2003.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade.** 8ª. Ed. São Paulo: Contexto, 2009.

DOLLFUS, Oliver. **O espaço geográfico.** 5ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1991.

ESTANISLAU, Lídia. Avelar. **O papel do estado democrático na proteção dos lugares de memória,** In: **A construção da cidade de Brasília.** Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal. 1998 p. 61- 81.

Gil, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social.** 5ª ed. Rio de Janeiro. Atlas, 1999.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **A crise Agraria.** 3ª ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1982.

GOVEIA, Luiz Alberto de Campos. **Cidade Natureza: uma visão da construção da cidade brasileira no Planalto Central.** In: **A construção da cidade de Brasília.** Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal. 1998 p. 33-53.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço.** São Paulo: Annablume, 2005;

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia.** Editora Vozes, 2003.

MAYER, Waldy Verinaud. **A Geografia Humana e o espaço social.** In: **Introdução as Ciências Sociais.** (org.) MARCELLINO, N.C., 9ª ED. Campinas SP. Papirus, 1988 p. 89-96.

McDOWELL, Linda, **A transformação da geografia cultural.** In; **Geografia Humana: Sociedade, espaço e ciência social.** GREGORY, Derek, MARTIN, Ron e SMITH, Graham (orgs). Rio de Janeiro. Jorge Zahar.1996. Tradução de Mylan Isaack.

MENDOÇA, Francisco de Assis, **Geografia e meio ambiente**, 3ª ed. São Paulo, 2002 Contexto, 1998.

MORAES, Antônio Carlos Robert & COSTA, Wanderley Messias. **A Valorização do espaço.** 4º ed. São Paulo. Hucitec; 1999

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Ideologias Geográficas**, 4º ed. São Paulo, Hucitec, 2002.

MOREIRA, Daniel Augusto, **O método fenomenológico na pesquisa.** São Paulo, Pioneira Thompson, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde.** (12ª edição). São Paulo: Hucitec-Abrasco.

OLIVEIRA, Livia de, e MACHADO, P. C. M. Lucy. **Percepção, cognição, Dimensão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.** In:

Reflexões sobre a Geografia Física no Brasil. C. A. VITTE, A. J. T. GUERRA (orgs). Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 2004. p. 130-152.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**; 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

_____, **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 10ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. 174 p.

_____, **Metamorfose do espaço urbano.** 5ª ed. Hucitec, São Paulo, 1997.

_____, **Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica.** 3ª edição. São Paulo: HUCITEC, 1986.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva, **Introdução á pesquisa em ciência Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**, 1ª ed. São Paulo, Atlas, 1987.

O ATAQUE À LIBERDADE RELIGIOSA EM FAVELAS CARIOCAS DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19

THE ATTACK ON RELIGIOUS FREEDOM IN THE ‘FAVELAS’ OF RIO DE JANEIRO DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Adriano da Silva Cataldo da Fonseca⁵³

Maria Theresa Bandeira Gonçalves⁵⁴

RESUMO: O presente resumo versa sobre a situação de intolerância religiosa que moradores de cinco favelas cariocas vêm sofrendo após a determinação judicial do Supremo Tribunal Federal de suspenderem-se operações policiais em tais espaços durante a pandemia da COVID-19. Embora tal decisão visasse assegurar a garantia de direitos de seus cidadãos em detrimento da violência institucional causada pela polícia em tais ambientes, o que se observou, através da análise de reportagens realizadas após a mesma, foi a instauração do “Complexo de Israel”, onde cinco favelas cariocas ficaram submetidas às práticas de discriminação religiosa por facções criminosas em razão da ausência estatal em tais ambientes. Diante disso, identificou-se que a pandemia da COVID-19 não afetou a população da maneira equivalente, haja vista que, além dos efeitos naturais da doença, os moradores de cinco favelas

⁵³ Advogado, graduado em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Campus Seropédica.

⁵⁴ Graduanda em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Campus Seropédica.

cariocas também foram atingidos pela supressão de seu direito à liberdade de culto, direito constitucionalmente assegurado, trazendo à tona a realidade de desigual gozo à cidade como local público que tais cidadãos sofrem.

PALAVRAS-CHAVE: Liberdade religiosa, Complexo de Israel, Pandemia Covid-19, Direito à cidade, ADPF 635.

Key-words: Religious Freedom, Israel Complex, Covid-19 Pandemic, City Rights, ADPF 635.

RESUMO EXPANDIDO:

O primeiro semestre de 2020 foi marcado pela eclosão da pandemia da COVID-19 em todo o mundo. Tal fato alterou, quase em sua integralidade, diversos aspectos não só da esfera privada, na qual as relações humanas assumiram a configuração de um “*novo normal*”, onde, por exemplo, muitas ocupações nas cidades deram lugar a saudosos encontros virtuais, assim como também na vida pública, fazendo com que muitos Estados precisassem adequar o funcionamento de sua máquina à nova realidade social.

Embora seja certo falar que os efeitos da COVID-19 se alastraram por todo o mundo, deve-se ressaltar que certos territórios e cidadãos tiveram sua realidade particularmente alterada pela situação de pandemia. Nesse contexto, o presente trabalho se dedicará a analisar a delicada situação de discriminação religiosa que moradores de cinco favelas cariocas sofreram após a decisão do Supremo Tribunal Federal que ordenou a suspensão de operações policiais nas mesmas durante a

pandemia, demonstrando que “o vírus não afeta todas as pessoas de maneira igual” (LOPES; PINTO, 2020, p. 15-16).

Em liminar proferida pelo Ministro Edson Fachin em ADPF nº. 365/RJ, julgada após a interposição de tutela antecipada incidental pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB, o STF ordenou que não fossem realizadas operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia da COVID-19, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais cuidados excepcionais deveriam ser tomados para que pudessem ser continuados os serviços públicos sanitários, assim como o desempenho de atividades de ajuda humanitária (BRASIL, 2020, *online*).

Tal decisão, a princípio, significa uma vitória para os moradores das favelas, haja vista o cenário que os mesmos vêm presenciando desde o início da pandemia. Segundo dados da Rede de Observatórios da Segurança Pública, o número de operações policiais aumentou no Rio de Janeiro, comparando os dados do mês de abril de 2019 e 2020, assim como a letalidade causada por agentes do Estado no mesmo período (Observatório de Segurança, 2020, *online*). Além disso, merece atenção a interrupção de atividades de grupos filantrópicos em decorrência de operações policiais. Em matéria veiculada pelo The Intercept, a jornalista Cecília Oliveira afirma que o violento cotidiano dos moradores agora assume uma nova face, em que se torna difícil também a prestação do socorro a quem precisa de ajuda durante a crise do *corona vírus*. Para exemplificar, menciona o caso do corretor de imóveis, Leandro Rodrigues, assassinado em ação policial após entregar cesta básica na favela de Cordovil (G1, 2020, *online*).

Todavia, se, por um lado, a referida decisão significou para os moradores das favelas uma vitória contra a violência institucional realizada pela polícia durante a pandemia, por outro gerou para algumas delas a supressão de outro direito constitucionalmente assegurado.

“Traficantes usam pandemia para criar 'Complexo de Israel' unindo cinco favelas na Zona Norte do Rio” é a manchete da notícia publicada pelo G1, em 24/07/2020, a respeito da realidade de intolerância religiosa que moradores de cinco favelas cariocas – Cidade Alta, Vigário Geral, Parada de Lucas, Cinco Bocas e Pica-pau – passaram a protagonizar durante a pandemia da COVID-19. Segundo o jornal, em meio à pandemia, foi criado um novo complexo de favelas por parte de uma facção criminosa, o “Complexo de Israel”, onde, dentre outras práticas, os traficantes impõem sua religião aos demais moradores da localidade. (G1, 2020, *online*).

Além de exibirem publicamente símbolos religiosos próprios de sua fé⁵⁵ com o fito de demarcar domínio, os criminosos também atacam manifestações de outras religiões. Em uma quadra localizada na favela Cinco Bocas, conhecida por moradores mais velhos como Vila Santa Edwiges, uma referência à imagem de tal santa foi arrancada e destruída. (G1, 2020, *online*). Segundo reportagem do jornal online Leia Já, para imposição de sua religião, o chefe da facção destrói imagens de santos católicos e terreiros de umbanda (Leia Já, 2020, *online*).

⁵⁵ “As ações dos criminosos chamam a atenção dos investigadores por ele, a cada área dominada, exibir **símbolos do Estado de Israel como a bandeira do país e até a Estrela de Davi (grifo nosso)** e colocá-los em pontos das comunidades para demarcar o seu domínio.” (G1, 2020, *online*).

Tal situação de intolerância afeta particularmente a liberdade religiosa, direito fundamental assegurado não só pela Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso VI, assim como por normas infraconstitucionais. Cabe ressaltar que a liberdade religiosa constitui não só o direito de ter ou não uma religião, assim como também de expressá-lo publicamente, conforme assegurado no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁵⁶, instrumento internacional do qual o Brasil é signatário, constituindo-se, portanto, também como um direito à cidade.

Diante desse cenário, constata-se que, embora a mencionada decisão do STF tenha pretendido assegurar a persecução de direitos fundamentais dos moradores das favelas durante a pandemia da COVID-19, evitando assim a violência institucional e o consequente impedimento de ajudas humanitárias durante o delicado período, a ausência do Estado nas favelas mencionadas significou, para os moradores, a supressão de outro direito fundamental. Em entrevista, o delegado Maurício Mendonça, da 38ª DP, afirmou que os criminosos aproveitaram do período para ampliar a dominação territorial para áreas que antes eram acessadas normalmente pela sociedade e pelas forças de segurança (G1, 2020, *online*).

Para além do já conhecido abandono das favelas por parte do Estado no que diz respeito ao fornecimento de condições habitacionais dignas, como acesso a água, saneamento básico, coleta de lixo, o que

⁵⁶ A garantia à liberdade religiosa foi expressa por meio do artigo 18 do referido documento, com o seguinte preceito: “1. Toda pessoa terá direito a liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Esse direito implicará a liberdade de ter ou adotar uma religião ou uma crença de sua escolha e a liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino.”

compõe um cenário preocupante em tempos de pandemia e faz com que tais espaços se tornem mais propícios ao alastramento do vírus, observa-se também a ausência estatal em relação ao controle do domínio de tal região pelo poder paralelo, evidenciando-se que, conforme afirma Foucault, a exposição dos seres humanos a riscos de saúde e riscos sociais ocorre de maneira diferenciada em uma sociedade (BASTOS *et al*, 2020, p. 122-125).

Diante disso, parece que resta ao morador das favelas mencionadas a difícil escolha de como minorar sua cidadania, seja pela recorrente violência institucional promovida pelas operações policiais, seja pela repressão do poder paralelo ao direito da liberdade religiosa. Independente do meio, o que fica evidenciado é que, para além de uma “gripezinha”⁵⁷, a COVID-19 veio para conformar seus efeitos a uma realidade de desigualdade há muito vivenciada pelos moradores de favelas cariocas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Marcus Alexandre de Pádua Cavalcanti *et al*. O ESTADO DE EXCEÇÃO NAS FAVELAS: PERSPECTIVAS BIOPOLÍTICAS A PARTIR DA PANDEMIA DO COVID-19. **Rev. Augustus**, v. 25, nº. 51, p. 113-129, jul/out. 2020. ISSN: 1981-1896, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://revistas.unisuam.edu.br/index.php/revistaaugustus/issue/view/34>> Acesso em: 27/07/2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO

⁵⁷ Termo utilizado pelo Presidente da República ao se referir à doença causada pelo vírus da Covid-19.

DE JANEIRO. **Supremo Tribunal Federal, 2020**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF635DECISaO5DEJUNHODE20202.pdf>>. Acesso em: 20/07/2020.

BRASIL, Márcia; DONDOSSOLA, Edivaldo; SILVESTRE, Elis. “Corretor de imóveis é morto com tiro de fuzil após entregar cesta básica no RJ; PM admite ter atirado”. **G1, 2020**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/06/corretor-de-imoveis-e-morto-com-tiro-de-fuzil-apos-entregar-cesta-basica-no-rj.ghtml>> Acesso em: 03/08/2020.

BRASIL, Decreto 592, 6 de julho de 1992. **Governo do Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm> Acesso em: 02/08/2020.

LEITÃO, Leslie; RIANELLI, Erick; FERNANDES, Filipe; SANTOS, Guilherme. “Traficantes usam pandemia para criar ‘Complexo de Israel’ unindo cinco favelas da Zona Norte do Rio”. **G1, 2020**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/07/24/traficantes-usam-pandemia-para-criar-novo-complexo-de-favelas-no-rio-deixam-rastro-de-desaparecidos-e-tentam-importar-religiao.ghtml>> Acesso em: 25/07/2020.

PINTO, Gabriela Bertti da Rocha; LOPES, Lucas Nascimento Ferreira. A pandemia e as favelas: um retrato da desigualdade e da injustiça social. **DIVERSITATES International Journal**, [S.I.], v. 12, n. 2, p. 6- 25, jul. 2020. ISSN 1984-5073. Disponível em: <<http://www.diversitates.uff.br/index.php/1diversitates-uff1/article/view/312/192>> Acesso em: 26/07/2020.

RAMOS, Jameson. “Traficante evangélico cria “Complexo de Israel” no RJ.” **Leia Já, 2020**. Disponível em: <<https://www.leiaja.com/noticias/2020/07/25/traficante-evangelico-cria-complexo-de-israel-no-rj/>> Acesso em: 27/07/2020.

SAID, Flávia. “Bolsonaro chama coronavírus de gripezinha. “Não vai me matar””. **Congresso em foco – UOL, 2020**. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/bolsonaro-chama->

coronavirus-de-gripezinha-nao-vai-me-matar/> Acesso em:
03/08/2020.

SEGURANÇA, Rede de Observatórios da. “Observatório RJ analisa mortes em operações durante a pandemia”. **Observatório de Segurança, 2020.** Disponível em:
<<http://observatorioseguranca.com.br/uma-semana-17-mortos/>>
Acesso em: 26/07/2020.

O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DO CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

THE RIGHT TO THE CITY IN THE CONTEXT OF COMPLIANCE OF CORRECTIONAL EDUCATION MEASURE

Jadir Pires de Borba⁵⁸

Wilson Levy⁵⁹

RESUMO

As medidas de enfrentamento ao novo coronavírus, restringindo a fruição do direito à cidade, e sua eficácia no âmbito da Fundação CASA. A hipótese que se levanta é que o recrudescimento do isolamento dos adolescentes em cumprimento de medida de internação, reduzindo direitos, proibindo visitas, o convívio familiar e comunitário, e aulas regulares não se apresentam suficientes para o evitar a contaminação pelo vírus. O objetivo do presente trabalho, a partir do estudo de caso do CASA Jardim São Luís I, na Zona Sul da cidade de São Paulo, é analisar até que ponto é possível reduzir direitos

⁵⁸ Bacharel em Direito pela PUC-SP. Especialista em Direito Constitucional pela PUC-SP. Mestrando em Cidades Inteligentes e Sustentáveis pela UNINOVE. Chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo. E-mail: jadirborba@gmail.com

⁵⁹ Doutor em Direito pela PUC-SP com estágio de pós-doutoramento em Urbanismo pela Mackenzie e em Direito pela UERJ. Diretor do mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da UNINOVE. E-mail: wilsonlevy@gmail.com

fundamentais para garantia de outros. Verificou-se que não obstante haver a supressão total de visitas, saídas e aulas formais, tais medidas isoladamente não foram capazes de impedir a contaminação dos jovens custodiados.

PALAVRAS-CHAVE: Socioeducação; direito à cidade; covid-19, adolescentes

O tratamento dispensado aos adolescentes que tenham praticado atos tipificados como crime, nos termos da lei penal, no Brasil, é regido, essencialmente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990 – ECA) e pela Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Lei 12.594/2012 – SINASE). Tais atos não são classificados como crimes, mas como atos infracionais, de forma que se descrevem os adolescentes nestas condições como “adolescentes autores de atos infracionais”.

Aos adolescentes que venham a praticar atos infracionais podem ser determinadas medidas socioeducativas, desde advertência, passando por restritivas de direitos, até restritivas de liberdade, nos termos do artigo 112, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei 8.069/1990). As medidas socioeducativas são reguladas pela Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012, chamada Lei do SINASE. Tal lei estabelece parâmetros e procedimentos de atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais em cumprimento de medidas socioeducativas.

A Lei do SINASE estabelece as diretrizes para o atendimento socioeducativo, determinando que a medida socioeducativa deva ser cumprida em estabelecimento educacional, confirmando o caráter

educacional da medida em sobreposição à finalidade punitiva. Desta forma, a medida socioeducativa é, antes de tudo, um processo educativo e, portanto, deve observar os direitos e garantias previstas para tanto. No estado de São Paulo, a aplicação da medida socioeducativa de internação e semiliberdade é da Fundação CASA, nos termos da Lei Estadual 185/1973.

Partindo da análise dos diplomas legais que regulam a prática de atos infracionais por adolescentes (CR, 1988; ECA, 1990; SINASE, 2012), não há como falar em medida socioeducativa sem abordar o tema da educação. Ao abordar-se um tema como a educação, necessariamente, estaremos ligados a tudo aquilo que ela representa, tanto no contexto superficial de seu significado, quanto na análise de sua profundidade, momento em que se obrigam a questionar-se aonde se quer chegar, que tipo de educação entendem-se adequada e, principalmente, qual o propósito e finalidade da educação.

Destarte, não se pode entender a educação como um elemento finalístico em si, mas resultado de um processo que se constrói ao longo do caminho do ser humano. A pessoa, como sujeito complexo que existe em diversas dimensões se forma considerando todas essas dimensões que o cercam. Assim, o processo educacional, necessariamente, levará em conta os elementos que interferem na formação do indivíduo. Aliás, o processo educacional não se configura pela simples transferência de conhecimento de uma determinada pessoa ou grupo de pessoas ao neófito. O processo educacional exige uma construção de conhecimento que deve levar em conta os diversos saberes existentes, sejam os conhecimentos científicos, sejam os conhecimentos populares. Neste sentido, o processo educacional deve considerar os saberes dos alunos

como agentes criadores e transformadores do conhecimento (FREIRE, 1987).

O ECA estatui, não por acaso, uma hierarquia finalística do processo educacional, colocando em primeiro lugar o pleno desenvolvimento do educando como pessoa, em segundo lugar a formação para a cidadania e por fim, a formação profissional, constituindo verdadeira primazia da formação humana sobre a cívica e profissional. Ainda, o mesmo artigo garante à criança e ao adolescente o protagonismo na construção do conhecimento e dos métodos para chegar a esse fim. No processo educativo surge o contexto socioeducativo, cujo principal protagonista deve ser o adolescente autor de ato infracional, conforme estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A aplicação da medida socioeducativa, neste contexto, deve observar alguns ditames fundamentais. O inciso VI, do artigo 124, do ECA enuncia que é direito do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa privativa de liberdade, estar internado na mesma localidade ou próxima do domicílio dos pais ou responsáveis. Fator importante, relacionado ao território, para garantir a convivência familiar, mas fundamentalmente para garantir que o território cumprirá seu papel no processo socioeducativo.

Assim, pode-se dizer que o território é fundamental no processo educacional. Sendo, portanto, o processo socioeducativo, também um processo educacional, por excelência, o território também deve desempenhar seu papel neste contexto. **Não é só isso, a garantia ao direito de estar internado no mesmo território de moradia dos pais e responsáveis é corolário do direito à cidade, visto que a prática de**

um ato infracional não pode excluir do adolescente o direito de viver na cidade em que habita. Mais do que isso, o direito à cidade constitui verdadeiro ato emancipatório do indivíduo, razão pela qual, inerente ao próprio processo socioeducativo (LEVY, 2016). Diz-se, assim, que o estabelecido no artigo 124, do ECA dispõe expressamente que o direito à cidade é preservado e garantido ao adolescente, mesmo em cumprimento de medida socioeducativa.

Neste contexto de extrema importância do território na educação; da educação no processo socioeducativo e do processo socioeducativo no contexto emancipatório do direito à cidade, o novo corona vírus e as medidas necessárias para sua contenção tem um impacto extremamente importante. Especialmente quando analisamos as medidas adotadas no âmbito da Fundação CASA/SP e sua eficácia na contenção do vírus.

Diversos direitos garantidos aos adolescentes no ECA e no SINASE têm correlação direta com o território no processo socioeducativo, dentre os quais podemos destacar, o direito de ser internado na mesma localidade de moradia, ou próximo dela; de receber visitas (tal direito tem dupla finalidade: garantir o convívio familiar e também de garantir a manutenção do liame comunitário); de executar atividades externas de acordo com o plano individual de atendimento (PIA) estabelecido em conjunto com a equipe de trabalho do centro, adolescente e família.

Para enfrentamento da pandemia, a Fundação CASA limitou diversos direitos garantidos aos adolescentes em cumprimento de medida de internação, dentre os quais podemos destacar: (i) o cancelamento das visitas de familiares e namoradas e namorados; (ii)

cancelamento das aulas regulares e (iii) cancelamento das saídas para atividades pedagógicas. Verifica-se, portanto, que a fim de evitar a disseminação do novo corona vírus, todas as garantias estabelecidas pela lei com o intuito de prover os adolescentes autores de atos infracionais a fruição do direito à cidade foram restringidos ao ponto de não haver qualquer gozo.

No entanto, a partir do estudo do caso dos Centros de Atendimento Socioeducativo Jardim São Luiz, verifica-se que tais medidas não foram eficazes, pois não foram suficientes para evitar que 42 dos 83 jovens do local tenham testado positivo em junho de 2020 (Jornal Metro, 2020). Referido centro é destinado a abrigar adolescentes em primeira passagem em internação na Fundação CASA ou em segunda passagem no mesmo centro. O tempo de internação nessas condições é de aproximadamente 06 meses.

Verifica-se que houve a supressão de grande parte dos direitos dos adolescentes, visando à proteção à vida e à saúde. No entanto, mostraram-se ineficazes, levando a outros questionamentos. Podemos destacar os seguintes: (i) considerando o tempo médio de internação – 06 meses – seria necessário manter esse grupo de adolescentes internados na Fundação CASA? (ii) a supressão de direitos fundamentais como o direito à educação, ao convívio familiar e comunitário e o direito à cidade foram razoáveis no contexto do corona vírus? (iii) as demais medidas necessárias para proteção aos adolescentes foram tomadas?; (iv) por que, mesmo com o total isolamento deste grupo de adolescentes do contato externo, houve essa disseminação do vírus.

Houve total supressão de direitos fundamentais, no entanto, o resultado não se mostrou eficaz para o fim desejado, visto que não só os adolescentes, mas também os servidores responsáveis pela medida foram expostos aos agentes contaminadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasil.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. in Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. São Paulo. Malheiros: 2008.

_____. *Cadernos de Socioeducação*. Presidência da República, Secretaria Especial de Direitos Humanos. Brasília: TODA, 2006.

Estatuto da criança e do adolescente - Lei 8.069/1990. (13 de julho de 1990). Brasil.

FREIRE, Paulo. A educação como prática da liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1967

_____. Pedagogia do oprimido. 17. ed. Col. O mundo, hoje. V. 21. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

Lei Estadual 185. (12 de dezembro de 1973). São Paulo, Brasil. Fonte: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1973/lei-185-12.12.1973.html>

METRO Jornal.

<https://www.metrojornal.com.br/foco/2020/06/23/fundacao-casa-casos-covid-19-tres-unidades.html>, consultado em 04 de agosto de 2020.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

SILVA NETO, Wilson Levy Braga da. *Uma teoria do direito à cidade: reflexões interdisciplinares*. 2016. 239 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Lei n. 12.594. (18 de janeiro de 2012). Brasil.

PANDEMIA E A CIDADE PROIBIDA

PANDEMIC AND THE FORBIDDEN CITY

João Gabriel Lemos Ferreira⁶⁰

RESUMO: O presente trabalho faz uma abordagem de como uma pandemia afetou a fruição de uma cidade livre, cujos cidadãos foram privados dos direitos fundamentais mais comezinhos. Em questão de meses, o espaço urbano simplesmente foi removido das vidas das pessoas para que o contágio descontrolado pelo novo coronavírus (COVID-19) fosse evitado. O livre exercício dos direitos foi simplesmente obliterado pelo avanço da doença. Educação, alimentação escolar, liberdade de reunião, livre locomoção, enfim, o tecido constitucional elaborado com muito esforço histórico foi simplesmente esgarçado, transformando a sociedade como a conhecíamos. A pesquisa empreendida avaliou a Constituição Federal, a legislação infraconstitucional e a doutrina com o objetivo específico de compreender o pensamento jurídico diante de tantos conflitos entre direitos.

PALAVRAS-CHAVE: pandemia; cidade proibida; direitos fundamentais.

KEYWORDS: pandemic; forbidden city; fundamental rights.

⁶⁰ Mestre em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos (ITE Bauru/SP). Especialista em Direito Tributário (UNIVEM Marília/SP). Professor de Direito Administrativo da OAPEC Superior. Procurador jurídico municipal de Iaras/SP. Consultor Jurídico da Soluções em Gestão Pública.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia do novo coronavírus (COVID-19), ou 2019-nCoV, conforme a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020), do Ministério da Saúde, declarou a “Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN)” e levou a República Federativa do Brasil a conjugar esforços para produzir diplomas normativos de emergência para o enfrentamento da doença contagiosa.

A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020), autorizou a adoção de diversas medidas atípicas para o combate à pandemia em seu art. 2º, dentre as quais podem ser destacados o isolamento (inc. I), a quarentena (inc. II), o uso obrigatório de máscaras de proteção individual (inc. III-A) e a restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País e locomoção interestadual e intermunicipal (inc. VI).

O Congresso Nacional reconheceu, a pedido do Chefe do Poder Executivo, a situação de calamidade pública no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020 (BRASIL, 2020).

Por sua vez, a ementa da Lei Complementar nº 173/2020 (BRASIL, 2020) criou o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”, que prevê um pacto entre os entes federativos, para evitar que as despesas públicas prejudiquem a gestão fiscal responsável.

2 A CIDADE PROIBIDA

É inegável que a pandemia do novo coronavírus (COVID-19) trouxe consequências desastrosas para a economia e para a saúde.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes *et al.* (2020, p. 31) explicam que, “Em termos de finanças públicas, o abalo é sem precedentes e terá efeitos por muito mais tempo do que o exercício financeiro.” Os mesmos autores (2020, p. 33), em alusão ao art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), mencionam que, “Certamente, não será durante a ESPIN que será concedido aumento de despesa.”

Para os referidos autores (2020, p. 22), a interpretação do chamado “Direito Provisório” deve levar em consideração a “exceção à normalidade” e a “coerência com esse próprio sistema”, ou seja, “o intérprete não pode, agora, levar suas convicções, condensadas por décadas de convívio e submissão a outro ordenamento jurídico.”

Joel de Menezes Niebuhr (2020, p. 12) adverte que “A pandemia amplificou os vícios do universo jurídico nacional e a sua incapacidade para prover a pacificação social.”

Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, Anderson Medeiros Bonfim e Juliana Salinas Serrano (2020, pp. 142-144) fazem uso das expressões “legalidade extraordinária” e “regime jurídico especial” para justificar a adoção de medidas não convencionais para o controle da pandemia e também para a “preservação da ordem constitucional do Estado”.

Na lição dos mencionados autores (2020, p. 143), a legalidade extraordinária “[...] confere ao Estado o dever-poder de adotar as

providências necessárias para estancar ou minorar os efeitos decorrentes da pandemia por meio, por exemplo, de restrições à liberdade e à propriedade, além da concessão de subvenções sociais.”

Por sua vez, Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020, pp. 449-450) admitiu a aplicação de “medidas excepcionais” diante de um estado de “legalidade extraordinária”. (cf. “Estado de Necessidade Administrativo: Novo Coronavírus e os Remédios do Direito”, *in Impactos Jurídicos e Econômicos da COVID-19 no Direito Brasileiro*, Thompson Reuters Brasil, São Paulo, 2020, pp. 449 e 450).

O espanto observado pela doutrina diante do estado de calamidade pública provocado pelo novo coronavírus (COVID-19) é proporcional à erosão imposta aos direitos fundamentais das pessoas e o direito à livre fruição dos espaços públicos e privados.

Obviamente, em tempos de descontrole epidemiológico, faz-se necessário combater a transmissão da doença, o que está previsto pela própria Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 200: “Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; [...]”. O princípio da preservação da espécie exige que o Poder Público atue para garantir a própria existência do ser humano.

As medidas de isolamento, de quarentena e do uso obrigatório de máscaras de proteção individual, por exemplo, são amostras do rompimento de paradigmas em relação aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Não há como negar que a pandemia do novo coronavírus (COVID-19) remodelou o conceito de livre circulação, de lazer, do

exercício da liberdade de reunião e de culto religioso, ou seja, a referida doença contagiosa obrigou o Estado a criar obstáculos à livre fruição das cidades, ou em outras palavras, criou as cidades proibidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 7 ago. 2020.

BRASIL. Portaria 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 7 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 7 ago. 2020.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em 7 ago. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de

maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 7 ago. 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. FERNANDES, Murilo Jacoby. TEIXEIRA, Paulo Roberto. TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus: ESPIN – COVID-19: Critérios e Fundamentos – Direito Administrativo, Financeiro (Responsabilidade Fiscal), Trabalhista e Tributário – Um Mundo Diferente após a COVID-19**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime Emergencial de Contratação Pública para o Enfrentamento à Pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. “Estado de Necessidade Administrativo: Novo Coronavírus e os Remédios do Direito”. **Impactos Jurídicos e Econômicos da COVID-19 no Direito Brasileiro**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. BONFIM. Anderson Medeiros. SERRANO, Juliana Salinas Serrano. **Legalidade Extraordinária e Direito dos Administrados. As implicações da COVID-19 no Direito Administrativo**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

REFLEXÕES SOBRE O USO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS DURANTE A PANDEMIA

REFLECTIONS ON THE USE OF PUBLIC SPACES DURING THE PANDEMICS

Kelly Komatsu Agopyan⁶¹

RESUMO: A atual crise sanitária tem escancarado uma série de questões urbanas ligadas ao direito à cidade, inclusive em relação aos espaços públicos, seja pela refutação de sua ocupação em tempos de distanciamento social, seja pelo reforço de seu uso como um importante aliado às respostas das cidades à pandemia. A partir de uma análise conceitual e teórica, ainda que inicial, sobre o uso e ocupação dos espaços públicos, esse trabalho buscará analisar as diferentes políticas (ou a ausência delas) realizadas por governos locais ao redor do mundo durante a quarentena, reforçando que a conjuntura deve aprofundar tanto os estudos como as políticas urbanas nesse aspecto.

PALAVRAS-CHAVE: espaços públicos; pandemia; governos locais; direito à cidade.

KEYWORDS: public spaces; pandemics; local governments; right to the city.

⁶¹ Doutoranda e mestra em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP).

A questão do uso e ocupação dos espaços públicos ganha atenção em um período que demanda distanciamento social, afastando as pessoas das ruas, já que estas passam a ser percebidas como espaços de insegurança e perigo por conta do vírus. Nesse sentido, inúmeras previsões têm sido feitas em relação ao futuro do uso – ressignificado – dos espaços públicos após a pandemia. Ao mesmo tempo, alguns governos locais têm visto os espaços públicos como aliados na resposta à pandemia. É esse paradoxo de respostas e percepções sobre os espaços públicos que esse breve ensaio buscará analisar, ainda que de forma introdutória.

A pandemia escancarou uma série de questões estruturais e históricas nas grandes cidades, como o próprio déficit de políticas urbanas – ou políticas do urbano, fazendo referência à Eduardo Marques – nas mais diversas áreas. Isso porque as desigualdades territoriais têm ficado mais evidentes na medida que são as populações mais vulneráveis das cidades que mais têm sofrido com os impactos sociais, econômicos e políticos da pandemia. Marques já apontava que o “onde” define quase sempre o “quem”, e que a “espacialidade das políticas influencia seu alcance e elegibilidade”. Assim, pensar em direito à cidade implica necessariamente em olhar para a cidade de forma territorializada.

Não há um consenso sobre a definição de “direito à cidade”, sendo um conceito em disputa, em constante construção, que reúne diversas demandas. Mas nem por isso, seria um conceito vazio, sua riqueza se daria justamente por reunir tantos significados em uma mesma expressão, configurando-se tanto como uma categoria analítica, quanto um horizonte de emancipação (TAVOLARI, 2015). Dentre as demandas que o direito à cidade engloba, a questão da ocupação dos

espaços públicos tem grande relevância, sobretudo no contexto brasileiro a partir das Jornadas de Junho de 2013. O uso e ocupação de espaços públicos é reconhecido como chave na luta pelo direito à cidade já que engloba o acesso ao lazer, à participação social, à espaços verdes, à serviços públicos por meio da mobilidade e à uma convivência mais diversa e plural.

A questão do espaço público foi considerada como um dos temas estratégicos a serem abordados na construção da “Nova Agenda Urbana” aprovada durante a Habitat III (Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável) realizada em 2016, na cidade de Quito (Equador). Segundo o documento preparatório temático (“issue paper”) produzido para a conferência por especialistas da ONU Habitat, espaços públicos “são todos os locais de propriedade pública ou de uso público, agradáveis e acessíveis a todos, gratuitos e sem fins lucrativos. Isso inclui ruas, espaços abertos e equipamentos públicos” (tradução livre).

Cabe então destacar que, apesar de os espaços públicos muitas vezes serem percebidos como espaços neutros e de passagem, eles têm uma importância social fundamental, sendo produtor e também produto da realidade social, conforme já apontava o geógrafo francês Henri Lefebvre. O espaço público é mais do que o espaço “vazio” entre os edifícios, mas um espaço de encontro, de interações sociais – tanto superficiais como profundas -, é o espaço da coexistência pública.

Assim, é nesses espaços que a cidade pode se consolidar como o lugar do encontro. Essa é a premissa amplamente difundida pelo arquiteto e urbanista dinamarquês Jan Gehl. Para ele, a maior atração da cidade são as pessoas, e consequentemente as trocas que ocorrem no

espaço público. Jane Jacobs, em sua obra “Vida e Morte de Grandes Cidades”, que até os dias de hoje é referência para urbanistas de todo mundo, já apontava a importância da vida nas ruas e calçadas. Segundo ela, a vida na rua surge apenas quando existem as “oportunidades concretas e tangíveis de que necessita”, quando há locais “convenientes” e “interessantes” que estimulem o “estar” e “permanecer” nesses espaços, não precisando de projetos rebuscados. Ademais, a presença de pessoas nas ruas consequentemente atrai mais pessoas, tornando a vida urbana também mais segura. Assim, Jacobs defende que as calçadas são imprescindíveis para a vida pública urbana, tendo uma função social importantíssima para garantir a “convivência pacífica entre estranhos”.

Mas na prática, a realidade urbana tem sido marcada pela exclusão ou não incentivo da permanência dos cidadãos nos espaços públicos. A partir de uma análise sociológica, Jordi Borja (2000) chamou de “agorafobia urbana”, o fenômeno de “uma doença produzida pela degradação ou desaparecimento dos espaços públicos integradores e protetores bem como abertos a todos” (tradução livre), fazendo referência às classes sociais que não dependem do espaço público como meio de sobrevivência em si.

Apesar de não se poder generalizar contextos vividos em cidades distintas, ou até em partes distintas da mesma cidade (que normalmente possui diferenças territoriais marcadas), a pandemia nos faz refletir sobre como esse “espaço do encontro” poderá continuar sendo um espaço *seguro* de encontro, e algumas iniciativas ao redor do mundo têm buscado repensar e utilizar os espaços públicos como aliados na resposta ao coronavírus.

A organização SampaPé, que desde 2012 atua com a pauta de cidades caminháveis, listou alguns exemplos de políticas de urbanismo táctico – isto é, ações de rápida implementação e baixo custo – que foram realizadas em diferentes cidades do mundo para melhorar a qualidade dos deslocamentos ativos (a pé ou de bicicleta), bem como para possibilitar novos espaços de lazer e atividade física, levando também em consideração um distanciamento seguro entre os cidadãos. A priorização desses deslocamentos ativos, sempre quando viável, é inclusive a atual recomendação da própria Organização Mundial da Saúde (OMS).

Dentre as cidades destacadas, é possível citar Barcelona que possui 18 km de ruas abertas, Paris que tem aberto suas ruas no entorno de escolas que já reabriram para evitar aglomerações, Bogotá que criou uma rede de ciclovias temporárias (80 km adicionais) e Oakland que ampliou seu programa “Slow Streets Program” incentivando abertura de ruas em bairros residenciais para mobilidade e realização de atividades de lazer com distanciamento. Londres também está muito atuante nessa questão, lançando “Streetspace Plan”, buscando desincentivar o uso dos automóveis individuais, promovendo a mobilidade ativa ao criar zonas livres de carros (“car free zones”) e expandindo calçadas e ciclovias. A capital inglesa está, inclusive, monitorando os impactos do plano avaliando a possibilidade de tornar as ações permanentes mesmo após a pandemia.

De forma a abordar a questão de maneira mais abrangente, e buscando mudar de forma mais radical e estrutural o planejamento urbano, a atual proposta sugerida pela recém reeleita prefeita de Paris, Anne Hidalgo, parece caminhar na direção do encurtamento das distâncias, pois tem defendido o projeto de “Cidade de 15 minutos”

(“Ville du Quart D’Heure), cujo slogan é “cidade da proximidade”. Nessa cidade “ideal”, os deslocamentos essenciais – acesso ao trabalho, serviços de saúde, escolas, lazer, mercados e cultura – de um cidadão deveriam durar no máximo 15 minutos, priorizando a mobilidade ativa. Para isso, o projeto prevê investimentos em limpeza urbana, realização de atividades culturais nos bairros, ampliação de espaços verdes, estímulo à participação cidadã, realização de atividades físicas e de bem estar nos espaços públicos do bairro, inclusive com a abertura das escolas aos fins de semana, além de apoio ao desenvolvimento de comércios locais – reforçando o uso misto dos edifícios. Reforçar-se-ia então a vida nos bairros e a permanência da ocupação nos espaços públicos.

Em cidades brasileiras, contudo, tem-se observado a contramão de políticas de uso do espaço público durante a pandemia – como por exemplo ampliação do rodízio municipal de automóveis na cidade de São Paulo - ou até a completa ausência de qualquer política nesse sentido. Isso demonstra que a discussão sobre espaços públicos precisa ser aprofundada, de forma a elaborar políticas articuladas, que levem em consideração, inclusive, as diversas desigualdades territoriais no âmbito local. O futuro é incerto tendo em vista o contexto de pandemia, mas o momento pede que bons projetos de ocupação das ruas não sejam desmontados e esquecidos, mas sim reformulados, fortalecidos, demandados pela população, nos mais diversos contextos territoriais, para que garantam mais ocupação das ruas, de forma segura, permitindo o isolamento físico, mas não social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANNE HIDALGO 2020. Anne Hidalgo Paris en Commun. Disponível em: <https://annehidalgo2020.com/thematique/ville-du-1-4h/>.

BORJA, Jordi. El Espacio Público, Ciudad y Ciudadanía. Barcelona, 2000.

GEHL, Jan. Cidades para Pessoas. Tradução Anita di Marco. Ed. Perspectiva, 2015.

JACOBS, Jane. Morte e vida das grandes cidades. Ed. Martins Fontes, 3ª ed, 2011.

LEFEBVRE, Henri. Prefácio – a produção do espaço. Estudos Avançados. Vol. 27, nº 79, São Paulo, 2013.

MARQUES, Eduardo. Em busca de um objeto esquecido: a políticas e as políticas do urbano. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 32 nº 95/2017.

MAYOR OF LONDON. Streetspace for London. Disponível em: <https://tfl.gov.uk/travel-information/improvements-and-projects/streetspace-for-london>. Acesso em: 23 jul.2020.

ONU HABITAT. Issue Paper on Public Space. Nova York, 2015. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-11_Public-Space-2.0.compressed.pdf. Acesso em: 28 jul. 2020.

REIS, Vivian. Ciclistas querem ciclovias temporárias em SP durante pandemia; OMS recomenda bicicleta para evitar aglomeração. G1-SP. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/19/ciclistas-querem-ciclovias-temporarias-em-sp-durante-pandemia-oms-recomenda-bicicleta-para-evitar-aglomeracao.ghtml>. Acesso em: 01 ago. 2020.

SCHMID, Christian. A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: Em direção a uma dialética tridimensional. Trad. Maria Inez Marques e Marcelo Barreto. GEOUSP – espaço e tempo, n° 32, 2012.

SAMPAPÉ. Curso “Políticas Públicas de Abertura de Ruas durante a Pandemia da Covid-19”, ministrado por Leticia Sabino e Louise Uchôa. Informações em: <https://medium.com/@sampape/curso-online-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-de-abertura-de-ruas-durante-a-pandemia-da-covid-19-c0e544860e39>. Acesso em: 01 ago. 2020.

TAVOLARI, Bianca Margarita D. Direito e cidade: uma aproximação teórica. Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da USP, 2015.

VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: DIREITO À MORADIA EM TEMPOS DE COVID-19

HUMAN RIGHTS VIOLATIONS IN BRAZIL: RIGHT TO HOUSING IN TIMES OF COVID-19

Marília Tavares Leal⁶²

Ana Cláudia Rocha Cavalcanti⁶³

RESUMO: O trabalho discute as implicações trazidas pela COVID-19 no âmbito da moradia. Ressalta-se a diferença com que, o Estado - através do Judiciário - e a sociedade civil organizada - por meio dos movimentos sociais - lidam com a realidade das violações de direitos humanos dirigidas àqueles que lutam pela garantia de direitos à habitação em meio a uma crise sanitária que carrega consigo o *slogan*: “Fique em casa”. Diante desse contexto, tem como objetivo questionar a construção de um cenário de remoções e despejos forçados durante um período de extrema vulnerabilidade, onde a população depara-se com impactos negativos na renda e necessidade de readequação a uma nova realidade de restrições sociais. A pesquisa utiliza o método dialético de compreensão e faz uso de dados secundários a partir do auxílio de estudos bibliográficos e documentais. A análise preliminar dos dados sugere que as ações do Estado têm promovido remoções forçadas em todo o território nacional, violando o direito humano à

⁶² Mestranda em Direitos Humanos pela UFPE. Bacharel em Direito pela UNICAP.

⁶³ Doutorado em Desenvolvimento Urbano pela UFPE. Professora do Programa de Pós Graduação em Direitos Humanos pela UFPE.

moradia e contrariando diversos tratados internacionais. Aponta-se para a urgência da eficácia de campanhas como o “Despejo zero” para reverter a situação de negligência institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Violações. Direitos humanos. Direito à moradia. COVID-19. Desigualdade.

ABSTRACT: The paper discusses the implications brought by COVID-19 in the housing sector. It is worth noting the difference between the State - through the Judiciary - and the organized civil society - through social movements - in dealing with the reality of human rights violations directed at those who struggle to guarantee housing rights during a health crisis that carries the slogan: “Stay at home”. Given this context, the aim of this paper is to question the construction of a scenario of removals and forced evictions during a period of extreme vulnerability, where the population is faced with negative impacts on income and the need to readjust to a new reality of social restrictions. The research uses the dialectical method of understanding a phenomenon and makes use of secondary data. Preliminary data analysis suggests that the State's actions have promoted forced evictions across the national territory, violating human rights to housing and contradicting several international treaties. It points out to the urgency of the effectiveness of campaigns such as “*Despejo Zero*” to reverse this situation of institutional negligence.

KEYWORDS: Violations. Human rights. Right to housing. COVID-19. Inequality.

INTRODUÇÃO

O direito à moradia associado à dignidade humana estabelece os pilares necessários para a garantia de um mínimo existencial que compreenda o conceito de “moradia adequada” para além de um espaço físico. A Organização das Nações Unidas desenvolveu critérios para a sua composição, um deles relacionado ao grau de segurança da posse, garantindo aos moradores proteção legal contra despejos forçados e perseguições (ONU-PIDESC, 1991). Além disso, o fato da moradia ser classificada pela Constituição Federal como um direito social (art. 6º, *caput*) atesta a necessidade de interpretá-la como um direito atrelado à garantia de outros direitos básicos, como o direito à saúde e ao trabalho (BRASIL, 1988).

É mais do que nunca urgente denunciar violações relacionadas à habitação, pois, o país atravessa uma pandemia que, em agosto de 2020, registrou mais de 97 mil mortes (SVS/MS, 2020). Em razão disso, movimentos sociais reuniram-se para acusar casos atuais de violação de direitos humanos à Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU. Através de uma declaração, foi recomendado ao Brasil a suspensão de remoções forçadas, ressaltando a importância de garantir uma habitação segura para a população e a prestação de serviços essenciais, por entendê-los cruciais aos esforços nacionais para conter a propagação da doença e evitar a perda de vidas (ONU-HABITAT, 2020).

Cabe ao governo adotar medidas que tratem das múltiplas dimensões do problema, como tem feito a comunidade internacional. Vários países e cidades do mundo implementaram políticas públicas de caráter social, que promovem a moratória de hipotecas imobiliárias, o adiamento do pagamento de tributos, a facilitação do crédito a empresas e o apoio financeiro a cidadãos em situação de pobreza (ANESP, 2020).

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O fato de existirem pessoas vivendo em condições de insalubridade, com segurança ou estrutura de vida quase inexistentes, evidencia o meio desigual que o novo coronavírus encontra para se disseminar. Discutir a problemática habitacional tem sido um movimento de extrema importância ao longo da luta por moradia nas últimas décadas, e ainda mais necessário no presente momento, em que mais de 8 milhões de pessoas vivem em áreas de risco. Essas áreas são classificadas como “aglomerados subnormais”, e caracterizadas por um padrão urbanístico irregular, carentes de serviços públicos essenciais (IBGE, 2018).

Com a pandemia, a situação se agrava e relembra um período na história em que a despossessão urbana foi justificada, também em nome de um “sanitarismo”, no combate de doenças (CHALOUB, 1996). É pertinente resgatar essa narrativa para que se evite a imposição de estigmas em torno das favelas, pressupondo uma inversão de valores ao responsabilizar os mais pobres pela propagação de doenças, sem considerar as fragilidades as quais são submetidos, não encontrando outra alternativa senão criar para si suas condições de sobrevivência. Nesse sentido, Bonduki (2017) destaca que:

“... ao se tornarem um guia para a ação estatal, as concepções higienistas resultaram em um “autoritarismo sanitário”, ou seja, na imposição de uma terapia ao urbano que procurava sanear os males da cidade, sobretudo através da eliminação dos seus sintomas – as moradias insalubres – nunca questionando suas causas.” (BONDUKI, 2017, p. 49).

A desigualdade social cresce cada vez mais no setor da habitação, estima-se que houve um aumento do déficit habitacional em torno de 7%, entre os anos de 2007 e 2017 (FGV, 2018), chegando a um déficit de 7,78 milhões de moradias. Ocupações irregulares são sintomas da necessidade de trazer para o centro do debate as consequências dessa realidade, observar o lugar que a terra urbana ocupa como eixo central da disputa de poder, em suas dimensões de classe, raça e gênero (MARICATO, 2015).

METODOLOGIA

Em termos de abordagem metodológica, a escolha do método dialético enfatiza a necessidade de uma análise histórica do objeto estudado, e do contexto em que o problema está inserido. Funciona, dessa forma, como ferramenta de compreensão dos processos dinâmicos da realidade (RICHARDSON, 2017). Esse método mostrou-se necessário porque possibilita destacar a questão em que se encontra o objeto pesquisado, em outras palavras, a resistência do coletivo como resposta a uma atuação estatal que favoreça o crescimento do lucro por parte do setor privado em detrimento da garantia dos direitos fundamentais da população, como o direito à moradia, à saúde e a uma vida com dignidade.

Dessa forma, serão trazidos dados secundários que demonstram essa realidade, e o enfrentamento construído pela sociedade civil organizada em movimentos de luta por moradia. A abordagem se dedica em enfatizar uma análise da historicidade do objeto, das relações assumidas na concretude dos processos de reprodução social. O objeto pesquisado destaca a resistência do coletivo como antítese à lógica

estatal que converge com a do privado (tese) para violação completa do direito humano à moradia.

RESULTADOS

Resultados preliminares dos dados indicam que os juízes, na prática, decidem de forma individual o cumprimento dos casos de despossessão, mesmo havendo recomendações no sentido de que elas sejam cessadas durante a pandemia. É o que ocorre com o mandado de reintegração de posse proferido pela MM^a Juíza da 4.^a Vara Cível da Comarca de Piracicaba, cumprido no dia 07 de maio de 2020, como disponibilizado pelo Diário de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP, 2020). Um último balanço registrado pelo Observatório de Remoções revelou ainda que, entre abril e junho de 2020, foram efetuados despejos forçados em São Paulo, impactando a vida de pelo menos 1.300 famílias (LABCIDADES, 2020).

Essa situação é agravada duplamente pela COVID-19, pois expõe as condições de precariedade preexistentes em que vivem as comunidades e aprofunda o cenário de desigualdades ao sobrepor o direito de propriedade em meio a uma crise sanitária. Espera-se, com isso, entender melhor a lógica desses processos de remoções forçadas. E aponta-se para o potencial transformador da solidariedade, não em um contexto individual de garantias, mas como elemento mobilizador da luta coletiva, como a campanha “Despejo Zero”, que tem como finalidade pressionar as autoridades a suspender as ações que desabrigam a população, oferecendo medidas emergências que dialoguem com a preservação da habitação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANESP. Países reagem à crise da COVID-19 com mais políticas públicas. Disponível em: <<http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/3/26/pases-reagem-crise-da-covid-19-com-mais-politicas-pblicas-veja-medidas>>. Acessado em: 03 ago. 2020.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e a difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Secretaria de vigilância em saúde. Painel Coronavírus. 2020. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

CHALOUB, S. Cidade febril – Cortiços e epidemias na Corte Imperial. São Paulo, Companhia das Letras, 1996

FGV. Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos. 2018. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

RICHARDSON, R. J. Pesquisa social: métodos e técnicas. 4ed. São Paulo: Atlas, 2017.

IBGE. População em áreas de risco no Brasil. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101589.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

LABCIDADE. Remoções aumentam durante a pandemia. 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/remocoes-aumentam-durante-a-pandemia->

despejozero/?fbclid=IwAR1gJPjVh5QmkT7kjRL8dKF9GMuBvJpIFjxiBY8YT1lmwlyS65nRuLZUpi4>. Acesso em: 03 ago. 2020.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

TJSP. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. proc. nº 1001115-49.2020.8.26.0451. Juíza: Fabíola Giovanna Barrea Moretti. DJ: 04/05/2020. JusBrasil, 2020. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/295400456/djsp-judicial-1a-instancia-interior-parte-ii-04-05-2020-pg-2613/pdfView>>. Acesso em: 06 ago. 2020.

UNITED NATIONS. **Committe on Economical, Social and Cultural Rights**. General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>>. Acesso em: 02 ago. 2020.

UNITED NATIONS. **Declaração de política da ONU-Habitat sobre a prevenção de despejos e Remoções durante a COVID-19**. Brasil, 2020. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/un_habitat_policy_statement_on_the_prevention_of_evictions_and_relocations_during_covid_19_ppt_br.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020

**A ATUAÇÃO DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA NO CONTROLE
EXTERNO DOS TESTES RÁPIDOS PARA O DIAGNÓSTICO
DO NOVO CORONAVÍRUS NA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO**

**THE PERFORMANCE OF SANITARY SURVEILLANCE IN
THE EXTERNAL CONTROL OF FAST TESTS FOR THE
DIAGNOSIS OF THE NEW CORONAVIRUS IN THE CITY OF
RIO DE JANEIRO**

Nádia Regina da Silva Pinto⁶⁴

RESUMO: Desde 12 de maio de 2020, a Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura do Rio de Janeiro regulamentou provisoriamente a realização dos testes rápidos para o diagnóstico do vírus COVID-19, responsável pela pandemia do coronavírus. O novo coronavírus *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-CoV-2) teve origem em Wuhan, província de Hubei, na China, no final do ano de 2019 e disseminou-se para os demais continentes, tornando-se uma pandemia. Existem inúmeros casos clínicos e epidemiológicos dessa doença que ainda não foram esclarecidos, mas há elevada gravidade clínica associada à alta taxa de letalidade, podendo ser comparada às epidemias severas da história, como a epidemia de *influenza* de 1918. No Brasil, a maior incidência ocorreu a partir de março de 2020, sendo

⁶⁴ Mestranda em Direito e Políticas Públicas (UNIRIO). Doutora em Saúde e Mestre em Enferm. (UERJ). Bacharela em Direito pela UNIRIO. Licenciada em Ciênc. Biológicas pela UERJ. Bacharela e licenciada em Enfermagem (UFF). Servidora da ANS. Tel.: (+55) 21992165738. Email: nadiarspinto@gmail.com.

responsável pelo rápido avanço de mais de 20 mil óbitos confirmados pelo coronavírus, especialmente nas populações mais periféricas e vulneráveis. A realização do teste para diagnosticar a infecção pelo vírus COVID-19 deve seguir as diretrizes, os protocolos e as condições regulamentadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária e pelo Ministério da Saúde. Para tanto, os profissionais devem receber treinamento específico para prestação do serviço de coleta de material biológico, leitura, registro e notificação do resultado às autoridades da vigilância sanitária, além do local da coleta estar limpo e preparado adequadamente para receber os casos suspeitos que serão submetidos aos testes rápidos. O público dos testes rápidos são exclusivamente pessoas com quadro sintomático agudo, caracterizado por febre, tosse, dor de garganta, coriza ou dificuldade respiratória. Para comportar esse público, os postos de coletas devem conter uma estrutura física apropriada e plenas condições sanitárias. Nesse cenário, em que o estabelecimento público ou privado ofertar uma detecção rápida do vírus COVID-19 na população, a prestação desse serviço de saúde necessitará ser fiscalizada para defender a saúde coletiva como um bem social de interesse público relevante no ordenamento jurídico pátrio. Por sua vez, sobreleva o controle externo nessas circunstâncias que deve estar de acordo com as regulamentações sanitárias exigidas. Como efeitos poderão surgir os atos punitivos derivados do poder de polícia dos órgãos de controle e vigilância sanitária, como a Secretaria Municipal de Vigilância Sanitária para àqueles que infringirem os dispositivos legais regulamentadores ou ordenatórios dos bens e serviços públicos. Como sanção, em desacordo com as referidas normas poderão ser aplicadas multas no âmbito administrativo quando existirem condutas humanas irregulares a título de compensação de

danos, ressalvadas as responsabilizações civil e penal pelo mesmo fato ilícito em razão do nexo causal e extensão de tais danos. A interdição de atividade ilícita é outra sanção comumente aplicada em situações que configuram danos à saúde pública, proibindo a prática de atos sujeitos ao controle da Administração Pública Municipal, Estadual ou Federal ou que incida sobre seus bens. A prestação de serviços de saúde como os testes de rápido diagnóstico do vírus COVID-19 é ao mesmo tempo um ato que requer tanto o controle do Poder Público, como um ato que ao se concretizar torna-se suficiente para exteriorizar o bem que nele incide para justificar o controle externo, como o poder de polícia decorrente da autoexecutoriedade como efeito próprio sem necessidade de intervenção judicial. A utilidade dos testes rápidos no diagnóstico de pessoas com coronavírus permite à Secretaria Municipal de Saúde monitorar o comportamento de distribuição dessa doença por regiões (municípios) do Rio de Janeiro. Assim, o diagnóstico confirmado de coronavírus quando aumenta em determinada região auxilia tanto na definição de uma política pública de saúde local, como a análise contínua das fases de flexibilização do confinamento social em razão da pandemia, quanto na implementação de medidas importantes como a educação em saúde comunitária. Em contraponto, os testes rápidos não se confundem com os exames sorológicos e celulares de maior sensibilidade diagnóstica e, embora não exista evidência científica de um tratamento protocolar universal na pandemia do coronavírus há um enorme risco de propagação da doença pelas pessoas que tiveram contato com os pacientes ou familiares sintomáticos do coronavírus, internados ou não. Ainda que os testes rápidos tenham menor valor preditivo diagnóstico do que os exames sorológicos para titulação de anticorpos na síndrome gripal aguda ou tardia e do que os exames de

imunidade celular, os quais indicam se a pessoa está ou não imune ao coronavírus, não há dúvidas de que podem ter utilidade quando os resultados são avaliados pelo profissional médico capacitado, conjuntamente com outros critérios clínicos, técnicos e científicos. Nesse contexto, o problema desta pesquisa designa-se a descobrir qual é o plano formal de ação do órgão municipal de vigilância sanitária da cidade do Rio de Janeiro no controle externo dos testes rápidos de diagnóstico do coronavírus ofertados pelos estabelecimentos públicos e privados. Como hipótese ao referido problema, o plano formal da Secretaria Municipal de Vigilância Sanitária da cidade do Rio de Janeiro seria um protocolo sanitário autônomo que reuniria um conjunto de ações preventivas e diligenciais que estaria à busca de averiguações quanto às falhas na prestação da realização dos testes rápidos tanto em estabelecimentos públicos, como privados. Por sua vez, os objetivos gerais são estudar as particularidades do plano formal da Secretaria Municipal de Vigilância Sanitária da cidade do Rio de Janeiro e identificar se o plano de ação correspondente à matéria regulada tem natureza mais preventiva a partir de um cronograma periódico diligencial ou se é um plano mais reativo às denúncias representadas pela população lesada após ter sofrido algum um dano seguido à realização dos testes rápidos. Como marco teórico serão levados em consideração os clássicos da literatura científica sobre responsabilidade civil extracontratual com ênfase na violação ao preceito geral do Direito à saúde tangencial aos interesses urbanos do Rio de Janeiro capaz de assegurar maior salubridade nos postos de coleta que se propõem às realizações de testagem rápida das pessoas suspeitas de infecção causada pelo coronavírus. O método selecionado fundamenta-se na abordagem quantitativa, cujo valor traduzir-se-á na análise documental

do plano sanitário elaborado pela Secretaria Municipal de Vigilância Sanitária da cidade do Rio de Janeiro no combate ao coronavírus a partir da fiscalização da realização de testes rápidos de seu diagnóstico. Os resultados esperados após a análise documental do plano de ação formal da Secretaria Municipal de Vigilância Sanitária da cidade do Rio de Janeiro atestarão ou não se a fiscalização local da realização dos testes rápidos ocorre periodicamente por autoexecutoriedade preventiva ou diligencial punitiva por meio de representações, sejam denúncias, sejam reclamações de quem, eventualmente, tenha sofrido danos por possíveis falhas na prestação desse serviço, tais como: precariedade na qualidade do material ou ambiente inadequado utilizado e/ou despreparo do coletor pelo quantitativo de multas e interdições presentes nos autos de infração ocasionalmente lavrados. Os resultados alcançados detectarão as informações necessárias que poderão indicar ou não lacunas regulatórias no plano de ação formal da Secretaria Municipal de Vigilância Sanitária da cidade do Rio de Janeiro, trazendo conhecimento para revisão e recomendações nas atividades auto-executórias de fiscalização dos testes rápidos para diagnóstico da infecção na pandemia do coronavírus.

PALAVRAS-CHAVE: Pandemia; Coronavírus; Vigilância Sanitária; Controle externo; Testes rápidos.

KEYWORDS: Pandemic; Coronavirus; Health Surveillance; External control; Rapid tests.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Audiência Pública nº 16 de 24 de julho de 2020.** Debate acerca dos testes

sorológicos que detectam a presença de anticorpos produzidos pelo organismo após exposição ao Coronavírus. Disponível em:< <https://www.youtube.com/watch?v=DnLNuu6hNJM>>. Acesso em: 07 ago.2020.

CAPONI, Sandra. Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo: Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados, v.34, n.99, p.209-223, 2020. Disponível em:< <https://www.scielo.br/pdf/ea/v34n99/1806-9592-ea-34-99-209.pdf>>. Acesso em: 07 ago.2020.

CHATE, Rodrigo Caruso et al. Apresentação tomográfica da infecção pulmonar na COVID-19: experiência brasileira inicial. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**. Brasília: Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia, v.46, n.2, p.1-4, 2020.

FREITAS, André Ricardo Ribas; NAPIMOGA, Marcelo; DONALISIO, Maria Rita. Análise da gravidade da pandemia de Covid-19. **Revista Epidemiologia e Serviços de Saúde**. Brasília: Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, v.29, n.2, p.1-5, 2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria Municipal de Saúde. Resolução nº 4.397, de 11 de maio de 2020. Regulamenta, em caráter temporário e excepcional, a realização de testes rápidos - ensaios imunocromatográficos, para a pesquisa de anticorpos ou antígeno do novo Coronavírus na forma que menciona. **Diário Oficial [do] Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 12 de maio de 2020. Seção 1, p.1. Disponível em:< <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=392873>>. Acesso em: 07 ago.2020.

ROSENVALD, Nelson. **O Direito Civil em movimento: desafios contemporâneos**. 3.ed.rev., ampl.e atual. Salvador, Bahia: Ed. Juspodivm, 2019.352p.

**A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR
COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA DO
MUNICÍPIO DE NITERÓI**

**PUBLIC CONCESSION OF BUILDING RIGHTS AS AN
INSTRUMENT OF URBAN POLICY IMPLEMENTED BY THE
MUNICIPALITY OF NITERÓI**

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues⁶⁵

Cristiano Dias Tebaldi⁶⁶

RESUMO: O instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), tem como finalidades precípuas a recuperação das mais-valias fundiárias e a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização. O artigo propõe uma investigação sobre a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana executado pelo município de Niterói,

⁶⁵ Advogado, Doutor em Direito da Cidade – UERJ. Professor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. Graduação em Direito e Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Consultor Jurídico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Email: edomingues@unirio.br.

⁶⁶ Advogado, Professor e Consultor Jurídico, Especialista em Direito Processual Civil. Mestre em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro na linha de pesquisa Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade. Membro do corpo editorial da Revista Direito das Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro Email: cristianotebaldi@hotmail.com.

que integra a região metropolitana do Rio de Janeiro, sob o formato metodológico de um estudo de caso, analisando a incedência e arrecadação pública com este instrumento no período de 2011 a 2017. A pesquisa propõe averiguar a arrecadação dos recursos da OODC para execução de ações, programas e projetos de natureza urbanística, conforme disposição do art. 26, II, da Lei nº 10.257 de 2001, em consonância com o Plano Diretor do município de Niterói, verificando se este instrumento tem contribuído concretamente para a efetivação das políticas públicas da cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Outorga Onerosa do Direito de Construir; Solo Criado; Estatuto da Cidade; Política Urbana; Niterói.

ABSTRACT: The instrument of “Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC” (Public Concession of Building Rights), instituted by Federal Law nº 10.257/2001 (City Statute), has as its primary purposes the recovery of land gains and the fair distribution of the benefits of the urbanization process. The paper proposes an investigation the application of OODC as an instrument of urban policy implemented by the municipality of Niterói, which integrates the metropolitan region of Rio de Janeiro, under the methodological format of a case study, analyzing the incidence and public collection with this instrument from 2011 to 2017. The research proposes to investigate the collection of OODC resources for the execution of actions, programs and projects of an urban nature, as provided for in art. 26, II, of Law nº 10,257 of 2001, in line with the Master Plan of the municipality of Niterói, verifying whether this instrument has concretely contributed to the implementation of public policies in the

city.

KEYWORDS: Public Concession of Building Rights; Soil Created; City Statute; Urban Policy; Niterói.

A gestão do território urbano demanda o enfrentamento de grandes desafios no uso e controle adequado do solo. Na medida em que as cidades se formam, crescem e continuam se expandindo, as políticas públicas urbanas incidem sobre a regulação do espaço com investimento em infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos.

As cidades são uma construção coletiva e contínua, um processo que conjuga a participação de diferentes grupos sociais, governos e sociedade civil organizada num complexo arranjo que visa compatibilizar interesses entre essas esferas, que, não raro, quase sempre são conflitantes.

Diante desse intrincado cenário muitas diferenças afloram entre a cidade real e a cidade desejada, impondo aos governos o desafio de planejar políticas urbanas que identifiquem esses pontos de toque, convergências e divergências no território urbano entre esses diferentes atores.

Na proposta de artigo que ora apresentamos, será analisado de que forma a ação governamental no seu exercício de implementar a política urbana com recursos públicos acaba por promover uma valorização do solo que transforma o investimento coletivo em especulação fundiária capturada pelos proprietários de terra. Temos, então, o resultado de um esforço coletivo produzindo benefícios

individuais. Eis aí o desafio da política pública urbana, qual seja o de impor limites a esta valorização desigual e como buscar compensações para a coletividade que possam reduzir a desigualdade urbana.

A pesquisa pretende apresentar como a política urbana pode intervir na gestão do território através dos instrumentos trazidos pela nova ordem constitucional urbana fundada em 1988, que institui como objetivo da república a construção de uma sociedade livre justa e solidária. É, logo, do princípio da solidariedade expresso em nossa Constituição Federal que decorrem a função social da propriedade e a obrigação de planejar uma justa ocupação do território através de uma política urbana.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC figura entre os instrumentos jurídicos e políticos com capacidade de recuperação de mais-valias fundiárias regulamentados pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que dirige-se ao propósito de ser uma ferramenta de política urbana capaz de promover uma justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

O artigo apresenta os resultados da pesquisa acadêmica desenvolvida no Programa de Mestrado em Direito da UNIRIO sobre a arrecadação dos recursos da OODC para execução de ações, programas e projetos de natureza urbanística, conforme disposição do art. 26, II, da Lei nº 10.257 de 2001, em consonância com o Plano Diretor do município de Niterói, verificando se este instrumento tem contribuído concretamente para a efetivação da política urbana da cidade.

Desse modo, tendo em vista o reconhecimento da OODC como instrumento capaz de promover a recuperação da mais-valia urbana, será pesquisada a sua aplicação como ferramenta de política pública no

município de Niterói através do seu Plano Diretor e legislações posteriores que aperfeiçoaram a sua execução.

A proposta de pesquisa consiste em analisar a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir na perspectiva de um estudo de caso sobre o município de Niterói. Para tanto, será apresentada uma contextualização da OODC como instrumento de política urbana regulamentado pela Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade), descrevendo a construção histórica da OODC a partir do conceito de solo criado até a aplicação concreta do instrumento pela administração municipal de Niterói.

É relevante ressaltar que no conjunto dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, Niterói desponta como o único município do estado a desenvolver este instrumento de política urbana de forma sistemática e consistente por mais de 10 anos, razão pela qual pretendemos analisar os efeitos desta política pública a partir da coleta de dados da arrecadação e da aplicação de recursos públicos auferidos com OODC em programas urbanísticos, infraestrutura e mobilidade urbana e serviços públicos essenciais.

Também analisaremos no artigo se o município de Niterói, a partir da implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir através do seu Plano Diretor, tem logrado algum êxito com este instrumento de política urbana no cumprimento das finalidades urbanísticas fixadas no Estatuto da Cidade.

A pesquisa tem por objetivo geral verificar a eficácia da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política pública no âmbito do município de Niterói no período de 2011 a 2017, a partir da coleta e análise dos dados da arrecadação da OODC pela

municipalidade por intermédio da ação administrativa das secretarias de urbanismo e mobilidade e de fazenda.

O referencial teórico da pesquisa está contextualizado pelo processo de urbanização, que na definição de José Afonso da Silva é o crescimento desproporcional da área urbana superior à população rural. É necessário compreender o fenômeno da urbanização moderna no período pós Revolução Industrial, quando os centros urbanos são transformados em grandes aglomerações a serviço da industrialização geradora de desenvolvimento econômico, determinando uma nova dinâmica de formação das cidades.

O artigo proposto será dedicado ao estudo de caso sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de Niterói, com a análise do Plano Diretor e suas alterações legislativas, dados da arrecadação municipal com este instrumento e investigação sobre a relação entre a aplicação dos recursos em implementação de infraestrutura e a valorização do solo incorporada pelo mercado imobiliário.

Por derradeiro, a conclusão da pesquisa pretende analisar a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de Niterói no período entre 2011 a 2017 como instrumento urbanístico de política pública, sob a perspectiva dos dados coletados de arrecadação, bem como da verificação da eficácia dos resultados produzidos com a redução das desigualdades urbanas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, M. N. S. Niterói urbano: a construção do espaço da cidade. In: MARTINS, I. de L.; KNAUSS, P. (Org.). **Cidade**

múltipla: temas de história de Niterói. Niterói: Niterói Livros, 1997.

BARANDIER, H.G; DOMINGUES, E.G.R.L. Visões Antagônicas na Regulamentação da outorga onerosa do direito de construir nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. **Revista de Direito Urbanístico**, v. 4, n.1, Cidade e Alteridade, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FIGUEIREDO, Kelly Soares. A incorporação do espaço urbano pelo setor imobiliário da cidade de Niterói e a questão da localização e das forças monopólio. **Revista Ensaios de Geografia**, v. 4, n. 8, p. 49-69, 2015. Disponível em:
http://periodicos.uff.br/ensaios_posgeo/article/view/36290/20984.
Acesso em: 15 dez. 2019.

FURTADO, Fernanda; Vera R. Rezende, M. Teresa C. Oliveira e P. Jorgensen. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**, panorama e avaliação de experiências municipais. XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

REZENDE, Vera F. FURTADO, Fernanda. OLIVEIRA, M. Teresa e JORGENSEN JR., Pedro. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 156-205, dez. 2011.

Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9853>>.
doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2011.9853>.

ROLNIK, R. (1997) Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

**A UTILIZAÇÃO DAS MOEDAS SOCIAIS EM PERÍODO DE
CRISE. ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE MARICÁ -
RJ.**

**THE USE OF SOCIAL COINS IN TIMES OF CRISIS. CASE
STUDY OF THE CITY OF MARICÁ.**

Elza de Paula Andrade⁶⁷

Anna Clara Oliveira de Lemos⁶⁸

RESUMO: A pandemia causada pela Covid-19 acarretou numa crise econômica e sanitária sem precedentes. Com isso, notadamente o município de Maricá, por meio de seus governantes locais, atentos às peculiaridades econômicas regionais, aprimoraram o programa de moedas sociais digitais, a fim de incentivar e privilegiar o comércio local. A presente pesquisa tem por metodologia a utilização de revisão bibliográfica, utilização de trabalhos disponibilizados na rede mundial de computadores, e pesquisa documental, por meio da análise de diplomas legais. Neste sentido, o objetivo da pesquisa consiste em analisar os mecanismos e sua aplicabilidade utilizados notadamente pelo município de Maricá como instrumento de promoção da inovação, ao mesmo tempo em que há uma aproximação com os cidadãos, de

⁶⁷ Graduada em direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF/VR). Pós-graduanda em Direito Privado Patrimonial pela PUC/RJ. Membro do grupo de pesquisa Civitas – Direito Privado na Contemporaneidade.

⁶⁸ Graduada em direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF/VR). Membro do grupo de pesquisa Civitas – Direito Privado na Contemporaneidade.

modo que estes possam estar em consonância com as políticas públicas adotadas.

ABSTRACT: The Covid-19 pandemic result in a economic and sanitary crisis without precedents. Thereby, especially the city of Maricá, through your local rulers, careful with the economic and regional peculiarities, improved the digital social coins program, in order to encourage and charter the local trade. The present research has as methodology the use of bibliographic review, the use of works made available on the world wide web, and documentary research, through the analysis of legal diplomas. Thus, the purpose of the research consists of analyzing the mechanisms and their applicability used notably by the city of Marica as an instrument of promotion of innovation, at the same time where there is an approach with the citizens, so that they can be approach with the public politics adopted.

PALAVRAS-CHAVE: Economia solidária; Moedas sociais digitais; Pandemia; Maricá.

KEY-WORDS: Solidarity economy; Digital social coins; Pandemic; Maricá.

INTRODUÇÃO

A economia solidária é fundada essencialmente na autogestão, ou seja, os respectivos participantes são responsáveis pela administração dos negócios. Um de seus princípios basilares é a governança econômica. Ademais, a economia solidária possui como características a busca por melhores condições de vida, adoção de novas culturas, e inclusão de uma parcela excluída da sociedade.

Tal inclusão mostra-se imprescindível, especialmente considerando o período de crise atual. Neste sentido GASPARRO (2015, p. 4) já havia alertado que o desinteresse populacional em políticas públicas decorre da falta de confiança no governo. E devido a esse manifestado desinteresse não há engajamento político suficiente, havendo, por consequência, menos “pressão” aos políticos para que promovam soluções especialmente em infraestrutura.

Devido a isso, a implementação de políticas públicas fundadas sobretudo na economia solidária constituem um passo importante não somente com a aproximação com a população, como também um método moderno de fomento e incentivo à economia local.

1. Moeda Social Digital

Segundo VASCONCELOS (2008, p.15) as moedas sociais são moedas complementares e podem ser utilizadas como instrumentos de políticas públicas de finanças solidárias, uma vez que são compatíveis com a política monetária vigente, sob responsabilidade dos bancos centrais.

Aduz a autora que as moedas sociais não constituem uma ameaça à estabilidade do sistema financeiro, e tampouco afetam o poder dos bancos centrais de controlar a quantidade de crédito. Ademais, a moeda social possui como objetivo promover o bem-estar e a justiça social, incentivo a circulação do comércio local, integrando as pessoas ao mercado de trabalho. Objetivos estes que representam os princípios basilares da economia solidária.

Ainda de acordo com VASCONCELOS (2008, p. 22), as moedas sociais são consideradas instrumentos de desenvolvimento local, uma vez que os recursos que circulam na economia local trazem, em primeiro lugar, benefícios às pessoas daquela localidade.

Sendo assim, é notório que as moedas sociais visam primordialmente o desenvolvimento da comunidade local, fomentando a economia da região que adota esse tipo de moeda, incentivando o comércio regional, uma vez que é mais vantajoso para a população fazer suas compras no município do que se deslocar a municípios vizinhos.

Tenha-se como exemplo, a seguinte hipótese: se mercados da região aceitam o pagamento por meio da moeda social, não é viável que o cidadão se desloque para outras cidades com a finalidade de fazer suas compras, é mais vantajoso que o real, a moeda vigente no país, fique reservada a situações em que a moeda social não é aceita.

2. Estudo de caso sobre a “Mumbuca” em Maricá

Maricá é um município localizado no estado do Rio de Janeiro, o qual, de acordo com o último censo, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 2010, contava com 127.461 (cento e vinte e sete mil quatrocentos e sessenta e um) habitantes, tendo como população estimada em 2019, 161.207 (cento e sessenta e um mil duzentos e sete) pessoas.

O município teve suas receitas consideravelmente elevadas devido aos *royalties* de petróleo⁶⁹, em decorrência das descobertas das

⁶⁹ NUNES, Fernanda. Com expansão do pré-sal, Maricá vira “novo rico”. Estado de São Paulo. 24.nov.2019. Disponível em

bacias de pré-sal na costa de Maricá. É nesse contexto que o prefeito da cidade⁷⁰, durante a gestão entre os anos de 2013 a 2016, optou por destinar parte dessa arrecadação à população, por meio da criação da moeda social digital, a qual foi intitulada “Mumbuca”.

Segundo NASCIMENTO (2015, p. 70) de um lado, haveria a criação de um banco comunitário que ofereceria microcrédito aos pequenos comerciantes locais. De outro, deveriam ser realizadas transferências diretas, em cartão de débito, sendo permitido uso apenas em estabelecimentos cadastrados pela prefeitura e pelo banco comunitário.

Sendo assim, no ano de 2013 foi sancionado o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá, de acordo com a edição da Lei Municipal nº 2.448 de 26 de junho de 2013.

O referido programa possui como propósito, o fomento a economia solidária, com a criação do Banco Comunitário Popular de Maricá e representa também uma novidade no campo das finanças solidárias, pois traz a substituição da cédula pelo cartão de débito, o que facilita maior transparência, controle de dados, e uma melhor gestão.

3. A “Mumbuca” e o período de crise causado pela pandemia da Covid-19

<<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,com-expansao-do-pre-sal-marica-vira-novo-rico,70003100466>> Acesso em 07.ago.2020

⁷⁰ De acordo com a Lei Municipal nº 2.448 de 26 de junho de 2013, a criação do Banco Comunitário de Maricá, bem como posteriormente a instituição das moedas sociais “Mumbucas”, ocorreram durante a gestão do então Prefeito Washington Luiz Cardoso Siqueira (“Quaquá”) (PT), durante o período de 2013-2016.

Em 2020, o Brasil⁷¹ e o mundo⁷² foram afetados pela pandemia da COVID-19, enfrentando, assim, uma crise sanitária, e, inevitavelmente econômica.

Na contramão da crise econômica que vem sendo encarada pelo país e pelo restante do mundo, Maricá mantém seu dinheiro circulando - mais precisamente mantém as “mumbucas” em circulação, fazendo com que a crise econômica seja driblada com mais facilidade. Além disso, a taxa de desemprego no município é menor em comparação ao restante do Estado⁷³.

A princípio o programa atendia a 9.000 (nove mil) famílias⁷⁴, transferindo a elas o equivalente a 70 (setenta) “mumbucas” – o que correspondia à época a R\$70,00 (setenta reais). O programa beneficia a parcela mais pobre da população, e também uma parte da classe média.

Em abril de 2020, em decorrência da pandemia do Coronavírus, o auxílio passou a compreender o equivalente a 300 (trezentas)

⁷¹ CUCOLO, Eduardo. Dados mostram a dimensão histórica do impacto da Covid-19 na economia. Folha de São Paulo. 11.julho.2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/dados-mostrar-a-dimensao-historica-do-impacto-da-covid-19-na-economia.shtml>> Acesso em 08.ago.2020

⁷² COSTA, Gabriel Bueno da. FMI enfatiza que está pronto para mitigar impacto da covid-19 na economia global. UOL. 21.abril.2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/04/21/fmi-enfatiza-que-esta-pronto-para-mitigar-impacto-da-covid-19-na-economia-global.htm>> Acesso em 08.ago.2020

⁷³ MURALHA, Luís. Programas de suporte econômico em Maricá reduzem índice de desemprego ao menor do estado. Prefeitura de Maricá. 28 mai. 2020. Disponível em:<<https://www.marica.rj.gov.br/2020/05/28/programas-de-suporte-economico-em-marica-reduzem-indice-de-desemprego-ao-menor-do-estado/>>Acesso em 07.ago.2020

⁷⁴ Dados extraídos do Relatório Conexão Local (2014) produzidos por alunos da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo.

“Mumbucas” por indivíduo. É importante ressaltar, ainda, que a moeda só pode circular localmente, ou seja, apenas no município de Maricá.

De acordo com o secretário de Desenvolvimento Econômico do município, a arrecadação de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e ISS (Imposto sobre Serviço) cresceu 15% (quinze por cento) entre abril e maio na cidade, enquanto no restante do Estado do Rio de Janeiro houve queda de 30% (trinta por cento), em média⁷⁵.

Dessa forma, segundo análise de dados preliminar, tornam-se evidentes os benefícios trazidos pela adoção da moeda social ao município, o que se torna ainda mais notável em momentos de crise. Sendo assim, seria pertinente viabilizar que outros municípios também adotassem a moeda social digital, alcançando benefícios, atenuando as futuras crises econômicas como por exemplo a vigente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Pollyana. **O que é economia solidária**. Disponível em: <<https://www.estudopratico.com.br/o-que-e-economia-solidaria/>> Acesso em 07.ago.2020

BETIM, Felipe. **Maricá, no Rio, preserva empregos e negócios na pandemia e coloca a renda básica no centro do debate**. El País. 19 de julho de 2020. Disponível em:<

⁷⁵ Dados extraídos da reportagem do Jornal El País. BETIM, Felipe. Maricá, no Rio, preserva empregos e negócios na pandemia e coloca a renda básica no centro do debate. El País. 19 de julho de 2020. Disponível em:<<https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-07-19/marica-no-rio-preserva-empregos-e-negocios-na-pandemia-e-coloca-a-renda-basica-no-centro-do-debate.html>> Acesso em 01.ago.2020

<https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-07-19/marica-no-rio-preserva-empregos-e-negocios-na-pandemia-e-coloca-a-renda-basica-no-centro-do-debate.html>> Acesso em 01.ago.2020

COSTA, Gabriel Bueno da. **FMI enfatiza que está pronto para mitigar impacto da covid-19 na economia global.** UOL. 21.abril.2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/04/21/fmi-enfatiza-que-esta-pronto-para-mitigar-impacto-da-covid-19-na-economia-global.htm>> Acesso em 08.ago.2020

CUCOLO, Eduardo. **Dados mostram a dimensão histórica do impacto da Covid-19 na economia.** Folha de São Paulo. 11.julho.2020. Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/dados-mostram-a-dimensao-historica-do-impacto-da-covid-19-na-economia.shtml>> Acesso em 08.ago.2020

FREIRE, Marusa Vasconcelos. **Moedas Sociais: Contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil.** 2011. 374 f. Tese (Doutorado em direito). Faculdade de direito. Universidade de Brasília. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/9485/1/2011_MarusaVasconcelosFreire.pdf> Acesso em 04.ago.2020

FREIRE, Marusa. **Moedas sociais: o que são, como funcionam, e porque podem ser consideradas instrumentos de desenvolvimento local. Aspectos relevantes.** VII Seminário Banco Central sobre Microfinanças. Centro de Estudos Jurídicos Procuradoria-geral do Banco Central. 2008.Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/arquivos/horario_arquivo/s/apres_116.pdf> Acesso em 04.ago.2020

FREITAS, Henrique. EGYDIO, Olavo. **Programa Moeda Social Mumbuca: Inovação Social, Digital e Econômica.** Relatório de Pesquisa – Projeto Conexão Local. Fundação Getúlio Vargas – EAESP – FGV. São Paulo. 2014. Disponível em: <<https://pesquisa->

eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/relatorio_conexao_local_final_-_mumbuca_henrique_e_olavo.pdf> Acesso em 04.ago.2020

GASPARRO, Kate. **Funding Municipal Infrastructure: Integrating Project Finance and Crowdfunding**. Stanford University. Global Project Center. National Science Foundation. 2015. Disponível em: <<https://gpc.stanford.edu/publications/funding-municipal-infrastructure-integrating-project-finance-and-crowdfunding>> Acesso em 08.ago.2020

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – **Panorama Município de Maricá -RJ**. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/marica/panorama>> Acesso em 05.ago.2020

MARICÁ, **Lei Municipal nº 2.448, de 26 de junho de 2013**. Institui o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá. Disponível em: <<http://www.institutobancopalmas.org/wp-content/uploads/lei-moeda-social-mumbuca.pdf>> Acesso em 03.ago.2020

MOSTAGI, Nicole Cerci.; *et al.*, **Banco Palmas: inclusão e desenvolvimento local**. Interações (Campo Grande) vol. 20. Nº 1. Campo Grande Jan./Mar.2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122019000100111> Acesso em 05.ago.2020

MURALHA, Luís. **Programas de suporte econômico em Maricá reduzem índice de desemprego ao menor do estado**. Prefeitura de Maricá. 28 mai. 2020. Disponível em:<<https://www.marica.rj.gov.br/2020/05/28/programas-de-suporte-economico-em-marica-reduzem-indice-de-desemprego-ao-menor-do-estado/>> Acesso em 07.ago.2020

NASCIMENTO, Eros Phillipe Costa Claro do. **Moedas Sociais digitais: estudo de caso de duas experiências em bancos comunitários**. 2015. 263f. Dissertação (Mestrado em Administração

Pública). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2015. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FGV_f6cdd1acd882130ee89a995d190cc2e3> Acesso em 05.ago.2020

NUNES, Fernanda. **Com expansão do pré-sal, Maricá vira “novo rico”**. Estado de São Paulo. 24.nov.2019. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,com-expansao-do-pre-sal-marica-vira-novo-rico,70003100466>> Acesso em 07.ago.2020

RIGO, A. S.: *et al.*, **Desafios e Potencialidades das moedas complementares: explorando sua utilização e significado para desenvolvimento**. R. Tecnol. Soc. Curitiba. v.15, n.38. p.303-321. out/dez. 2019. Disponível em:<<https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/8688/6602>> Acesso em 05.ago.2020

SINGER, Paul. **Economia Solidária**. Entrevista concedida a Revista de Estudos Avançados. Estud. Av. v.22 n.62. São Paulo. Jan./abr.2008. Disponível em:<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142008000100020&lng=pt&tlng=pt> Acesso em 07.ago.2020

COVID-19 E O CAPITAL SEM FRONTEIRAS

COVID-19 AND CAPITAL WITHOUT BORDERS

Renan William Pereira⁷⁶

Vinicius Ricardo do Nascimento⁷⁷

RESUMO: O artigo tem como principal objetivo apresentar os impactos do capitalismo – sobretudo a partir da crise recente provocada pelo COVID-19 – sobre a produção do espaço geográfico urbanizado, onde contextos demográficos e de ordenamento territorial se moldam, expandem e fragmentam-se de acordo com os interesses do capital em tempos de pandemia. Em seguida, estabelece relação entre o espaço produzido com a disseminação de doenças, onde a contemporaneidade globalizada supera fronteiras, ordenando novas circulações comerciais e estabelecendo distintas composições demográficas territoriais, com suas particularidades e caracterizações sociais, econômicas e ambientais. Por fim, apresenta a faceta do discurso perverso do capitalismo, onde os centros urbanizados tornam-se epicentro da disseminação de doenças, como o caso do novo coronavírus, expondo

⁷⁶ Geógrafo graduado pela Universidade Federal de São Carlos, Campus Sorocaba. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de São Carlos, Campus Sorocaba. E-mail: renan.wpereira@yahoo.com.br

⁷⁷ Bacharel em Ciência Política pela Uninter; Especialista em Política e Eleições pela Uninter; Tecnólogo em Fabricação Mecânica pela FATEC Sorocaba. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de São Carlos, Campus Sorocaba. E-mail: dexter_vrn@hotmail.com

assim a fragilização ambiental do mundo globalizado, na qual resulta no adoecimento populacional global.

PALAVRAS-CHAVE: pandemia, circulação, capitalismo, globalização, contemporaneidade.

ABSTRACT: The main objective of the article is to present the impacts of capitalism - especially from the recent crisis caused by COVID-19 - on the production of urbanized geographic space, where demographic and territorial ordering contexts are shaped, expanded and fragmented according to the interests of capital in times of a pandemic. Then, it establishes a relationship between the space produced and the spread of diseases, where globalized contemporaneity overcomes borders, ordering new commercial circulation and establishing distinct territorial demographic compositions, with their particularities and social, economic and environmental characteristics. Finally, it presents the facet of capitalism's perverse discourse, where urbanized centers become the epicenter of the spread of diseases, such as the new coronavirus, thus exposing the environmental fragility of the globalized world, which results in global population illness.

KEYWORDS: pandemic, circulation, capitalism, globalization, contemporaneity.

Introdução

O intenso processo de produção no qual o espaço geográfico acumula, sobretudo a partir do século passado fortaleceu a introdução de novas ferramentas e técnicas à sociedade contemporânea. Através da

tecnologia, o processo de industrialização e urbanização passa a alterar a vida social, possibilitando deste modo maior integração dos fluxos populacionais e acarretando uma veloz e desigual ocupação do espaço geográfico em todo o planeta.

A mobilidade espacial populacional vinculada ao desenvolvimento tecnológico informacional permite a concentração e fragmentação do espaço geográfico em locais estratégicos aos interesses do capital. Tais localidades e regiões, sob influência do espaço produzido são desiguais, agregando configurações espaciais e populacionais específicas. A relação entre capital e densidade demográfica atinge determinadas localidades também sob aspectos ambientais, modificando a qualidade de vida das populações, colocando em risco dinâmicas territoriais.

Em dias atuais, o planeta vive o reflexo da configuração espacial moldada pela globalização, na qual insere-se aspectos demográficos, econômicos e ambientais. A exposição de riscos sanitários em um determinado território pode ocasionar a uma crise mundial, como verificamos atualmente com o novo coronavírus. A COVID-19 é uma doença global causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2 na qual apresenta variações clínicas de infecções assintomáticas a quadros graves. Seus sintomas podem variar de um resfriado, a uma síndrome gripal ou até uma pneumonia severa, como aponta o Ministério da Saúde. Seu número crescente teve início em Wuhan, na China em dezembro de 2019 e rapidamente expandiu-se, atingindo muitos países. A Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou, em março deste ano o surto da doença como pandemia.

A disseminação viral causada pela COVID-19 expôs a problemática dos fenômenos espaciais relacionados à produção do espaço urbano, onde o intenso intercâmbio populacional favorece a disseminação de doenças sobretudo as transmitidas por contato interpessoal, em escala local e até global. Verifica-se, ainda, que a propagação e contaminação pela SARS-CoV-2 fora intensificada nos grandes centros urbanos, chegando posteriormente a outras localidades. As configurações populacionais em determinadas localidades foram determinantes quanto a disseminação viral e refletem os índices de contaminação e óbitos.

Ao fazer uma relação entre fatores socioeconômicos e ambientais, verifica-se um maior potencial de determinadas localidades geográficas na potencialização de adoecimento e morte de suas populações. Ou seja, a intensificação das atividades capitalistas – sobretudo a partir do século XX – passa a configurar e moldar uma nova dinâmica espacial territorial em locais estratégicos, alterando dinâmicas demográficas e ambientais. A concentração populacional em determinadas localidades estabelece novas redes e fluxos, moldadas pelo capital. Quando interessantes a este, desenvolvem-se; quando não, fragmentam-se e ocasionam a deflação demográfica. Tais interações acabam por ocasionar na produção do espaço e caracterizando territórios e populações, impactando nos aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais e na saúde pública.

Capitalismo, interesses e doenças

O vírus que iniciou como um surto na cidade de Wuhan (China) rapidamente espalhou-se pelos continentes e passou da classificação de

epidemia para pandemia. Assim como o capital, o Covid-19 não se prendeu às fronteiras estabelecidas (físicas ou imaginárias). Em um curto período de tempo, o Coronavírus rompeu os espaços em escala global explicitando sua alta capacidade de contágio e fluidez. Afetou de modo diverso os múltiplos territórios de formas diferentes.

A circulação de mercadorias e de indivíduos é fundamental para a manutenção da sociedade capitalista globalizada. Sem fluxos os fixos permaneceriam isolados. Quanto mais urbanizado o território local, maior será a necessidade de uma alta movimentação para continuidade do processo de acúmulo e reprodução do capital. O Covid-19 naturalmente é uma crise, inicialmente, sanitária. Contudo, evidenciou a fragilidade do atual sistema e seu descaso socioambiental.

Harvey (2011) parecia prever tal questão quase uma década antes:

“Apesar de a ação humana ter eliminado com sucesso a peste bubônica e a varíola, agora tem de enfrentar patógenos inteiramente novos e doenças como o HIV/Aids, o SRAS, o vírus do Nilo ocidental, o vírus ebola e a gripe aviária, para não dizer nada sobre uma possível nova gripe mutante pandêmica do tipo que matou milhões em 1918”. (HARVEY, 2011, p. 68).

A dicotomia é tamanha que a própria saúde é questionada em prol do mercado. A economia neoliberal escancara as desigualdades sociais e se apropria de um discurso de austeridade mesmo diante do aumento diário de infectados por meio da proliferação do SARS-CoV-2. A contradição chega ao seguinte ponto: os Estados que defendem a abertura internacional das fronteiras para o comércio do capital são os mesmos que adotam medidas nacionalistas e protecionistas com a

elevação de restrições ao fluxo de pessoas, bloqueios alfandegários e fechamento das fronteiras.

As máscaras caem diante de discursos negacionistas que afrontam os fatos e dados trazidos pela ciência. As armas são apontadas para um inimigo invisível a olho nu. A suposta democracia representativa defendida desde a queda do absolutismo monárquico se fragiliza devido às pressões oligárquicas das grandes instituições internacionais do sistema financeiro. Em uma sociedade capitalista, a vida não importa se não houver o lucro. A plutocracia se mostra no comando.

Notadamente o vírus desmascara a fria racionalidade calculada única e exclusivamente na manutenção do status quo. Qualquer instabilidade que ameace tal lógica do sistema é imediatamente decretada como o inimigo a ser vencido. E assim se construiu um questionável e parcial isolamento social sob o discurso da proteção de vidas simultaneamente à defesa da ideia de que a economia nacional e local não podem parar. As consequências são sentidas no número de óbitos em ascensão, no desânimo da população, no descaso do patrão e no encaminhamento de atividades remotas desde o âmbito trabalhista até o ensino a distância. O abismo social se amplia mesmo diante dos abalos causados pelo Covid-19. Afinal, o capital não pode parar. Caso contrário, sua ruína inicial estará posta.

A reinvenção da rotina acaba sendo essencial para a sobrevivência do cidadão que muitas vezes é lembrado apenas como um mero consumidor que segue os mandamentos do capitalismo. Apenas mais um produto na prateleira de itens essenciais do capital.

A fluidez do vírus segue a fluidez do dinheiro e invade os lares mais remotos nas comunidades marginalizadas. Mais uma vez a gentrificação do capital coloca parte da população às margens da sociedade. Ao invés de investimentos e proteção de vidas, o que se observa são medidas de flexibilização e de cortes (seja de salários, seja de direitos) para salvar o capital de mais uma crise.

Considerações Finais

O que se tem não é apenas uma crise sanitária como citado acima. Há de se atentar para a crise moral, crise social, crise econômica e política que coloca toda a integração da globalização em xeque diante da eminência da anarquia internacional por meio das ações de isolamento de cada Estado-nação. Os próprios blocos econômicos que possuem como bandeira a integração regional se viram desprotegidos. A mira nas instituições supranacionais está em foco no jogo geopolítico.

Subitamente, o espaço da cidade sofre uma brusca ruptura em sua rotina de circulação de pessoas. A conurbação urbana serve de gatilho para potencializar a propagação do Coronavírus. As ruas ficam vazias, as lojas fechadas, os corredores das escolas em silêncio. Entretanto, a dicotomia também se apresenta na ocupação dos espaços: postos de saúde e hospitais seguem lotados.

A própria regionalização dos municípios entra na discussão política devido às diferentes dinâmicas de cada território diante da ameaça do Covid-19. Divergências no modo de encarar o mesmo problema que por vezes desunem quando deveria haver convergência de ações e políticas públicas conjuntas visando a eliminação do perigo contido no vírus e o bem maior das cidades (que são as pessoas). O

Coronavírus, assim como o capital, não respeita fronteiras. As delimitações territoriais tornam-se meros enfeites.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELLOS, C. (org). **Território, ambiente e saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

_____. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. – 7. ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

COVID 19: RESPOSTAS POSSÍVEIS PARA GRANDES CIDADES

Eduardo Alberto Manjarrés Trelles⁷⁸

RESUMO

Este estudo avalia o novo papel adquirido pelas grandes cidades, em especial as de alta concentração populacional, no período pandêmico e pós pandêmico. São avaliadas as novas necessidades dos seus moradores e a capacidade das cidades responderem a esses desejos, especialmente no que trata da possibilidade de integrar as altas densidades urbanas com a o isolamento e a fruição dos espaços livres. Utilizam-se pesquisas estatísticas disponíveis desde o surgimento da pandemia e como a pandemia atinge os diferentes tipos de formação sócio espaciais. A partir daí são analisadas algumas soluções no campo do urbanismo e mais especificamente a necessidade de repensar os pequenos espaços de uso comum, em especial as praça públicas.

Palavras chave: Covid 19; Urbanismo; espaços públicos; praças inteligentes.

1-O repudio à cidade, vilã ou salvadora?

⁷⁸ Mestre em Direito da Cidade, especialista em Arquitetura Ambiental e Gerenciamento de Projetos. Consultor da área de Urbanismo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, participante do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Direito da Cidade. Participante do grupo de trabalho 268 da ABNT para normas de cidades sustentáveis.

As circunstâncias atuais das grandes cidades após diversas pandemia, por exemplo a cólera de 1854 em Londres (HALL, 2016) se alteraram muito, seja no aspecto dos direitos sociais quanto à melhoria das condições de habitação, mesmo que isso se encontre distante de uma cidade plenamente democrática para os menos favorecidos.

Especificamente quanto à tão aludida vantagem da compacidade, cuja evidente superioridade passa pelo aproveitamento da infraestrutura quanto ao retorno de tributos para o atendimento à população e diversos aspectos relevantes para a interação e riqueza social e cultural (ACIOLLY, 1998, HIGUERAS, 2010) é compreensível verificar o crescente ceticismo quanto à sua capacidade de resposta perante a pandemia.

Embora aparentemente contraditório, análises consistentes não têm apresentado respaldo à crescente ojeriza acerca das cidades de alta densidade. O primeiro equívoco advém da confusão estabelecida entre densidade na cidade e superdensidade domiciliar. A super densidade domiciliar se dá quando, retomando o exemplo do MCMV temos 5, 6 ou mais pessoas cohabitando um imóvel de 39 m²

As primeiras cidades impactadas no Oriente foram as extremamente densas, Singapore, Seoul, Hong Kong e Tokyo todas com baixíssimos níveis de impacto pelo Covid-19 comparativamente de acordo com o Worldmeter (WORLDMETER, 2020). Na China um estudo produzido pelo World Bank (FANG, 2020) apontam para menor propagação de casos nos locais mais densos da China. Em pesquisa realizada com 910 centros metropolitanos americanos, onde se conclui que, embora possa haver uma contaminação inicial anterior à outras

localidades a densidade não trouxe qualquer prejuízo ao componente pandêmico (HAMIDI, SABOURI, EWING ,2020)

Os impactos mais significativos nos estudos americanos revelam as verdadeiras comorbidades urbanas: alta densidade habitacional, pobreza e segregação. A pesquisa do do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo apresentam s correlação semelhante (BARROZO, L. V. et al., 2020; ABRAMS, E. M. e SZEFLER, S. J., 2020) Os estudos relacionam impactos do coronavírus com doenças crônicas, ligadas, por exemplo à diabetes e obesidade. A obesidade especificamente relacionada a questões conhecidas, como a falta de atividades físicas e alimentação adequada.

2- As novas tendências do urbanismo.

Dentre as reflexões sobre a resiliência da cidade perante a pandemia, aponta-se para algumas linhas fornecidas à bastante tempo pelo eco urbanismo (afinal trata-se uma relação de ecossistemas), (MCHARG, 1969; ACSELRAD, 2001) e do planejamento urbanismo pós pandemia, em especial, dentro do escopo e objetivos deste trabalho.

Um tipo de solução está já em processo de implantação em cidades europeias. é o conceito de “la ville du quart d’heure” ou a cidade dos 15 minutos, prevendo a implantação de serviços essenciais sem a necessidade de grandes trajetos.

Difícil crer em soluções semelhantes, em um país com alta concentração de valor territorial como o Brasil. No entanto existem soluções de menor escala com potencial para atenuar diversas adversidades enfrentadas atualmente.

3- Os espaços livres e seu papel.

A COVID 19 no campo da arquitetura e do urbanismo promoveu algumas mudanças perceptíveis e mensuradas. O isolamento forçado trouxe uma reviravolta aos modelos que o mercado procurava imprimir nas grandes cidades, apartamentos cada vez mais enxutos e dimensionamento mínimos, voltados exclusivamente ao pernoite, ou no máximo os lofts. No Rio de Janeiro, por exemplo, aprovou-se em 2019 a LEI COMPLEMENTAR Nº 198 DE 14 DE JANEIRO DE 2019 alterando o já reduzido limite de 30m² para 25m² (art. 11) e reduziu concomitantemente as aberturas mínimas de ventilação e insolação, (art. 18). O PMCMV já estabelecia também limites mínimos, (a rigor, se tornam limites padrão, de 36m² a 39m² de área útil para uma famílias), independentemente se a composição congrega casal e diversos filhos. (MC, 2018). O isolamento impeliu diversas famílias de classe média a busca de imóveis mais amplos preferencialmente com quintal, jardins, varandas, terraços, entre outras características edilícias. Para as camadas menos favorecidas resta a a superdensidade residencial e posteriormente o acesso a espaços públicos de má qualidade ou distantes.

Os espaços públicos abertos propiciam a ampla circulação de ar e a possibilidade de insolação, elementos fundamentais para o bem estar e qualidade ambiental. Ademais são instrumentos democráticos relevantes.

4-As praças inteligentes

Nesse conjunto de questões retoma-se a questão da praça como fonte de renovação urbana a ser resgatado. Muito antes da pandemia os espaços livres, mesmo que de pequena escala, sempre estiveram relacionados à saúde física, inclusive quanto a fruição de amenidades sonoras, olfativas, táteis e cinéticas, quanto ao bem estar mental e emocional nas relações simbólicas com o espaço livre e na fortalecimento da coesão social (HIGUERAS, 2010, pag. 179). Todos esses elementos foram abruptamente retirados do alcance da maioria dos habitantes da cidade, em especial daqueles que não dispunham , nem dispões de alternativas.

Sabe-se que no planejamento urbano as áreas livres obedecem, entre outras diretrizes, a critérios técnicos de distribuição espacial (SILVA, 2008, MEIRELLES,1998). Não é o que ocorre de fato. Conforme LUCON (2013), o mínimo necessário de áreas verdes públicas e as destinadas à recreação é de 15 m² /habitante para uma relação saudável com seu sistema urbano. De acordo com estudos do IPP (2017), as 15 áreas com a pior classificação no ranking, dez ficam na Zona Norte, dentro da Área de Planejamento 3.

Uma resposta parcial a esses problemas se encontra nas praças inteligentes atreladas ao urbanismo tático que pode ser um importante instrumento de experimentação e alteração das possibilidade de obtenção de soluções voltadas para as especificidades locais, isto é: microclima e outras condições socioambientais. São ações complementares, de baixo custo e imediato resultado.

As praças inteligentes que se propõe seriam uma atualização localizada de alguns experimentos iniciados na Itália com a praça Praça Ressurgimento (Piazza Risorgimento) em Turino. Tal modelo

recentemente foi aplicado à praça em Santo Antônio Além do Carmo, na Bahia. Os serviços não só valorizam o espaço público como podem se tornar nichos de inovação. Entre as medidas implantadas destacam-se: academia ao ar livre com produção de carga elétrica para carregamento da energia de dispositivos eletrônicos. Bancos inteligentes, capazes de detectar dados ambientais e reproduzir música, além de oferecer conexão Wi-Fi e entradas USB, Lâmpadas urbanas inteligentes com o intuito de poupar energia e sistema de irrigação inteligente, lixeiras inteligentes que permitem controlar a quantidade e o custo entre outros.

Especificamente para o período atual, a revisão dos materiais empregados , tanto na construção das praças quanto no mobiliários são outra linha fundamental de estudo e já em estado avançado de pesquisa(VAN DOREMALEN, 2020)

5-Conclusão:

Entre as diversas ações necessárias para reintegração da população à cidade em um mundo de isolamento , desigual em acesso à inúmeras necessidades prementes, este levanta o direito aos espaços verdes e de lazer como função social indispensável ao bem estar da população e a sustentabilidade urbana.

A praça são espaços que atuam como núcleo de experimentação prática para adoção de serviços inteligentes para a cidade, que oferecem a integração social através do planejamento urbano e da utilização da tecnologia de forma ecologicamente sustentável.

Os espaços livres existentes devem, portanto ser repensados além da estrita obediências normativas e incorporados às soluções para o planejamento das novas cidades Pós covid 19.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro : Mauad, 1998.

ACSELRAD, HA. "A Duração das Cidades: sustentabilidade nas políticas urbanas RJ: DP&A." (2001).

CAROZZI, Felipe, Urban Density and Covid-19. IZA Discussion Paper No. 13440, Available at SSRN, 2020, disponível em: <https://ssrn.com/ABSTRACT=3643204>

GLAESER Edward L. Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier. New York: Penguin, 2011.

HALL, Peter. Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. Perspectiva, 2007.

HAMIDI, Shima, SADEGH Sabouri & REID Ewing. Does Density Aggravate the COVID-19 Pandemic?, Journal of the American Planning Association, 2020 DOI: 10.1080/01944363.2020.1777891)

HIGUERAS, E. (1998). Urbanismo bioclimático. Criterios medioambientales en la ordenación de asentamientos. Cuadernos de Investigación Urbanística, Barcelona, 2010.

IPP, NOTA TÉCNICA 37 - Índices de Áreas Verdes do Município do Rio de Janeiro (Dezembro/2017),

LUCON, Thiago Nogueira et al. Soc. Bras. de Arborização Urbana REVSAU, Piracicaba – SP, v.8, n.3, p63-78, 2013 66

LUCON, Thiago Nogueira et al. Soc. Bras. de Arborização Urbana REVSBAU, Piracicaba – SP, v.8, n.3, p63-78, 2013 66

MC, PORTARIA Nº 660, DE 14 DE NOVEMBRO DE 2018 do Ministério das Cidades.

McHarg, Ian L., and American Museum Of Natural History. Design with nature. New York: American Museum of Natural History, 1969.

MEIRELLES, H. L. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

SILVA, J. A. D. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

UNEP (2016). UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern. United Nations Environment Programme, Nairobi.

VAN DOREMALEN, Neeltje, et al. "Aerosol and surface stability of SARS-CoV-2 as compared with SARS-CoV-1." New England Journal of Medicine 382.16 (2020): 1564-1567

WORLDMETER. Disponível em:
<https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acessado em 08/2020.

EDUCAÇÃO AMBIENTAL

ENVIRONMENTAL EDUCATION

Daniel Pires Lacerda⁷⁹

Giselle Maria Custódio Cardoso⁸⁰

RESUMO: O presente trabalho é uma das vertentes que integram o projeto de extensão denominado “Recicla Direito”, o qual é desenvolvido sob a coordenação do professor Dr. Emerson Affonso da Costa Moura⁸¹ no âmbito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, tendo como objetivo a implementação no âmbito da

79 Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Fluminense(2015). Atualmente possui vínculo institucional com a Universidade Estácio de Sá, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Membro de corpo editorial da Revista de Direito da Cidade. Advogado.

⁸⁰ Mestranda em Direito da Cidade pela UERJ. Especialista em Direito Ambiental pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Assessora Jurídica da Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente - INEA.

⁸¹ Professor Convidado do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Professor Permanente do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor da Pós-Graduação em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Constitucional e Especialista em Direito Administrativo da Universidade Federal Fluminense (UFF). Vice-presidente da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Idealizador, Fundador, e Diretor Acadêmico do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ).

universidade pública de projeto de reciclagem apoiado sob três pilares principais, quais sejam resíduos sólidos, sustentabilidade e educação ambiental, sendo este último prisma o que será apresentado no presente. Busca-se, ainda, como resultado, para além da reciclagem dos materiais em si, a difusão do conhecimento na seara ambiental, de modo a estimular a produção acadêmica, bem como a mudança de hábitos em prol da sustentabilidade.

PALAVRAS-CHAVE: Educação ambiental; Reciclagem; Campus universitário.

ABSTRACT: This academic project is one of the areas of the extension project called “Recicla Direito” which is developed under the coordination of Professor Dr. Emerson Affonso da Costa Moura at the Federal University of Rio de Janeiro State – UNIRIO and has as objective the implementation in the public university space a recycling project supported by three main pillars, as follows: solid waste, sustainability and environmental education, which will be presented herein. Besides recycling, it is also pursued the dissemination of knowledge in the environmental area, stimulating the development of academic material as well as the change of habits towards sustainability.

KEYWORDS: Environmental education; Recycling; University campus.

Ao voltarmos nossos esforços para práticas como reciclagem e a preocupação com a sustentabilidade ambiental, não poderíamos deixar de incluir a educação ambiental e inserí-la em seu lugar de direito no espaço universitário.

A educação ambiental no Brasil tem por fundamento precípua o mandamento constitucional constante no artigo 225, § 1º, VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

Ademais, possui regulação própria, mas carece de implementação massiva. De acordo com a Política Nacional de Educação Ambiental, Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, a educação ambiental pode ser definida como “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” (artigo 1º).

Interessante observar a importância que a referida lei confere à educação ambiental, indicando assim em seu artigo 2º ser esta “componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal.”

Ademais, a própria legislação reforça o caráter institucional de práticas como a deste projeto, bem como a responsabilidade das instituições educativas, em promover a educação ambiental de maneira integrada aos programas educacionais que desenvolvem (artigo 3º, II).

Nesse sentido, destaca-se também a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que tem como um de seus objetivos a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (artigo 2º, X).

Destacam-se, ainda, seus princípios de maior relevo para o

presente e os quais se relacionam integralmente com objetivos estruturais deste projeto, são estes: I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo; II - a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade; III - o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade; IV - a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais; V - a garantia de continuidade e permanência do processo educativo; VI - a permanente avaliação crítica do processo educativo; VII - a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais; VIII - o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural, todos do artigo 4º.

Outrossim, não poderiam deixar de ser mencionados os objetivos da política que se conectam fundamentalmente com este projeto: I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos; II - a garantia de democratização das informações ambientais; III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania, todos do artigo 5º.

Ainda, interessante observar que a educação ambiental em questão busca, para além da formalidade dos conceitos constantes em manuais e doutrinas, a troca de informações e conhecimento entre todos

os atores do cenário universitário, não apenas alunos e professores, mas também os servidores, seguranças, terceirizados, todos que estão envolvidos com o funcionamento da Instituição de modo a demonstrar a responsabilidade da própria Administração Pública com os seus resíduos.

A adoção de práticas de sustentabilidade, assim como qualquer mudança de postura em ambientes organizacionais só consegue ser devidamente implementada com a cooperação de todos os que ali estão; é a mudança da mentalidade que, de fato, muda a cultura e é por esta razão que este projeto busca alcançar a todos.

Ainda, a vertente deste projeto está alinhada à temática ambiental, especificamente a reciclagem — resíduos e sua destinação —, bem como tem por objetivo a educação ambiental e, conseqüentemente, o desenvolvimento de consciência ambiental e adoção de novas práticas no âmbito da Administração Pública.

Partindo destes pressupostos e do princípio “pensar globalmente, agir localmente”, entendemos relevante recordar o denominado Antropoceno, a qual seria uma nova era geológica que transmite a influência e o impacto, em suma negativos, da humanidade nos ciclos naturais da Terra.

Nesse sentido, vale ressaltar que a atuação da Administração Pública é orientada por princípios, sendo um destes o da eficiência que está relacionada à melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo; logo, além de importante, o desenvolvimento de projetos como este no âmbito da universidade pública também se conecta aos seus princípios estruturantes, impulsionando, portanto seu desenvolvimento.

Ademais, este projeto unifica o tripé ensino-pesquisa-extensão respeitando as suas especificidades e buscando maximizar o vínculo entre estas, a fim de desenvolver uma formação uníssona dos alunos, despertando nestes a curiosidade e instigando-os a desenvolver um pensamento ambiental.

Utilizando os pressupostos socioambientais e jurídicos relacionados à temática do projeto para fomentar o processo de aprendizagem, desenvolvendo nos alunos capacidades práticas de raciocínio jurídico, acadêmico, social e ambiental, bem como competências éticas, socioeducativas e solidárias inerentes ao âmbito da Universidade Pública brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>
Acesso em 15 ago. 2020

BRASIL. LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm> Acesso em 07 ago. 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Malheiros, 21ª ed., 2013. P. 71.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra**

modernidade. Trad. de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: 34, 2011.

Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública. Disponível em:

<https://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf> Acesso em 07 ago. 2020.

CRUTZEN, Paul J. e STOERMER, Eugene F. - *The Anthropocene* - IGBP Newsletter 41, Maio, 2000. P.17-18. Disponível em:

<http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL_41.pdf>. Acesso em 07 ago. 2020.

DAUDT D'OLIVEIRA, Rafael L. **Princípio da Sustentabilidade.**

Disponível em:

<https://wikiglaw.fd.uc.pt/mediawiki/index.php/Princ%C3%ADpio_da_Sustentabilidade> Acesso em 07 ago. 2020.

LOURENÇO, Daniel Braga. **Qual o valor da natureza? Uma introdução à ética ambiental.** Rio de Janeiro: Editora Elefante, 2019.

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-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>.> Acesso em 14 ago. 2019.

United Nations (2019). **World Population Prospects 2019.**

Disponível em <<https://population.un.org/wpp/>> Acesso em 15 ago. 2019.

TULLIO, Leonardo (org.). **Gestão de resíduos sólidos.** Vol. 3. Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019. Disponível em:

<<https://www.atenaeditora.com.br/wp-content/uploads/2019/03/E-book-Gest%C3%A3o-de-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-3-.pdf>>

Acesso em 05 ago. 2020.

**ENTRE METAS E ESTRATÉGIAS NA LEGISLAÇÃO
MUNICIPAL DE SEROPÉDICA-RJ SOBRE SERVIÇOS
PÚBLICOS: VIAS PARA UMA IMPLEMENTAÇÃO EFICAZ**

**BETWEEN GOALS AND STRATEGIES IN MUNICIPAL
LEGISLATION OF SEROPÉDICA-RJ ABOUT PUBLIC
SERVICES: WAYS FOR AN EFFECTIVE
IMPLEMENTATION**

Laís Caroline Barbosa da Silva Gomes⁸²

Thaynara Lima Alves⁸³

RESUMO: Este trabalho é parte integrante do projeto de extensão “Regime de Serviços Públicos Urbanos Municipais de Seropédica”⁸⁴, vinculado à UFRRJ, tendo como objetivo específico evidenciar as disposições, as metas e as estratégias na legislação municipal de Seropédica-RJ sobre serviços públicos e propor vias para implementar as ações previstas de forma eficaz. A estrutura legal do município de Seropédica está organizada em diálogos que vão desde a Lei Orgânica,

⁸² Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

⁸³ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

⁸⁴ Coordenado pelo Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura. Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor Permanente do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

passando pelo Plano Diretor e por Planos Plurianuais até as leis municipais orçamentárias e planos municipais específicos para os setores da Administração Pública. As metas e as estratégias elencadas para a implementação dos serviços públicos idealizados para o município constam em diversos instrumentos legais que constituem a estrutura da administração pública do município e em planos específicos que versam sobre determinados setores. Contudo, observamos que não foram encontrados planos para todos os setores da administração pública, muito menos continuidade dos poucos existentes, dentre outros diagnósticos a serem expostos no decorrer do trabalho. Para analisar as diferentes leis que compõem as disposições e idealizações da Administração Pública do município de Seropédica utilizamos como base o Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica, o qual segue os parâmetros do Estatuto da Cidade e dispõe de diversos setores que possuem suas ações e metas prioritárias para que a função social da cidade seja cumprida. Os principais setores do Plano Diretor versam sobre planejamentos urbanos, de habitação e construção da cidade, de saneamento ambiental, sustentabilidade, planejamentos econômicos e de renda, de educação, saúde, dentre outros. Para a efetivação dos planos recorrentes no Plano Diretor, acontece uma Reunião Plurianual, prevista na Lei Orgânica do Município de Seropédica, que visa pautar as ações realizadas a cada 4 (quatro) anos e que estão vigentes no Plano Diretor Participativo. Portanto, foi realizado um levantamento das duas últimas reuniões Plurianuais, cujo objetivo foi colocar na balança as metas colocadas em prática e que estão previstas no Plano Diretor, com a finalidade de constituir uma base de dados estatísticos acerca dos serviços públicos prestados. Além disso, foram encontradas ao longo desta pesquisa leis

que regulamentam um Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI) - conhecido também como Modelar a Metrópole -, o qual Seropédica participa, que busca integralizar as cidades fluminenses através de ações e serviços públicos na melhoria da mobilidade urbana, de sustentabilidade, do turismo local e de mecanismos para o incentivo de trabalho renda para a população local. Dentre esses, encontramos planos de educação e saúde do município nos quais constam as principais metas para esses setores e que ainda estão vigentes. A metodologia aplicada foi a revisão documental de instrumentos legais sobre serviços públicos do município de Seropédica, especificamente o Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica – RJ, instituído pela Lei nº 328/2006; a Lei municipal nº 566/2015, que dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Seropédica; a Lei nº 662/2018, que institui o Plano plurianual da administração municipal para o período de 2018-2021; a Lei municipal nº 667/2019, que dispõe sobre o orçamento municipal para o ano de 2020; planos que abrangem a região metropolitana do Rio de Janeiro, dentre outras. Tratando-se de um projeto incipiente, a análise inicial dos instrumentos legais supracitados visa fomentar diálogos entre a Universidade, a Administração Pública do município de Seropédica e a comunidade local acerca da elaboração, universalização e implementação dos serviços públicos locais. Para isso, este trabalho busca identificar considerações acerca das principais demandas de cada setor, da presença, permanência ou ausência de determinadas provisões em instrumentos legais, inclusive em uma análise comparativa entre legislações datadas em intervalos temporais diversos - o que pode indicar a dificuldade de implementação ou a não efetivação da provisão -, dentre outros diagnósticos que podem auxiliar

no aperfeiçoamento da gestão dos serviços públicos. Como considerações preliminares, verificou-se que as reuniões Plurianuais contém registros fundamentais acerca de prestações de contas da Administração Pública do município, nos quais estão descritos todos os gastos com as ações e programas sociais implementados para o desenvolvimento de Seropédica. No que diz respeito ao Programa de Saneamento Básico descrito no Plano Diretor, por exemplo, a última reunião plurianual registrou apenas 8 ações no Programa de Urbanização, Habitação, Saneamento e Infraestrutura Urbana em 4 anos de governo. Esse diagnóstico indica que as políticas sociais, ações e demandas para este setor se mostram de urgência para o desenvolvimento pleno do Município de Seropédica. Por sua vez, no setor da saúde foi identificado um Plano Municipal de Saúde adotado no ano de 2014, com vigência até o 2017, todavia, não foram encontrados planos de saúde correspondentes aos anos posteriores, indicando a descontinuidade desse serviço. Em relação ao setor da educação, apesar do Plano Municipal de Educação conter referências ao Plano Diretor, com a proposta específica de ser um plano mais detalhado para a implementação das metas idealizadas, foram identificadas diferenças substantivas entre as disposições que constam na seção de Planejamento de Educação do Plano Diretor e as do Plano Municipal de Educação, de modo que no último faltam algumas diretrizes fundamentais que constam no primeiro. Por fim, a partir desses indicativos serão produzidos e aperfeiçoados os nossos diagnósticos sobre o serviço público do município de Seropédica, de modo a propor uma série de caminhos para a implementação efetiva e eficaz das provisões visadas.

PALAVRAS-CHAVE: serviços públicos; Seropédica; legislação; estratégias; implementação.

KEYWORDS: public services; Seropedica; legislation; strategies; implementation.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LEFEBVRE, H. (2011). O direito à cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro.

LOPES, Rodrigo. (1998). A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades. 02. ed. Rio de Janeiro: Editora Mauad.

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. (2018). Disponível em: <modelarametropole.com.br>. Acesso em julho de 2020. SEROPÉDICA. (1997).

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). (2004). Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Rio de Janeiro: FASE.

Lei Orgânica Municipal de Seropédica de 30 de junho de 1997. Câmara Municipal de Seropédica. Disponível em: <<http://camaraseropedica.rj.gov.br/uploads/lei-organica/lei-organica.pdf>>. Acesso em maio de 2020.

SARLET, I. W. 2001. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

SEROPÉDICA. (2006). Projeto de Lei Plano Diretor do Município de Seropédica de 13 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://seropedica.rj.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/plano-diretor-de-seropedica.pdf>>. Acesso em maio de 2020.

SEROPÉDICA. (2014). Plano Plurianual – PPA 2014/2017. Quadro de Identificação de Programas. Prefeitura Municipal de Seropédica. Disponível em: <<http://transparencia.seropedica.rj.gov.br/execucao-orcamentaria/acoes-programas/>>. Acesso em maio de 2020.

ESCRITAS MARGINAIS URBANAS E COVID-19: REDES E RUAS VIGIADAS

URBAN MARGINAL WRITINGS AND COVID-19: GUARDED NETWORKS AND STREETS

Carla Neves Mariani⁸⁵

RESUMO: Para quem estuda os direitos urbanos, situando-os em sua dimensão territorial e experienciando a rua como espaço privilegiado de pesquisa, o urgente e necessário afastamento dos cotidianos da cidade, determinado pela pandemia da covid-19, lança o complexo desafio de imaginar a continuidade do pensar tais direitos aliado dos movimentos de transitar, acessar, percorrer e estar em contato direto com esse campo de investigação empírica. Tem-se uma espécie de confinamento existencial, estando suspensos os modos usuais de elaboração e de criação teórica que dependem da dimensão da vivência nas ruas para fazer e produzir sentidos. De maneira similar, os riscos poéticos marginais, que dependem do registro nas ruas para ganhar corporeidade, passam a experimentar uma nova dimensão de aprisionamento, o de deixar de demarcar presenças nas ruas para cuidar de permanecer vivos em um cenário de multiplicação e banalização da morte, pela combinação entre a condição de pandemia e a negligência das políticas de saúde pública federal. Falo, especialmente, das escritas

⁸⁵ Advogada, Professora na UNINASSAU de Salvador-BA, graduada em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. E-mail: carlanmariani@gmail.com.

marginais urbanas, das pichações que inscrevem, de modo desautorizado, riscos e trajetórias das juventudes nas fronteiras de concreto que a cidade constitui. Ainda que partindo de localidades distintas, as situações apontadas – quanto à continuidade das pesquisas urbanas e quanto à presença do modo de existir pichador - podem confluir no que diz respeito à possível impulsão para invenção de novos métodos de acessar o campo, ocupar a cidade e produzir espacialidades. A hiperconexão tecnológica e a presença nas redes digitais da internet se destaca como alternativa para tais continuidades. As redes sociais, já tão definidoras das relações contemporâneas, além de representarem espaço de sociabilidade, potencializam os campos de visibilidade e de interação, principalmente entre as juventudes urbanas. Desse modo, as pichações e os estudos sobre direitos urbanos não escaparão de compor também uma paisagem no campo digital e disputar novas sociabilidades e formas de existir. Motivado por tais provocações, esse estudo situa o olhar em direção aos modos de comunicação entre as redes e as ruas, intensificados pela Covid-19. Mais especificamente, busca observar como os coletivos e gangues de pichação, situados em Salvador, têm se mantido vivos e articulados sem a dimensão da experiência coletiva nas ruas. Como principal suporte de aproximação metodológica para pesquisa e análise, tem-se o uso do *instagram*, rede social que privilegia a produção de imagem como ferramenta de comunicação. Propõe-se, portanto, a partir do uso e observação deste dispositivo, a construção de uma cartografia visual das imagens produzidas e das interações decorrentes (comentários, *lives*, eventos virtuais). Conteúdo que não se encerra em si, redirecionando olhares para a cidade que também se reconfigura pela atual ordem de restrições, uma vez que o espaço como suporte da reprodução da vida deverá também ser pautado pelo

distanciamento dos corpos. A biopolítica pensada por Foucault (2002) bem lembra que, historicamente, as doenças e pandemias influenciaram o desenho e organização das cidades, principalmente no que concerne aos aparatos de vigilância dos corpos e dos seus percursos, inaugurando novos regimes de territorialização da vida e da morte. Ao adensarmos camadas de complexidade, trazendo à análise o viés de raça, classe, gênero e Estado, chegaremos também ao campo da necropolítica, tão bem demarcada por Mbembe (2016), que lança olhares para as políticas direcionadas, especialmente, para a reprodução da morte de determinados grupos sociais. Política de morte que se manifesta pelo extermínio dos corpos físicos – pela violência de Estado e suas omissões no cuidar -, como também pela perseguição e criminalização das formas de expressão da existência consideradas pelo pensamento hegemônico como subalternas e marginais. Desse modo, é possível pensar que, historicamente, os processos de criminalização em torno das expressões culturais negras e periféricas estão mais relacionados com movimentos de silenciamento e apagamento de formas de existir contra hegemônicas, do que com a tutela em abstrato de um bem a ser penalmente protegido pelo Estado. A partir dessa provocação, abre-se um campo de reflexão para os possíveis excessos e inconsistências na tipificação penal do ato de riscar superfícies urbanas, uma vez que o suporte físico utilizado – o muro, na maioria das vezes – não se deteriora, permanece cumprindo a sua função, sendo, portanto, difícil substanciar o nível de impacto ao meio ambiente urbano, tendo como base somente a visualidade produzida. Logo, sendo a pichação um modo de ocupar a cidade, de registrar presenças e trânsitos das juventudes nas ruas, a sua criminalização converte-se em movimento de morte em vida, de anulação de uma forma de experienciar a vida urbana.

Movimento de controle e homogeneização que pode se reconfigurar com apoio do arsenal tecnológico implantado pelo enfrentamento à Covid-19, com destaque para os sensores infravermelhos e as câmeras de identificação facial implantadas sob a justificativa de vigilância sanitária, em espaços estratégicos da vida urbana cotidiana, como é o caso da Estação da Lapa, em Salvador – espaço que integra linhas de metrô e ônibus do centro para todos os pontos da cidade, sendo assim de grande circulação popular. É possível atentar-se, também, para a (in) segurança digital que a visibilidade nas redes (*instagram*) pode operar ao quebrar os anonimatos da rua e, portanto, nos riscos de servir como dispositivo de controle e monitoramento, uma vez que tais expressões urbanas seguem perseguidas e criminalizadas, mesmo não estando presentes diretamente nas ruas. Nesse sentido, pensar os processos urbanos sob a lente da contemporânea pandemia, é também pensar em suas chaves de legitimação instrumentalizadas pelo Estado. Para esse debate, destaco a atuação do Direito, enquanto norma formal institucional e enquanto fazer normativo imposto às margens da cidade. Vigilância, toque de recolher, monitoramento, serão esses os conceitos a guiar o urbano que se expandirá a partir daqui? É possível demarcar onde se encerra o controle para saúde pública e se inicia o cerceamento para homogeneização dos corpos? Em terreno tão fluido e de limites tão tênues não será possível tecer considerações definitivas. Cabe a este estudo/diálogo a intenção de lançar provocações preliminares para abrir o campo de interlocuções, mobilizando o direito à cidade a pensar-se em conjunção com os saberes marginais da rua e com as tecnologias de vigilância do coronavírus, avançando e alcançando novas fronteiras.

PALAVRAS-CHAVE: pichações; pandemia; rede sociais; vigilância; necropolítica.

KEYWORDS: graffiti; pandemic; social network; surveillance; necropolitics.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVELAR, L.; NOVAES, B. P.. Há mortes anteriores à morte: politizando o genocídio negro dos meios através do controle urbano racializado. *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS CRIMINAIS*, v. 135, p. 343-376, 2017.

BRUNO, Fernanda. Máquinas de ver, modos de ser: vigilância, tecnologia e subjetividade. Porto Alegre: Sulinas, 2013.

CAMPOS, Ricardo. Visibilidades e invisibilidade urbanas. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v.47, n.1, 2016, p.49-76.

CANALES, María Paz. O Paradigma tecno-político criado pela pandemia: o risco e a oportunidade. Lavits, 2020. Disponível em: <https://lavits.org/lavits_covid19_9-o-paradigma-tecno-politico-criado-pela-pandemia-o-risco-e-a-oportunidade/?lang=pt>. Acesso em: 11/08/2020.

COSTA, Xico. Imagem e experiência de apreensão da cidade. In: JACQUES, Paola Berenstein e Fabiana Dultra Britto. *Experiências metodológicas para compreensão da complexidade da cidade contemporânea*. Salvador: Edufba, 2015.

FOUCAULT, Michel. Aula de 15 de janeiro, 1975. Os Anormais. Curso no Collège de France, 1974-1975. Martins Fontes, 2002.

LEFEBVRE, Henri. A produção do espaço. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins, 2006.

_____. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2008.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. Arte & Ensaios, Revista do PPGAV/EBA/UFRJ. Rio de Janeiro: n.32, v. 32, 2016.

NASCIMENTO, Abdias. O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

PEREIRA, Alexandre Barbosa. Quem não visto, não é lembrado: sociabilidade, escrita, visibilidade e memória na São Paulo da Pixação. Universidade Federal de São Paulo, Arte e antropologia. São Paulo, 2012.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Por uma cartografia da ação: pequeno ensaio de método. Cadernos IPPUR, ano 15 e ano 16, n.1 e n. 2, 2001 e 2002.

**FORTALECENDO O AMBIENTE DE INOVAÇÃO COMO
POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL PARA O
DESENVOLVIMENTO DA CIDADE**

**STRENGTHENING THE INNOVATION ENVIRONMENT AS
A MUNICIPAL PUBLIC POLICY FOR THE DEVELOPMENT
OF THE CITY**

Lucas Dias Alves e Silva⁸⁶

RESUMO: A sociedade contemporânea muito discute o papel das novas tecnologias, seu impacto nas relações sociais e principalmente no ambiente urbano, mas pouco se fala das políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) nas municipalidades brasileiras. O nível de inovação é insuficiente, com pouco planejamento na gestão da inovação, baixo grau de transformação de insumos e pouca capacitação humana, além de uma descoordenação institucional e jurídica local que impulse a criação inventiva e dê segurança à produção relacionada à ciência, tecnologia e principalmente à inovação. O desenvolvimento de políticas públicas para divulgação, consolidação e desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação na grande maioria das cidades brasileiras não acompanhou a evolução das próprias tecnologias e desempenham papel secundário nas estratégias urbanas dos municípios brasileiros, não dando sustentação a um ambiente genuinamente inovador. A inovação pode ser mobilizada para garantir que as políticas públicas urbanas

⁸⁶ Mestrando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e gestor em Ciência e Tecnologia da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais.

sejam inclusivas das necessidades locais, como a exemplo da reconfiguração das infraestruturas urbanas para superar os problemas locais, levando à redução das desigualdades e impulsionando uma melhor qualidade de vida. O ordenamento jurídico e as instituições brasileiras atualmente não acompanham o processo de evolução tecnológica e poderiam ter o papel de facilitadores dos processos de transformação social contemporâneos. Consta-se como possíveis hipóteses do descompasso de Políticas Públicas municipais nesta área, a falta de incentivos federais e estaduais consistentes, seja no aspecto financeiro ou do ordenamento jurídico que impulsionem o investimento local em CT&I e ainda a ideia de que os gastos relacionados a estes investimentos necessitariam de grande vulto financeiro, o que poderia ser um impeditivo para municípios que já contam com grande contingenciamento de recursos em mínimos constitucionais obrigatórios. Na esteira da valorização cultural como propulsora da criatividade e inventividade brasileira, a operação dos centros urbanos pelos governos municipais deveria promover e incorporar iniciativas locais de inovação de forma transversal às outras políticas públicas locais, notadamente aquelas voltadas para a mobilidade (conectada com o planejamento urbano), energia, moradia, uso de recursos hídricos, saúde, manufatura e agricultura urbana (considerando principalmente as perspectivas de fazendas e manufaturas urbanas voltadas à alimentação da população urbana), visando um desenvolvimento inclusivo e sustentável, baseado nas necessidades dos habitantes do município, tendo a comunidade no centro da política pública de desenvolvimento. A inovação está evidenciada na introdução de novidades a processos ou produtos, sendo parte fundamental para o diferencial produtivo, implicando em maior eficiência e vantagem

competitiva concorrencial, gerando novos tipos e modelos de negócios. No arranjo constitucional em vigor, o poder executivo e legislativo municipal deveriam também ser parte fundamental para o progresso da tecnologia e inovação brasileiras. Com revisão de literatura relacionada à Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação vigente e da nova proposta da Política Nacional de Inovação em discussão pelo Governo Federal e por meio de estudo de casos locais, tendo como parâmetro os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas e os estudos de Manuel Castells relacionados à nova dinâmica social contemporânea, a pesquisa em curso propõe analisar o atual cenário das políticas públicas dos municípios brasileiros de incentivo e apoio à ciência, tecnologia e inovação – no que tange a novas políticas, bem como aos incentivos já comumente utilizados de concessão de bolsas, auxílios, subvenções, dentre outros – levando em consideração as novas perspectivas da economia do compartilhamento e os possíveis impactos pós-pandemia de 2020. Como evidências preliminares, constata-se uma política de inovação que não coloca as necessidades locais no centro da discussão e não inclui de forma protagonista o papel das municipalidades nas ações voltadas para o incentivo à inovação no Brasil. Considerando a importância do papel da inovação nas cidades para impulsionar um desenvolvimento urbano sustentável no enfrentamento de desafios sociais para que a sociedade brasileira não só seja usuária das novas tecnologias, mas também possa desenvolver e produzir sua própria tecnologia, as cidades têm papel fundamental nessa estratégia. Consequentemente, a presente pesquisa é voltada à proposição de mecanismos para uma melhor relação público-privada local que dissemine a cultura inventiva e disruptiva e ao aprimoramento dos

instrumentos jurídicos que criem um ambiente mais amigável à produção da inovação para um planejamento urbano que considere as realidades localizadas para formação de cidades efetivamente inteligentes e sustentáveis. Deseja-se assim, que os governos municipais direcionem esforços para a evolução de ferramentas que propiciem um ambiente de inovação favorecendo a criação de novas tecnologias e de inovação pela comunidade urbana, tendo como objetivo sistemas urbanos mais eficientes que garantam um acesso amplo e inclusivo às garantias fundamentais constitucionais, sendo fator essencial para uma transição para uma sociedade mais sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Ambiente de Inovação; Políticas Públicas; Sistema Urbano Sustentável; Desenvolvimento sustentável.

KEYWORDS: Innovation environment; Public policies; Sustainable urban system; Sustainable development.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **CITInova**. Disponível em: <<https://citinova.mctic.gov.br/>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022**. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Política Nacional de Inovação**. Disponível em: <<https://ibrazil.mctic.gov.br/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crescimento e Desenvolvimento Econômico**. Fundação Getúlio Vargas. Versão de junho de 2008.

Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>>. Acessado em: 10 jun. 2020.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Conferência. Belém (Por): Imprensa Nacional, 2005.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Tradução de Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar. 2018. 150 p.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum. 2009. 309 p.

EUROPEAN COMISSION. **The role of science, technology and innovation policies to foster the implementation of the sustainable development goals (SDGs)**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/role-science-technology-innovation-policies-foster-implementation-sustainable_en>. Acesso em: 20 jul. 2020.

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES. **Technology and the Future of Cities**. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/images/Blog/PCAST%20Cities%20Report%20_%20FINAL.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2020.

KUHN, Thomas S. **The structure of scientific revolutions**. 3 ed. Chicago and London: The University of Chicago Press. 1996.

LIMA, E.G.; CHINELLI, C.K.; GUEDES, A.L.A.; VAZQUEZ, E.G.; HAMMAD, A.W.A.; HADDAD, A.N.; SOARES, C.A.P. **Smart and Sustainable Cities: The Main Guidelines of City Statute for Increasing the Intelligence of Brazilian Cities**. Sustainability, v. 12, n. 13, 1025, jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO –**OCDE Better Life Index**. Disponível em: <<http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt>>. Acessado em: 10 maio 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **PNUD**: O que fazemos. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/our-focus.html>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

SUSSKIND, Jamie. **Future Politics**: Living together in a world transformed by tech. New York: Oxford University Press. 2018.

TEGMARK, Max. **Life 3.0**: Being human in the age of artificial intelligence. New York: Alfred A. Knopf. 2017. 384 p.

THE WORLD URBAN FORUM. **Cities of Opportunities**: Connecting Culture and Innovation. Disponível em: <https://wuf.unhabitat.org/sites/default/files/2020-02/WUF10_final_declared_actions.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

UNITED NATIONS. **About the Sustainable Development Goals**. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

UNITED NATIONS. **Transforming our world**: the 2030 Agenda for the Sustainable Development. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

**O CONTROLE ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DA
ANTI JURIDICIDADE NO DESCARTE INAPROPRIADO DAS
MÁSCARAS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL NA PANDEMIA
DO CORONAVÍRUS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

**MUNICIPAL ADMINISTRATIVE CONTROL OF
ANTI JURIDICITY IN INAPPROPRIATE DISPOSAL OF
INDIVIDUAL PROTECTION MASKS IN THE
CORONAVIRUS PANDEMIC IN THE CITY OF RIO DE
JANEIRO**

Nádia Regina da Silva Pinto⁸⁷

RESUMO: A partir do Decreto Estadual nº 46.973, de 16 de março de 2020 e atualizações posteriores foram reconhecidas as situações de emergência na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro em razão da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). A pandemia do coronavírus trouxe grandes preocupações por inexistir imunização específica por meio de uma vacina, bem como não haver um protocolo de tratamento médico internacional sistematizado e eficaz no seu combate. As medidas de confinamento social e asseio pessoal são as que parecem ter maior consenso na sociedade científica mundial, dando maior protagonismo às ações individuais para reduzir a velocidade

⁸⁷ Mestranda em Direito e Políticas Públicas (UNIRIO). Doutora em Saúde e Mestre em Enferm. (UERJ). Bacharela em Direito pela UNIRIO. Licenciada em Ciênc. Biológicas pela UERJ. Bacharela e licenciada em Enfermagem (UFF). Servidora da ANS. Tel.: (+55) 21992165738. Email: nadiarspinto@gmail.com.

geométrica da transmissão do vírus nesse cenário de incertezas diagnósticas e terapêuticas. O uso das máscaras de proteção individual tem utilidade à população por servirem de barreira mecânica na propagação de gotículas e aerossóis potencialmente infectantes, especialmente em relação aos indivíduos que se encontram na fase aguda da doença, e incluindo os assintomáticos que embora não tenham desenvolvido os sinais e sintomas da infecção do coronavírus podem transmiti-la facilmente entre os contactantes mais próximos. Considerando que os mecanismos de proteção incluem também aspectos individuais de higienização das mãos e a habitualidade com que elas são lavadas e não levadas às mucosas orofaríngeas torna-se imprescindível que cada conduta humana seja também regulada pelo Poder Público que tem papel essencial na formulação e fiscalização de políticas públicas sanitárias e ambientais, sobretudo em relação à destinação incorreta das máscaras de uso individual ao longo da pandemia do coronavírus. O Programa Lixo Zero, é realizado pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) em conjunto com a Guarda Municipal do Rio de Janeiro, e prevê a aplicação de multas para os indivíduos que sujem a cidade. A iniciativa desse programa tem como finalidade aplicar a Lei municipal de Limpeza Urbana nº 3.273, de 06 de setembro de 2001, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 21.305, de 19 de abril de 2002, e conscientizar a população da importância de não jogar lixo nas ruas, praias, praças e demais áreas públicas, melhorando a qualidade da limpeza na cidade do Rio de Janeiro. Por conseguinte, a Lei Estadual nº 8.859, de 03 de junho de 2020 tornou obrigatório o uso de máscara de proteção respiratória em meio à pandemia do coronavírus no Estado do Rio de Janeiro, em todos os ambientes públicos e privados de acesso coletivo. Outrossim,

as máscaras de proteção respiratória podem ser substituídas por qualquer outro material equivalente que proteja a boca e o nariz, a exceção dos profissionais de saúde, cujas máscaras deverão ser a do tipo cirúrgica N95 própria para o uso hospitalar. Na contramão da exigência legal de máscaras respiratórias, o que está se tornando comum é o descarte indevido desses materiais após o uso, o que acaba ocorrendo habitualmente nas ruas, calçadas, praças, parques, praias e outros ambientes, causando riscos progressivos de transmissão da infecção pelo coronavírus. Nesse cenário de descarte indevido do uso de máscaras respiratórias destinadas à proteção individual em razão da pandemia do coronavírus que o Programa Lixo Zero evidenciou maior destaque em fiscalizar condutas humanas antijurídicas à luz da Lei de limpeza urbana no Rio de Janeiro. Nesse contexto, o problema desta pesquisa designa-se a descobrir se as máscaras respiratórias utilizadas na pandemia do coronavírus integram o relatório de resíduos sólidos do Programa Lixo Zero durante os flagrantes de autos de infração lavrados em face dos cidadãos que lançam diversos tipos de lixo nas ruas e calçadas da cidade do Rio de Janeiro. Como hipótese ao referido problema, os indivíduos, empiricamente, estariam sujando a cidade carioca após o uso das máscaras de proteção individual e tal fato estaria constando nos relatórios de prestação de informações públicas elaborados pela COMLURB no Programa Lixo Zero. Por sua vez, os objetivos gerais são identificar se as máscaras usadas de proteção individual constam nos relatórios de resíduos sólidos do Programa Lixo Zero elaborado pela COMLURB e analisar se há arrecadação pecuniária por meio de aplicação de multas aos indivíduos infratores que praticam condutas antijurídicas ao lançarem máscaras respiratórias usadas nas ruas em meio à pandemia do coronavírus no Rio de Janeiro. Como

marco teórico serão abordadas revisões científicas de literatura acerca do debate das políticas públicas sociais de limpeza urbana, bem como os principais estudos metanalíticos primários e secundários dos últimos dois anos. O método selecionado fundamenta-se na abordagem quantitativa, cujo valor traduzir-se-á na análise documental do relatório atual de resíduos sólidos elaborado pela COMLURB no Programa Lixo Zero. Os resultados esperados após a análise documental do relatório de resíduos sólidos do Programa Lixo Zero da COMLURB na cidade do Rio de Janeiro atestarão ou não se as máscaras respiratórias além de estarem sendo, possivelmente, descartadas de forma descuidada no meio dos logradouros públicos e calçadas nos autos de infrações flagrados pela autoridade pública sanitária do poder administrativo municipal local, como também se está havendo a arrecadação pecuniária correspondente das multas aplicadas nas diligências *in loco*, ou seja, se há resistência ou não à penalidade imposta aos infratores como a não assinatura da notificação no momento da lavratura dos autos de infrações e negativas dos pagamentos das multas aplicadas e geradoras de débitos que originam a inscrição nos cadastros restritivos de créditos. Os resultados alcançados detectarão as informações necessárias que poderão indicar ou não as lacunas regulatórias na aplicabilidade da Lei nº 3.273, de 06 de setembro de 2001 que dispõe sobre a limpeza urbana na cidade do Rio de Janeiro para revisão e recomendações nas atividades auto-executórias de fiscalização das condutas humanas antijurídicas na pandemia do coronavírus.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à saúde; Pandemia do coronavírus; Descarte inadequado de máscaras individuais; Política pública urbana; Programa Lixo Zero do Rio de Janeiro.

KEYWORDS: Right to health; Coronavirus pandemic; Inadequate disposal of individual masks; Urban public policy; Zero Waste Program in Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública**. 30º Encontro da ANPAD. Salvador, Bahia: EnAnpad, 2006. 11p. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2006-apsa-1840.pdf> >. Acesso em: 05 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Lei Municipal nº 3.273, de 06 de setembro de 2001. Dispõe sobre a gestão do sistema de limpeza urbana no município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial [do] Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 10 de setembro de 2001. Republicado em 22 de outubro de 2001. Seção 1, p.1. Disponível em: < http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/17355Lei%203273_2001.pdf >. Acesso em: 07 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Decreto Municipal nº 21.305, de 19 de abril de 2002. Regulamenta a Lei nº 3.273, de 06 de setembro de 2001, que dispõe sobre a gestão dos serviços de limpeza urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 19 de abril de 2002. Seção 1, p.1. Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1017211/DLFE-229313.pdf/DECRETON2.1.3.0.5.DE1.9.DEABRILDE2.0.0.2..pdf> >. Acesso em: 07 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura Municipal. **Lixo Zero**. 2014. Disponível em: < <https://www.rio.rj.gov.br/web/gmrio/lixo-zero> >. Acesso em: 03 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Decreto Estadual nº 46.973, de 16 de março de 2020a (revogado pelo Decreto nº 47.006, de 27/03/2020).

Reconhece a situação de emergência na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro em razão do contágio e adota medidas enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19); e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 17 de março de 2020.** Seção 1, p.1. Disponível em: <
http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=191738679246465&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000008239&_adf.ctrl-state=174qah13xn_9>. Acesso em: 05 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Decreto Estadual nº 47.006, de 27 de março de 2020b (revogado pelo Decreto nº 47.027 de 13/04/2020. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo Coronavírus (COVID-19), em decorrência da situação de emergência em saúde, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, RJ, 30 de março de 2020. Seção 1, p.1. Disponível em: <
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391908>>. Acesso em: 07 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Decreto Estadual nº 47.027 de 13 de abril de 2020c (revogado pelo Decreto nº 47.052, de 29/04/2020. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo Coronavírus (COVID-19), em decorrência da situação de emergência em saúde, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, RJ, 13 de abril de 2020. Seção 1, p.1. Disponível em:
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=392949>>. Acesso em: 07 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Decreto Estadual nº 47.052, de 29 de abril de 2020d (revogado pelo Decreto nº 47.068, de 11/05/2020. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19), em decorrência da situação de emergência em saúde e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio**

de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 30 de abril de 2020. Seção 1, p.1.
Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=394230>
>. Acesso em: 07 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Decreto Estadual nº 47.068, de 11 de maio de 2020e (revogado pelo Decreto nº 47.102, de 01/06/2020). Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19), em decorrência da situação de emergência em saúde e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, RJ, 11 de maio de 2020. Seção 1, p.1.
Disponível em: < http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%C3%A7%C3%B5es%20SILEP/Legisla%C3%A7%C3%B5es/2020/Decretos/DECRETO%20N%C2%BA%2047.068%20DE%2011%20DE%20MAIO%20DE%202020_DISP%C3%95E%20SOBRE%20AS%20MEDIDAS%20DE%20ENFRENTAMENTO%20DA%20PROPAGA%C3%87%C3%83O%20DO%20NOVO%20CORONAV%C3%82US.pdf?lve>. Acesso em: 07 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Decreto Estadual nº 47.102, de 01 de junho de 2020f (revogado pelo Decreto nº 47.108, de 05/06/2020). Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da propagação do Novo Coronavírus (COVID-19), em decorrência da situação de emergência em saúde, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, RJ, 02 de junho de 2020. Seção 1, p.1.
Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=396295>>. Acesso em: 07 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Decreto Estadual nº 47.108, de 05 de junho 2020g (revogado pelo Decreto nº 47.128, de 19/06/2020). Dispõe sobre novas medidas relacionadas às operações do transporte público coletivo intermunicipal de passageiros no período atual de enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, RJ, 05 de junho de 2020. Seção 1, p.1. Disponível em: <

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=396641>>. Acesso em: 07 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Decreto Estadual nº 47.128, de 19 de junho de 2020h. Dispõe sobre novas medidas relacionadas às operações do transporte público coletivo intermunicipal de passageiros no período atual de enfrentamento do Novo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 19 de junho de 2020. Seção 1, p.1. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=397268>>. Acesso em: 07 ago.2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). Lei nº 8.859, de 03 de junho de 2020i. Estabelece a obrigatoriedade do uso de máscaras respiratórias, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, enquanto vigorar o estado de calamidade pública em virtude da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 04 de junho de 2020. Seção 1, p.1-2. Disponível em: <<http://www.aerj.net.br/file/04-06-2020-leiestadomascara.pdf>>. Acesso em: 05 ago.2020.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed.São Paulo: Cortez, 2009.224p.

O DIREITO À CIDADE E DIVERSIDADE: VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E NECROPOLÍTICA DOS CORPOS LGBTI+

THE RIGHT TO THE CITY AND DIVERSITY: STRUCTURAL VIOLENCE AND NECROPOLITICS OF LGBTI + BODIES

Henrique Rabello De Carvalho⁸⁸

RESUMO: O presente trabalho busca analisar o direito à cidade na perspectiva da população LGBTI+. A partir da análise de relatórios e indicadores produzidos por organizações não governamentais e estatais busca-se verificar como o direito à cidade é vivenciado pela população sexo gênero diversa. A partir da análise dos dados recolhidos verifica-se que as categorias de gênero, raça e classe social tornam-se variáveis determinantes para a pesquisa em que se percebe a violência LGBTIfóbica de forma estrutural no contexto das cidades evidenciando a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas em uma perspectiva de direitos humanos para essa parcela da população.

Palavras chave: direito à cidade: LGBTI+; direitos humanos.

ABSTRACT: This paper seeks to analyze the right to the city from the perspective of the LGBTI + population. From the analysis of reports and indicators produced by non-governmental and state organizations, it is sought to verify how the right to the city is experienced by the LGBTI+ population. From the analysis of the collected data, it appears

⁸⁸ Advogado. Mestre em Políticas Públicas e m Direitos Humanos (UFRJ). Membro do grupo Direitos Humanos e Justiça (UFRJ). Professor de relações internacionais e direitos humanos (UFRJ) e EMERJ.

that the categories of gender, race and social class become determinant variables for the research in which LGBTIphobic violence is perceived in a structural way in the context of cities, highlighting the need of development of public policies from a human rights perspective for this portion of the population.

KEYWORDS: right to the city: LGBTI +; human rights.

A reflexão sobre o direito à cidade em uma perspectiva democrática e diversa deve considerar além das categorias como gênero, raça e classe social a diversidade sexual e de gênero como variáveis estruturantes para um direito à cidade inclusivo e democrático. As diversas formas de violência, físicas ou verbais, caracterizam a presença e luta pela sobrevivência da população LGBTI+ ou sexo gênero diversa no contexto das cidades. A luta pelo direito ao reconhecimento manifesta-se não apenas no contexto da livre manifestação dos afetos e sentimentos mas sobretudo na (im) possibilidade de vivência das diversas orientações sexuais e identidades de gênero que não se conformam no binarismo organizador da heteronormatividade compulsória (BUTLER, 2002).

Para Lefebvre (1991), a cidade é estruturada a partir de uma perspectiva de poder que se expande para as esferas econômicas, política e social cujas normas e possibilidades se adequam a essas estruturas. Uma relação de poder em que se estruturam conflitos e disputas sobre o espaço público. Nesse cenário, propõe-se que a cidade, ao se organizar em uma perspectiva de poder, fundamenta-se a partir de padrões hegemônicos sobre corpos e sexualidades, excluindo portanto as pessoas LGBTI+ desses processos e possibilidades de

reconhecimento. Por outro lado observam-se movimentos de resistência e contra-hegemônicos como a Casa Nem, coletivo formado por pessoas LGBTI+ que, recentemente ocupou imóvel vazio/inutilizado na região de Copacabana no Rio de Janeiro resolvendo por seus próprios meios a dificuldade de moradia de parte da população LGBTI+ no contexto urbano (JACOBI, 1983; RIBEIRO e AZEVEDO, 1996).

Preciado (2014) propõe uma crítica sobre as categorias gênero e sexualidade na medida em que se estruturam em premissas essencialistas e biologizantes inscritas em uma perspectiva heteronormativa. Ao utilizar a referência dos dispositivos de Foucault (1999), Preciado entende que gênero e sexualidade são o produto destes dispositivos que se inserem em um sistema *tecno-sociopolítico* que se organiza de forma complexa a partir de discursos e práticas que incidem sobre o corpo e que devem ser desnaturalizados e desessencializados. Com base nas proposições apresentadas por Foucault (1997; 1998; 2005) sobre biopolítica em que se percebe a incidência do biopoder sobre indivíduos e seus corpos, Mbembe (2012) retoma a ideia do poder de vida e de morte com fundamento no conceito de soberania para demonstrar que este poder atravessa os limites do espaço, do território e da sociedade apontando para novas formas de poder em que ele destaca a necropolítica como forma de produção de morte seja por parte do Estado seja por atuação de segmentos sociais diversos.

As poucas estatísticas e estudos sobre grupos sociais sub-representados politicamente como a população LGBTI+ é um indicador do não reconhecimento desta parcela da população e que se reflete na sua presença nas cidades/territórios. Nesse sentido, a sub-representação reflete-se sobretudo na necessidade de judicialização da agenda de direitos LGBTI+ junto ao Supremo Tribunal Federal na medida em que,

desde a redemocratização, vários projetos de lei relacionados ao reconhecimento dos direitos da diversidade sexual e de gênero foram apresentados sem que nenhum fosse devidamente aprovado pelo poder legislativo federal. Nesse aspecto, as diversas formas de violência no espaço urbano e de forma institucional evidenciam a necessidade de pensar políticas públicas específicas para essa parcela da população em uma perspectiva de direitos humanos.

Dessa forma, a presente pesquisa pretende analisar dados recolhidos por instituições governamentais e não governamentais com o objetivo de verificar as tensões existentes e os elementos relacionados ao não reconhecimento das pessoas LGBTI+ e as possíveis consequências como violência cometida contra a população LGBTI+ no contexto das cidades, em que elementos como gênero classe e raça tornam-se categorias relevantes para estruturar as diversas formas de opressão e violência que caracterizam a vivência urbana da população LGBTI+.

Divulgado em 29 de janeiro de 2020, o relatório da ANTRA aponta que São Paulo foi o Estado com o maior registro de assassinato de travestis e transexuais em 2019, em que foram contabilizados 21 homicídios, registrando-se aumento de 50% dos casos em relação a 2018 (em que foram registrados 14 homicídios). Contabilizando-se os números referente aos homicídios praticados no período de três anos, os estados que lideram o ranking são São Paulo (1º lugar – 51 homicídios); Bahia e Ceará (2º lugar – 40 homicídios em cada estado); Rio de Janeiro (3º lugar – 37 homicídios); De acordo com o relatório o Brasil permanece na liderança do ranking de países recordistas de homicídios de pessoas travestis e transexuais no mundo, acompanhado pelo México (65 mortes) e Estados Unidos (31 mortes). O Brasil também passou do

55º lugar em 2018 para o 68º em 2019 na categoria de países seguros para a população LGBTI+.

Em 2019, contabilizaram-se 124 assassinatos de pessoas trans, das quais 121 identificadas como travestis e transexuais e três identificados como homens trans. De acordo com o relatório o perfil etário das pessoas trans assassinadas varia entre 15 e 45 anos de idade. Nesse sentido, 59,2% das vítimas tinham entre 15 e 29 anos, 22,4% entre 30 e 39 anos, 13,2% entre 40 e 49 anos, 3,9% entre 50 e 59 anos e entre 60 e 69 anos, 1,3% dos casos. No que diz respeito à raça e gênero, o relatório aponta que 82% dos homicídios foram cometidos contra pessoas pretas e pardas e 97,7% dos homicídios foram cometidos contra pessoas trans do gênero feminino.

Em 2019 o Atlas da Violência publicado pelo IPEA pela primeira vez apresentou dados sobre a violência contra a população LGBTI+ a partir da consolidação de dados relacionados às denúncias registradas no Disque 100, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) e dos registros administrativos do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde. A partir da análise desses dados percebe-se um aumento de violência LGBTIfóbica em uma perspectiva comparada. De acordo com dados presentes no relatório relacionado a mortes violentas de LGBT+ no Brasil em 2019 do Grupo Gay da Bahia (GGB) foram identificadas 329 mortes violentas, dentre as quais 297 homicídios e 32 suicídios.

Uma análise preliminar dos relatórios, que se estruturam por iniciativa de organizações não governamentais e por iniciativa estatal apontam para uma situação de violência estrutural LGBTIfóbica

urbana, em que se interseccionam as categorias de gênero, raça e classe social como fatores determinantes. As cidades tornam-se cenário em que o não reconhecimento das identidade de gênero e orientações sexuais destoantes do modelo heteronormativo permitem a perpetuação de práticas e formas de violência institucional e social constituindo formas de necropolítica dos corpos LGBTI+ no espaço urbano que se organiza e estrutura em uma perspectiva de poder predominantemente heteronormativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENEVIDES, Bruna; NOGUEIRA, Sayonara Naider Bonfim. Dossiê: Assassinatos e violência contra travestis e transexuais no Brasil em 2018. **Brasil: ANTRA/IBTE**, 2019.

BUTLER, Judith. Cuerpos que importan: Sobre los límites materiales y discursivos del "sexo", Buenos Aires, Paidós, 2002.

CERQUEIRA, Daniel et al. Atlas da violência 2019. 2019.

DA BAHIA, Grupo Gay. Mortes violentas de LGBT+ no Brasil: relatório 2018 [Internet]. Rio de Janeiro: GGB; 2019.

FOUCAULT, M. _____. Em defesa da sociedade: curso no Collège de France, 1975-1976. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____.; MACHADO, R. Microfísica do poder. 19. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

_____. Vigiar e punir. Petrópolis: Editora Vozes. 1997.

JACOBI, Pedro Roberto. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato Raul (Org.). Movimentos coletivos no Brasil urbano. Rio: Zahar. 1983. pp. 145-176

LEFEBVRE, Henry. O direito à cidade. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1991.

MBEMBE, Achille. Necropolítica, una revisión crítica. In: GREGOR, Helena Chávez Mac (Org.). Estética y violencia: Necropolítica, militarización y vidas lloradas. México: UNAM-MUAC, 2012, p. 130-139.

PRECIADO, B. Manifesto Contrassexual. Políticas subversivas de identidade sexual. São Paulo: n-1 edições, 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça



A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade



O DIREITO ANTROPOCÊNTRICO NA ECONOMIA DE MERCADO E O MEIO AMBIENTE

Elisa de Oliveira Morais Nacur⁸⁹

RESUMO: Este presente artigo tem como tema a exploração capitalista do território e a formação de um direito antropocêntrico coincidente com o sistema de integração econômica do capital, por meio do qual a indústria se expande e subjuga ser humano e natureza. Tem-se o objetivo de refletir a eficácia das leis de proteção ambiental na contemporaneidade uma vez que elas se estruturam pelo vértice da mercantilização e objetificação da natureza.

1. ECONOMIA DE MERCADO E O ORDENAMENTO JURÍDICO ANTROPOCÊNTRICO

A natureza torna-se pela primeira vez, simplesmente um objeto para o gênero humano, um assunto puramente de utilidade; ela cessou de ser reconhecida como um poder em seu próprio âmbito; e o conhecimento teórico de suas leis independentes aparece somente como um estratagema destinado a subjugar-la às vontades humanas, quer como objeto de consumo ou como meios de produção (GRUNDRISSE, 1971: 94)

⁸⁹ Advogada, mestranda pela UERJ na Linha de Pesquisa de Direito da Cidade e graduada pelo Ibmecc em Direito

O mundo está se aquecendo em decorrência dos efeitos climáticos oriundos do antropoceno, e pouco se tem obtido em âmbito jurídico de efetividade normativa. Da Conferência de Estocolmo em 1972 à Rio + 20, a verdade é que todo arcabouço jurídico positivado tanto na esfera nacional tanto quanto na internacional não vem se demonstrando capaz de mudar os rumos do aquecimento global. Tanta ineficácia levanta bandeira vermelha e traz a necessidade de refletir onde erramos. Que vivemos o antropoceno, não há dúvidas. Só não é muito claro que, embora as ações antrópicas sejam as principais causadoras de mudanças geológicas, e que o ser humano se ponha como “centro” nas relações ecológicas, não é ele que está no centro dos interesses contemporâneos.

Por isso, mesmo que as transformações geológicas sejam efeitos da ação antropogênica, não seria razoável afirmar que o ser humano é a centralidade dos interesses governamentais. Tanto ser humano quanto natureza estão empregados para o alcance de um específico fim: a manutenção de uma economia de mercado. Consequentemente, ambos passam a integrar um processo de acumulação de capital para quem a mais-valia é obtida por meio de mercado de troca de preço fixo. O modelo econômico vigente se sobrepôs à forma de integração das chamadas sociedades de reciprocidade e de distribuição, em que tanto a igualdade como o *status* prevaleciam sem que houvesse obstáculo ao acesso da população a recursos básicos de que dependem suas vidas⁹⁰.

O chamado mercado de troca por meio fixo é um estágio de integração econômica própria de sociedades capitalistas. Nessas sociedades, o excedente social criado – isto é, “*aquela quantidade de recursos materiais existentes acima dos requisitos de subsistência da sociedade em questão*” (POLANYI, 1957: 321) – é obtido através da

⁹⁰ Sobre isso, ler *Social Justice and City* de David Harvey.

venda da força de trabalho, que se torna mercadoria. Como consequência, o atual modo de integração econômica leva a uma longa e vigorosa busca de força de trabalho excedente para a manutenção das suas forças produtivas. Ao se separar produtor dos meios de produção, expropriou-se ser humano da sua liberdade individual. Passa-se a exercer o trabalho como forma de subsistência.

Essa formação de excedente necessária para a formação das sociedades capitalistas foi deflagrada a partir do advento da indústria, sendo as cidades a consequência necessária para a manutenção e existência das sociedades industriais. As indústrias dependem das cidades assim como as cidades dependem das indústrias. Nesse processo, surge o urbanismo como forma dominante na paisagem e na vida das sociedades modernas. O urbanismo habita na “*concentração de uma quantidade significativa de produto social excedente em um ponto no espaço*” (HARVEY, 1980: 194). O mercado de troca por preço fixo penetrou nas entranhas sociais chafurdando pessoas e natureza nas necessidades do capital.

Diante desse sistema que preconiza o lucro, surge o Direito Ambiental como braço dos governos, dando regramento à exploração econômica. Entretanto, numa sociedade capitalista, Estados servem para manter o equilíbrio do mercado de troca e desestimular – embora em alguns casos encoraje – o surgimento dos monopólios comerciais em setores específicos da economia. Nota-se que em uma sociedade de mercado, o ser humano integra o leque de mercadorias disponíveis através da alienação da sua força de trabalho.

Os interesses do “mercado” se sobrepujam à da dignidade da pessoa humana. Presumivelmente, o exército de mão-de-obra que forma a produção de excedente social – circunstância indispensável para a

formação das cidades urbanas – passa a morar, trabalhar, viver e se entreter em lugares pobres. A pobreza é uma consequência imediata da industrialização dos países, e as nações de capitalismo avançado transpõem para além de suas fronteiras a exploração e a expansão parasitária da indústria que vai ao encontro dos danos ambientais decorrentes da poluição.

O capital fixo investido é expropriativo, e retira das mãos das pessoas que sustentam a indústria condições mínimas de subsistência. Não surpreende que no processo de expansão do capital, a indústria tenha deflagrado e alimentado o desequilíbrio ecológico. A busca por mercado produtor e consumidor de riquezas desconsidera, por idiossincrasia própria, os limites da natureza. Ela passa a ser fonte geradora de “recursos”. Pessoas passam a compor os “recursos humanos” expressos na alienação da sua força de trabalho. Por decorrência, não se pode esperar que as forças produtivas do capitalismo ajam contra si próprias. Não se pode esperar equilíbrio ecológico de uma sociedade de consumo.

As moradias informais são repercussões da industrialização. A moradia digna custa mais caro do que uma pessoa que compõe o mercado de mão-de-obra é capaz de pagar. A falta de acesso à moradia digna é um problema global, e a Agenda Habitat vem, 1976 debatendo medidas para a garantia de padrões de moradia digna. Até 2050, estima-se que a população urbana mundial vá quase dobrar de tamanho, o que torna a urbanização um dos aspectos mais preocupantes do século XXI. A pobreza é um dos maiores problemas do século. Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, as mudanças

climáticas forçarão 143 milhões de pessoas a migrar nas regiões da África Subsaariana, da Ásia do Sul e da América Latina⁹¹.

Em meio a essas questões, impostas por uma sociedade de consumo, a natureza se onera sobremaneira. Isso traz à tona a necessidade de imaginar uma sociedade pós-utopia. Verdade seja dita, o ordenamento jurídico antropocêntrico não é capaz de trazer solução aos problemas que se originaram a partir dele próprio. É preciso repensar o formato de uma sociedade pós-capitalista urgentemente. Coisificada e posta à serventia dos interesses de mercado, a natureza já vem alertando sinais inconfundíveis de exaustão. O coronavírus é a mais nova e impressionante resposta de um ecossistema que vem colapsando. É por isso que se deve reimaginar e positivar um ordenamento jurídico novo, em que ser humano e natureza habitam as centralidades governamentais, diferentemente da atual realidade em que políticas supostamente sustentáveis estão escamoteando as reais intenções do mercado: o lucro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

MARX, K. **The Grundrisse** (London Macmillan Press, 1971, translated and edited by D. McLellan).

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 1ª ed. São Paulo. Brasiliense, 1973.

PEARSON, H. 1957 : **The economy has no surplus: a critique of a theory of development**. In Polanyi, K., Arensberg, C. M. and

⁹¹ THE GUARDIAN. Why the Guardian is changing the language it uses about the environment. Disponível em: . Acesso em 20 de julho de 2019. Outras organizações, como o Greenpeace, têm seguido no mesmo sentido.

Pearson, H. W., editors, *Trade and Market in Early Empires* (New York).

OS ANIMAIS NÃO HUMANOS NOS CENTROS URBANOS: CONTRATUALISMO E REPRESENTAÇÃO

NONHUMAN ANIMALS IN URBAN CENTERS: CONTRACTARIANISM AND REPRESENTATION

Giselle Maria Custódio Cardoso⁹²

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo debater e analisar os animais não humanos nos centros urbanos, a partir de uma perspectiva contemporânea dos sistemas político-jurídicos brasileiros visando identificar um modelo de tutela apropriada a estes, partindo do pressuposto que garantir representatividade do animal é garantir a estes uma vida digna. O marco teórico e filosófico ora utilizados são o contratualismo teórico de John Rawls, ampliado pelo enfoque das capacidades de Martha Nussbaum, os quais juntamente com o biocentrismo mitigado são os principais pilares do presente. O método de pesquisa utilizado foi o hipotético-dedutivo, baseado em análise bibliográfica e jurisprudencial, tendo como resultado a obtenção, a partir do próprio contratualismo, da justificativa teórica capaz de permitir a representação de animais não humanos e, assim, garantir a efetividade da lista de capacidades proposta por Nussbaum e, consequentemente, o respeito à sua dignidade, a qual associamos à

⁹² Mestranda em Direito da Cidade pela UERJ. Especialista em Direito Ambiental pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Assessora Jurídica da Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente – INEA.

possibilidade de demandar por políticas públicas e maior integração aos espaços urbanos, reconhecendo os animais não humanos enquanto sujeitos da cidade e para quem as funções sociais da cidade seriam acessíveis, a fim de avançarmos em direção à uma sociedade interspécie igualitária.

PALAVRAS-CHAVE: Animais não humanos; Cidade; Contrato social; Enfoque das Capacidades; Política pública;

ABSTRACT: This paper focuses on debate and analyze nonhuman animals from the contemporary Brazilian political-legal system perspective, in order to identify a proper guardianship for them, as well as a model for its regulation, assuming that a guaranteed representativeness would also assure a life with dignity. The theoretical and philosophical landmarks are contractarianism theory, John Rawls's equity as justice theory broadened by Martha Nussbaum's capabilities approach which along with mitigate biocentrism are the main pillars of this research. The research method used was the hypothetical-deductive, based on bibliographic research and precedent court cases analysis, which allowed us to obtain from the contractarianism, a theoretical underpinning for the representation of nonhuman animals and also guaranteeing the effectiveness of the capabilities list for them and also their dignified existence as a result of public policies and integration into urban spaces. Recognizing though nonhuman animals as subjects of the city, to whom the social functions of the city are accessible. Aiming towards an egalitarian interspecies society.

KEYWORDS: Nonhuman animals; City; Contractarianism theory;

Capabilities approach; Public Policy;

As correntes teóricas do contratualismo social foram balizadoras e, simultaneamente, limitadoras, quiçá, opressoras, porém, acima de tudo norteadoras do arranjo jurídico-político sobre o qual as sociedades construíram seus respectivos modelos, de modo que se tornaram a justificativa teórica para tal, assim como definiram os padrões de aceitação e exclusão dos respectivos participantes.

Para além deste padrão proveniente da teoria, tem-se ainda a predominância do paradigma antropocêntrico sobre às ciências jurídicas e sociais desde à denominada Era da Razão, fazendo com que as propostas de superação da assimetria das cidades e das relações que nela se desenvolvem encontrem barreiras básicas ao refletir em um centro urbano acessível e incluyente a todos os seus atores.

Observa-se que os atores sociais regularmente admitidos em um centro urbano, e para quem toda a dinâmica da cidade e sua respectiva regulação política e jurídica é desenvolvida, restringe-se ao humano em qualquer uma de suas perspectivas de usuário da cidade, o que, naturalmente, exclui todos os demais indivíduos que integram o espaço urbano e nele também se desenvolvem.

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, adentra-se nesta discussão jurídica a fim de serem ultrapassadas as dúvidas em direção à regulação e ao reconhecimento.

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.

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.

Por fim, sabe-se dos desafios que permanecem, do trabalho jurídico-político para o desenvolvimento de instrumentos garantidores de dignidade aos animais, inclusive no que se referente ao enfrentamento das questões de justiça a eles relacionada, razão pela qual segue-se em busca deste aprofundamento, visando a construção de um cenário de inclusão e igualdade, bem como o florescimento desta sociedade cooperativa, justa e igualitária para todas as espécies.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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>. 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> 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>. Acesso em 15.08.2019.

BRASIL. DECRETO-LEI N° 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940. CÓDIGO PENAL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 16.08.2019.

BRASIL. PROJETO DE LEI DA CÂMARA N° 27, de 2018. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7729363&ts=1565361536668&disposition=inlin>> 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-urbano-ate-2050/>> Acesso em 15.08.2019.

IBGE. **Áreas urbanizadas do Brasil (2015)**. Disponível em <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-de- noticias/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.

LOURENÇO, Daniel Braga. (2019). *Qual o valor da natureza? Uma introdução à ética ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Elefante.

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-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-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.

**PANDEMIA DO COVID-19 E LIBERDADE DE CULTO:
REPENSAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESPAÇO
SAGRADO DAS RELIGIÕES AFRO-AMERÍNDIAS E DE
MATRIZ AFRICANA O BRASIL**

**COVID-19 PANDEMIC AND FREEDOM OF WORSHIP:
RETHINKING THE PUBLIC POLICIES OF THE SACRED
SPACE OF AFRO-AMERINDIAN RELIGIONS AND OF
AFRICAN ORIGIN BRAZIL**

Juliano Aparecido Rinck⁹³

RESUMO: Pensar o espaço urbano das cidades é pensar as vivências de seus habitantes, assim, o presente trabalho analisa os impactos das medidas médicas-sanitárias para combater a Pandemia de Convid-19 frente ao exercício da liberdade de culto, dentro da perspectiva da efetivação dos direitos fundamentais e da concepção inclusiva de um Direito à cidade, tendo como objeto as práticas de culto coletivo das religiões afro-ameríndias e de matriz africana no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Liberdade de Culto; Convid-19; Espaço Sagrado; Umbanda; Candomblé.

KEYWORDS: Freedom of worship; Invite-19; Sacred Space; Umbanda; Candomblé.

⁹³ Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo/FDUSP. Professor de Direito Constitucional do Curso de Direito da UNINOVE/SP. Membro e pesquisador do GEPPIS (Grupo de Estudos e Pesquisa das Políticas Públicas para Inclusão Social/EACH-USP).

Analisar o espaço urbano das cidades é investigar a vivência de seus habitantes, seus hábitos, costumes, os elementos e sentimentos que moldam a formação das pessoas, em práticas individuais e/ou coletivas. Entre essas práticas, está a da religiosidade. Apesar de o Estado brasileiro ser laico, é impossível pensar uma cidade sem a presença de templos religiosos, pois, a ocupação das cidades não é laica, mas, sim, religiosa. O espaço urbano está permeado de templos das mais diversas religiões no Brasil.

O Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001, dispõe o direito à cidade sustentável, estabelecendo em seu art. 2º que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, devendo a política pública de gestão do espaço urbano ter uma “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. Tem-se, assim, maior democratização do desenvolvimento urbano, tendo como uma de suas diretrizes a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. Portanto, a concepção do “Direito à Cidade”, instituída pelo Estatuto no Brasil prevê a proteção do meio ambiente cultural, do patrimônio cultural, que, segundo Fiorillo:

[...] traduz a história de um povo, a sua formação, cultura e , portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, que constitui princípio fundamental norteador da República Federativa do Brasil.

Ressalvam Amanajás e Klug que o vetor norteador da hermenêutica do Direito à Cidade é a efetivação e garantia dos direitos humanos:

A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos. (2018, p. 29)

Assim, ao se falar em Direito à cidade, deve-se contemplar também o espaço religioso, como parte do meio ambiente cultural, o funcionamento dos templos religiosos e a garantia constitucional da liberdade de culto.

Diante desse quadro, este trabalho busca refletir os impactos das medidas tomadas pelos gestores públicos, principalmente municipais, na efetivação do direito à liberdade de culto durante a pandemia de Covid-19 no Brasil e as medidas de retomada das atividades sociais.

A rápida propagação do coronavírus nos primeiros meses de 2020 fez com que os gestores públicos tomassem medidas para impedir a proliferação do contágio entre as pessoas, entre elas, destaca-se o distanciamento social. Entretanto, essa medida sanitária produziu impactos no gozo de muitos direitos fundamentais, nos quais o direito à liberdade de culto, garantido constitucionalmente no art. 5º, VI da CF/88, está incluso.

O dispositivo constitucional, além de assegurar a liberdade de consciência e de crença, da qual decorre o livre exercício religioso e, por consequente, a liberdade de culto, também garante, de forma específica, a proteção dos locais de culto e de seus atos litúrgicos (SILVA, 2017; SARLET, 2015, TAVARES, 2017). O culto é aqui entendido como forma de exteriorização do sentimento religioso (PONTES DE MIRANDA, 1938).

Assim, podendo o ato do culto religioso ser exteriorizado tanto de forma individual, particularmente, como também de forma coletiva, é essa segunda manifestação que sofreu restrições pelas medidas estatais em todo Brasil que visam ao enfrentamento da pandemia.

Vários gestores municipais e estaduais proibiram as práticas de culto religioso, determinando o fechamento dos tempos religiosos, em razão dos riscos da aglomeração, que deve ser evitada, conforme as recomendações médicas-sanitárias, notadamente por parte da Organização Mundial da Saúde. Assim, os cultos religiosos todos foram suspensos. Muitos deles passaram a ser realizado de forma virtual. Entretanto, algumas religiões, pela particularidade de seu culto coletivo e de liturgia, não tiveram como adaptar suas práticas à via remota e sem a presença dos fiéis.

Entre as religiões que não tiveram como amoldar os seus cultos coletivos à realidade do isolamento social, temos as religiões afro-ameríndias brasileiras, como a umbanda, e as de matriz africana, como o candomblé. São religiões de intensa presença nos espaços urbanos, principalmente, nas periferias, que desenvolvem um papel não só religioso, mas também social (CARNEIRO, 2008; SODRÉ, 2002, RINCK, 2019).

O culto coletivo dessas religiões possui como característica o contato físico muito próximo entre seus adeptos e deles com o sagrado. Nas giras de umbandas, os médiuns incorporados nas entidades espirituais, que os assistem, prestam consultas aos consulentes⁹⁴, que estão presentes na sessão, o crente e o sagrado ficam face a face

⁹⁴ Consulentes consistem no termo empregado para as pessoas que frequentam as giras ou sessões de Umbanda.

(MATTA e SILVA, 2009). A mesma proximidade temos nas Festas públicas do candomblé. Os orixás, seres sagrados, manifestam-se nos corpos dos seus filhos em terra, pelo processo do transe. Assim, são vestidos com os paramentos sagrados e dançam diante do público. Há, ainda, o ato litúrgico do compartilhamento da comida sagrada com a comunidade presente na festa (CARNEIRO, 2008; SODRÉ, 2002).

Em razão dessas particularidades, essas religiões não puderam recorrer a cultos coletivos em forma remota, como foi o caso das religiões cristãs, como as religiões cristãs. Diga-se de passagem que muitas religiões cristãs, antes mesmo das medidas sanitárias impostas para o combate ao Covid-19, já realizavam seus cultos virtualmente .

As religiões afro-ameríndias brasileiras não terão suas práticas de culto coletivo retomadas mesmo com a reabertura das atividades nas cidades, pois as medidas necessárias ao combate da pandemia, como o distanciamento social e o uso de máscaras durante o ato do culto religioso não condizem com a realidade dessas religiões nem com as estruturas físicas dos seus templos. Muitos dos terreiros de umbanda e candomblé são edificações simples, sem muitas janelas e ventilação natural, diferentemente das Igrejas católicas, por exemplo. (SODRÉ, 2002; RINCK, 2019)

Assim, a política pública de reabertura dos tempos e atos públicos religiosos deve ser pensada de forma distinta dos cultos judaico-cristãos. É necessário que as autoridades sanitárias e governamentais descolonizem⁹⁵ a forma de conceber essas religiões,

⁹⁵ Empregamos o termo descolonizar no sentido adotado pelo movimento epistemológico do Giro Decolonial, que busca romper com os parâmetros eurocêtricos da fundamentação do poder, trazendo uma forma de pensar as relações de poder a partir dos povos colonizados, subalternos.

pois, do contrário, poderão até mesmo impulsionar atos de intolerância religiosa, respaldados nas disposições legais. Essa possibilidade se acentua se considerarmos que outra característica das religiões afro-ameríndias e de matriz africana é que seus templos nem sempre são regularizados conforme imposições legais, principalmente, no que diz respeito à normatividade municipal. São muitas as dificuldades que essas religiões enfrentam para conseguir se amoldar às regras estatais de regulamentação de funcionamento. Muitos estão alojados em fundo de quintais, construídos e mantidos pelo próprio líder religioso e seus adeptos, geralmente, pessoas simples de baixa renda, que enfrentam várias atribulações para manter os templos e adaptá-los às disposições legais municipais (SODRÉ, 2002; RINCK, 2019).

Essas leis municipais são definidas tendo como parâmetro os templos e o culto hegemônico das religiões cristãs, no Brasil. As religiões periféricas ficam, assim, à margem da legalidade, pois não são ponderadas pelo agente regulamentador do espaço urbano. São, dessa forma, mais suscetíveis a atos de intolerância e de racismo religioso. Muitos desses atos normativos municipais, ao nosso entender, vão contra a função social das cidades, instituída no *caput* do art. 2º do Estatuto da Cidade, transformando a ocupação do espaço urbano numa política de exclusão das religiões não hegemônicas no Brasil. Reflete-se, assim, o racismo estrutural⁹⁶ da sociedade brasileira.

Enquanto os agentes estatais não consideram as particularidades das religiões afro-ameríndias e de matriz africana para estabelecer as

⁹⁶ O racismo estrutural consiste em “uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo ‘normal’ com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social nem um desarranjo institucional.” (ALMEIDA, 2019, p. 50).

regras orientadoras para retomada segura das atividades religiosas, as próprias lideranças religiosas, orientadas pelos seus preceitos religiosos, decidiram por não reabrir as práticas de culto coletivas públicas. É o caso de um dos Terreiros mais tradicionais de Candomblé de Salvador⁹⁷; lideranças de Tendas e de Terreiros de Umbanda também suspenderam suas práticas religiosas públicas durante o período da pandemia, independentemente de autorização estatal para sua reabertura.

Entretanto, conforme o marco civilizatório dessas religiões marginalizadas, os terreiros, tendas, centros espíritistas e casa de orações não se mantiveram simplesmente fechados, distantes da sua comunidade religiosa, e mesmo não religiosa do seu entorno; muitos deles organizaram formas diversas de ajuda aos seus adeptos e aos não adeptos, tais como confecção de máscaras⁹⁸, arrecadação de alimentos e material de higiene para distribuição na comunidade. Nesse caso, supriram a função de assistência social que o Estado não consegue cumprir nas comunidades periféricas.

Ante o exposto, concluímos que é fundamental, no enfrentamento da pandemia de Convi-19 que assola o mundo todo, que os agentes estatais contemplem a diversidade religiosa que temos no Brasil, principalmente, nas periferias das cidades, para que se possam criar medidas sanitárias que levem em consideração as particularidades

⁹⁷ Como o caso do Ilê Axé Opô Afonjá, Ilê Axé Opô Aganju, Ilê Axé Iyá Nassô Oká (Terreiro da Casa Branca do Engenho Velho) e Ilê Axé Oxumarê (Casa de Oxumarê), entre outros. Neste sentido ver: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/orixas-nao-permitem-reabertura-de-terreiros-na-bahia-por-cao-da-pandemia.shtml>. Acesso em 28 de jul. de 2020.

⁹⁸ Neste sentido ver: <https://redeglobo.globo.com/redebahia/umaredeportodos/noticia/casa-oxumare-ajuda-populacao-carente-de-diversos-bairros.ghtml>. Acesso em 05 de maio de 2020.

e as necessidades dos ritos religiosos dessas religiões. Ou seja, os gestores públicos devem descolonizar seus pensamentos e dialogar com os credos excluídos do cenário hegemônico para que possam realmente garantir a plena segurança da liberdade de culto nas cidades e a saúde dos seus habitantes. Somente nessa condição Efetivam o Direito à cidade para as religiões afro-brasileiras, considerando a sua participação na construção das políticas públicas estatais de retomada das atividades pós-pandemia de Convid-19.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Leticia B. *Direito à Cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana*. 2018.

CARNEIRO, E. *Candomblés da Bahia*. 9. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FIORILLO, C. A. P. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. [e-book]

MATTA e SILVA, W.W. *Umbanda de todos nós*. São Paulo: Ícone, 2009.

MIRANDA, F. C. P. de. *Comentários à Constituição federal de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1938.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA. J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SODRÉ, M. *O terreiro e a cidade: a forma social do negro brasileiro*. Salvador: Fundação cultural do Estado da Bahia, 2002.

TAVARES, A. R. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RINCK, J. A. *A Laicidade do Estado e a ocupação do espaço público: uma análise a partir da perspectiva das religiões afro-brasileiras*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

ALMEIDA, S. *Racismo Estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro, Pólen, 2019.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça

A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade

**REDISCUSSÃO DA ESSENCIALIDADE EM SERVIÇOS
PÚBLICOS PÓS COVID-19: A NECESSÁRIA INCLUSÃO DA
COLETA SELETIVA EM COMUNIDADES.**

**REDISCUSSION OF ESSENTIALITY IN PUBLIC SERVICES
AFTER COVID-19: THE NECESSARY INCLUSION OF
SELECTIVE COLLECTION IN COMMUNITIES.**

Daniela Gonçalves de Carvalho⁹⁹.

Juliana Mattos dos Santos Joaquim¹⁰⁰.

RESUMO: A pandemia de COVID 19 tem demonstrado com clareza que um Estado organizado e atuante é necessário, não só para a manutenção da paz social como apregoava a Teoria do contrato social de Thomas Hobbes (1651), John Locke (1689) e Jean-Jacques Rousseau (1762), mas, para garantia da própria vida e sobrevivência humana. O Estado moderno, além de ser um Estado de Direito, tem como condão o planejamento para suprir as necessidades coletivas, o que ocorre, primordialmente, através dos serviços públicos. Segundo doutrina especializada indicada nas referências, os fins da Administração se

⁹⁹ Graduada pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Especialista em Direito do Estado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Especialista em Direito Público pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Mestranda em Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Procuradora Federal (AGU).

¹⁰⁰ Graduada pela Universidade Candido Mendes (UCAM); MBA em Gestão Ambiental pela Universidade Veiga de Almeida (UVA); Mestranda em Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Advogada.

consubstanciam na defesa do interesse público, de modo que o bem-estar social enquanto promessa da Constituição de 1988 encontra na prestação de serviços públicos um caminho para sua concretização. A cada fração de poder público distribuída dentre os agentes corresponderá, proporcionalmente, em igual ou maior porção de responsabilidade o exercício deste poder de forma eficiente e voltada ao bem comum, que é a própria causa em que se constitui o poder conferido. Um dos fundamentos de concepção da Administração Pública é justamente a prestação de serviços públicos, conceito antigo e tradicional da doutrina administrativa que ganha destaque com o latente protagonismo estatal no combate à pandemia de COVID-19 e que merece ser revisitado. Os Estados, através de seus centros de pesquisas e universidades, foram convidados, quase que obrigados, pela realidade fática a se impor e a se mover rapidamente contra a doença devastadora e todas as consequências socioeconômicas que ela vem trazendo consigo. Evocando dispositivos constitucionais, especificamente os artigos 170 e 175, é possível enxergar esse dever estatal em garantir o mínimo de condições para que se estabeleça uma existência digna, nos ditames na justiça social através de serviços públicos, de maneira direta ou através do particular (via concessão, permissão, ou na via da prestação direta nas atividades que não sejam de titularidade inicialmente estatal). No atual cenário inaugurado pela pandemia, dentre todos os outros princípios da Administração Pública merecem destaque a redução das desigualdades sociais e a defesa do meio ambiente, em razão dos desdobramentos fáticos percebidos. Pesquisas científicas recentes, mencionadas nas referências bibliográficas, têm demonstrado que um meio-ambiente equilibrado é fundamental na prevenção do surgimento de novas pandemias,

contribuindo assim para uma preservação real da humanidade enquanto espécie. Ao mesmo tempo, há descobertas no sentido intuitivo de que as desigualdades sociais são acentuadas pela pandemia, e que as classes mais pobres economicamente estão mais sujeitas à doença e a sofrer de forma mais drástica suas consequências. Amartya Sen, ao ganhar o prêmio Nobel de Economia em 1998, já havia demonstrado que a pobreza é capaz de aumentar a força de toda sorte de violência social, com a pandemia não está sendo diferente. Deste modo, nesses tempos de crise sanitária mundial, o mundo dos fatos se sobrepõe ao mundo do direito, demonstrando que os serviços públicos relacionados ao combate à pandemia e às suas consequências devem se pautar por estes dois princípios que aqui destacamos. Definidos os princípios metodológicos mais relevantes para este trabalho, cabe destacar que dentro dos serviços públicos, há uma categoria merecedora de maior atenção, a dos serviços públicos essenciais, sendo a hipótese deste trabalho a coleta seletiva de lixo infectante em comunidades como serviço público essencial. Estes são serviços ou atividades indispensáveis à sobrevivência das pessoas e estão dispostos no artigo 10 da Lei nº 7783/89. Dentre eles estão a assistência médica e hospitalar (inciso II); serviços funerários (inciso IV), e a captação e tratamento de esgoto e lixo (VI), a guardar relação direta com a pandemia. Os serviços essenciais, por si só, não podem ser interrompidos a menos que estejamos diante de condições extremamente especiais, disciplinadas nos artigos 20 e 22 do Código de Defesa do Consumidor. O decreto federal nº 10.282, de 20 de março de 2020 atualiza a lista de serviços públicos considerados essenciais no âmbito nacional, e traz um item de extrema relevância: “Guarda, uso e controle de substâncias, materiais e equipamentos com elementos tóxicos, inflamáveis, radioativos ou de

alto risco, definidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, em atendimento aos requisitos de segurança sanitária, metrologia, controle ambiental e prevenção contra incêndios”. Através do cotejo do novo decreto com as atividades essenciais definidas na Lei nº 7783/89, à luz dos artigos 170 e 175 da Constituição Republicana, mormente dos princípios já destacados, pode-se inferir que a coleta seletiva de material potencialmente infectante de Sars-CoV-2 é de suma necessidade, enquanto serviço público essencial, também, e, principalmente, em áreas de vulnerabilidade urbana, caso das favelas ou comunidades. Antes da pandemia de Sars-Cov-2 não era uma preocupação o destino de luvas, máscaras e outros itens usados no tratamento de infectados para além dos hospitais. A gestão destes resíduos é basilar para garantir a segurança e a não-contaminação no processo de descarte. Em um momento crítico, resíduos de alta periculosidade de contágio são gerados juntamente com o lixo doméstico habitual onde a gestão inadequada pode ser responsável por parte das contaminações e da proliferação da doença. Isso se agrava sobremaneira quando ocorre dentro das comunidades cariocas, uma vez que é comum que a coleta seja toda concentrada num único depósito (normalmente uma ou mais de uma caçamba de lixo na entrada da comunidade), para o qual os moradores devem se deslocar com seus lixos, aumentando à exposição ao vírus e o risco sobre si mesmos e os demais moradores, e este é o recorte metodológico para o problema proposto. A PNRS em seu Artigo 13, II, alínea “a”, classifica os resíduos perigosos de acordo com sua patogenicidade, caracterizando-se como os que possam conter micro-organismos ou toxinas onde há certo potencial para causar doenças em seres humanos ou outros organismos vivos. No Estado do Rio de Janeiro, a Norma Técnica – SVS/SES-RJ Nº 24/2020 reuniu orientações

para o gerenciamento destes resíduos, usando como base o critério de classificação da ANVISA, o qual o nomeia como resíduo infectante e pertencente ao Grupo A1 – de potencial contaminação biológica e microrganismos de relevâncias epidemiológica e risco de disseminação – especificando os procedimentos de gestão para este material (SVS/SES, 2020, p. 1). O balanço diferencia os resíduos gerados em estabelecimentos de assistência de saúde e domiciliares, nos atermos apenas a e este último por se tratar da delimitação proposta pela pesquisa. Mas, nos dois casos a norma técnica é uníssona em reiterar a necessidade de segregação deste resíduo. Destaca-se ainda que a medida de contenção é para garantir a segurança não somente das pessoas infectadas, mas principalmente dos demais moradores da comunidade, profissionais envolvidos nos cuidados do doente ou da residência e os envolvidos no processo de limpeza e coleta urbana. No mesmo sentido a Subsecretaria de Vigilância Sanitária, Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses elaborou cartilha contendo medidas de prevenção, especificando o correto manejo dos resíduos comuns, também norteadas pela Resolução da ANVISA nº 222/2018, sendo destinado aos condomínios e residências, objetivando orientar a população, podendo-se dizer que assim estariam respeitados os princípios da PNRS quanto a necessidade de orientação da população prevista em seu Artigo 5º. Contudo, o referido artigo deixa de fora residências menos abastadas, silenciando acerca das comunidades e áreas de baixa renda. Parece-nos também adequado, no momento do gerenciamento final destes resíduos, que sejam da mesma forma cuidadosamente tratados, deixando claro que o problema proposto perpassa a questão do descarte domiciliar. A RDC nº 222/2018, dispõe uma seção privada sobre o tema, o que leva a crer que a equiparação do

resíduo doméstico que contenha material infectante com resíduo de serviço de saúde seja adequada dada sua periculosidade. Assim é fundamental a observação dos dispositivos constantes no Capítulo IV, seção I da RDC nº 222/2018, onde esses resíduos somente ganhariam disposição final após tratamento adequado. Todas as disposições sobre coleta de lixo infectante apresentadas devem ser cumpridas pelo poder público municipal e pelos concessionários do serviço público de coleta de lixo inclusive dentro das comunidades, de onde se extrai o objetivo principal deste breve estudo. A pobreza oprime e torna o ser humano pobre ainda mais vulnerável que os demais, o que se acentua no momento histórico caótico que estamos vivendo. Buscou-se trazer um arcabouço jurídico hábil a demonstrar que a coleta seletiva diferenciada é um serviço público essencial que não pode ser negligenciado durante a pandemia, bem como a sua sintonia com os princípios constitucionais da redução das desigualdades sociais e da preservação do meio ambiente. A coleta seletiva de material infectante produzida em âmbito doméstico atende a um só tempo ambos os princípios, além de cumprir a promessa constitucional de ter na dignidade da pessoa humana um valor nodal da República Federativa do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Pandemia; Serviços Públicos; Descarte; Coleta Seletiva; Comunidades urbanas.

KEY-WORDS: Pandemic; Public services; Disposal; Selective collect; Urban communities.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUCKERIDGE, Marcos e JÚNIOR, ARLINDO PHILIPPI. **Ciência e políticas públicas nas cidades: revelações da pandemia da Covid-**

19. ESTUDOS AVANÇADOS 34 (99), 2020. Universidade de São Paulo, USP.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em:
<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636>

_____. Lei nº 7783/89. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM

_____. Decreto federal nº 10.282, de 20 de março de 2020. Disponível em:
<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/imagens/servicos-essenciais-covid-19>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32ª ed., São Paulo: Gen Atlas. 2019.

FANUCK, **O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal**. Cad. Saúde Pública vol.2 no.4 Rio de Janeiro Oct./Dec. 1986

FILHO, C. R. V; SOLER, F. D. **Gestão de Resíduos Sólidos: o que diz a lei** [livro eletrônico] 4º ed. Atual. e rev. São Paulo: Trevisan, 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. NOTA TÉCNICA – SVS/SES-RJ Nº 17/2020. **Orientações de gerenciamento de resíduos decorrentes da atenção à saúde de indivíduos com suspeita ou confirmação de contaminação por corona vírus no Estado do Rio de Janeiro – Estabelecimentos assistenciais de saúde e domicílios**. Rio de Janeiro, 2020.

MEIRELLES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**. 11. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985.

MELLO, C.A.B. de **Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1984.

POLLI, Luciana Pilati. **O MEIO AMBIENTE E O PARADOXO DA PANDEMIA**. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. 05/06/2020, mp.sc.mp.br.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Diagnóstico preliminar de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro – SMAC da Cidade do Rio de Janeiro**, 2015. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3372233/4149705/RelatorioExecutivoDiagnosticoPreliminar.pdf>

_____. Medidas de prevenção e controle ao corona vírus: Boletim Informativo S/SUBVISA Nº 014/2020 – 31/03/2020 – Manejo de resíduos comuns referentes à covid-19. Rio de Janeiro, 2020.

SEN, Amartya. 2000. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.

RESÍDUOS SÓLIDOS

SOLID WASTE

Pedro Henrique Barbosa Rocha¹⁰¹

RESUMO: O presente trabalho é uma das vertentes que integram o projeto de extensão denominado “Recicla Direito”, desenvolvido sob a coordenação do professor Dr. Emerson Affonso da Costa Moura¹⁰² no âmbito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO e tem como objetivo a implementação no âmbito da universidade pública de projeto de reciclagem apoiado sob três pilares principais, quais sejam educação ambiental, sustentabilidade e resíduos sólidos, sendo este último o que será apresentado no presente. Busca-se, ainda, como resultado, adotar de forma prática os preceitos da Política Nacional de Resíduos Sólidos e da Agenda Ambiental da

¹⁰¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Pesquisador e Extensionista da UNIRIO. Associado estudante do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ).

¹⁰² Professor Convidado do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Professor Permanente do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor da Pós-Graduação em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Constitucional e Especialista em Direito Administrativo da Universidade Federal Fluminense (UFF). Vice-presidente da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Idealizador, Fundador, e Diretor Acadêmico do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ).

Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Reciclagem; Resíduos sólidos; Campus universitário;

ABSTRACT: This academic project is one of the areas of the extension project called “Recicla Direito” which is developed under the coordination of Professor Dr. Emerson Affonso da Costa Moura at the Federal University of Rio de Janeiro State – UNIRIO and has as objective the implementation in the public university space a recycling project supported by three main pillars, as follows: solid waste, environmental education and sustainability, which will be presented herein. Pursuing, as a result, to adopt, in a practical way, the precepts of the National Solid Waste Policy and Public Administration Environmental Agenda.

KEYWORDS: Solid waste; Recycling; University campus.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 é instituída com base em princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis, conforme dispõe em seu artigo 1º.

Dentre o conteúdo deste Plano, a ser desenvolvido pela União, constante em seu artigo 15, encontram metas, dentre as quais destaca-se a que dispõe acerca da “redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos

encaminhados para disposição final ambientalmente adequada” (inciso III) e que para serem, atendidas serão desenvolvidos “programas, projetos e ações” (inciso VI).

Enquanto integrantes do corpo discente e docente da Universidade Federal em questão, visualiza-se a elaboração e implantação deste projeto enquanto desdobramento da diretriz apresentada no referido Plano.

Outrossim, dentre os princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos, constantes em seu artigo 6º, destacam-se os seguintes: III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; IV - o desenvolvimento sustentável e VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade.

No que se refere ao último item, entende-se relevante apontar que ao lançar a unidade do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da UNIRIO enquanto polo de reciclagem, também busca-se fazê-lo de forma cooperativa envolvendo a universidade e a comunidade em seu entorno, de modo a tornar o campus referência no quesito sustentabilidade.

Nesse sentido, pretende-se institucionalizar pontos de coleta seletiva, inicialmente, no CCJP/UNIRIO e, posteriormente, em instituições parceiras como Universidades Federais e Estaduais, bem como outras entidades civis, promovendo o engajamento dos atores sociais e demonstrando a força da Universidade Pública Sustentável.

Assim, o projeto atende ao foco da Agenda 2030, aos preceitos da agenda ambiental da administração pública (A3P) e ao princípio

“pensar globalmente, agir localmente” que norteia e influencia a área ambiental¹¹, ao pôr em prática em escala local, medidas que visam contribuir com o meio ambiente de forma global.

Por fim, sabe-se do desafio “em transpor o discurso meramente teórico e concretizar a boa intenção num compromisso sólido, já que a adoção de princípios sustentáveis na gestão pública exige mudanças de atitudes e de práticas”. Desse modo, vislumbra-se no presente projeto a ação para promover esta mudança de atitude e, assim, minimizar os impactos ambientais advindos das ações cotidianas atinentes ao ambiente da Universidade Pública, reafirmando também seu compromisso com a cidade, a sociedade e o planeta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 15 ago. 2020

BRASIL. LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm> Acesso em 07 ago. 2020.

ALCANTARA, Christian Mendez. **Os Princípios Constitucionais da Eficiência e Eficácia da Administração Pública: Estudo Comparativo Brasil E Espanha. Constituição, Economia e Desenvolvimento.** Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 24-49.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019 BECK, Ulrich. Sociedade de Risco: rumo a uma

outra modernidade. Trad. de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: 34, 2011.

Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública. Disponível em:

<https://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf> Acesso em 07 ago. 2020.

CRUTZEN, Paul J. e STOERMER, Eugene F. - *The Anthropocene* - IGBP Newsletter 41, Maio, 2000. P.17-18. Disponível em:

<http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL_41.pdf>

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-urbano-ate-2050/>> Acesso em 15 ago. 2019.

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-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>.> Acesso em 14 ago. 2019.

United Nations (2019). **World Population Prospects 2019**.

Disponível em <<https://population.un.org/wpp/>> Acesso em 15 ago. 2019.

TULLIO, Leonardo (org.). **Gestão de resíduos sólidos**. Vol. 3. Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019. Disponível em:

<<https://www.atenaeditora.com.br/wp-content/uploads/2019/03/E-book-Gest%C3%A3o-de-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-3-.pdf>> Acesso em 05 ago. 2020.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça



A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade



**REVELANDO DESIGUALDADES SOCIAIS: ACESSO À
MORADIA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO
CONTEXTO PANDÊMICO**

**REVELANDO DESIGUALDADES SOCIALES: ACCESO A LA
VIVIENDA Y POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE EN
EL CONTEXTO PANDÉMICO**

André Luiz Pereira Spinieli¹⁰³

Letícia de Paula Souza¹⁰⁴

RESUMO: A pandemia do novo coronavírus revelou um cenário de aprofundadas assimetrias sociais, que atingem mais diretamente grupos vulneráveis que se encontram com níveis de inacessibilidade em relação aos seus direitos humanos. No campo do direito à cidade e do acesso à moradia, a população em situação de rua é certamente a mais afetada pelo avanço da crise, o que permitiu o retorno à crítica sobre a condição desse direito social no Brasil. Partindo-se da premissa de que esse grupo se encontra em estado de hipervulnerabilidade em tempos de pandemia, este trabalho objetiva analisar o caso das pessoas em situação de rua diante da crise contemporânea. Adota-se um percurso metodológico baseado na análise crítica do significado de direito à cidade e sua relação com o direito à moradia desde compilados de dados sobre a condição desses sujeitos. Conclui-se que, no cenário pandêmico

¹⁰³ Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

¹⁰⁴ Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

brasileiro, a negação prática do direito social à moradia à população em situação de rua favorece a hipervulnerabilidade desse grupo, uma vez que, sem políticas sociais de identificação e acolhimento dessas pessoas, a taxa de contágio tende a crescer ante a aglomeração e a ausência de condições dignas de moradia, higiene e saúde.

PALAVRAS-CHAVE: População em situação de rua; direito à moradia; coronavírus.

Palabras-clave: Población en situación de calle; derecho a la vivienda; coronavírus.

Introdução

O direito à cidade representa a possibilidade de acesso ao meio urbanístico em condições de igualdade. Em sua dimensão de acesso à moradia, um dos principais problemas, que foi acentuado em virtude da pandemia de coronavírus no Brasil, diz respeito à hipervulnerabilidade que a população em situação de rua se encontra inserida. A partir disso, a proposta deste trabalho é analisar o caso desse grupo vulnerável em face da inacessibilidade à moradia digna e, conseqüentemente, ao direito à cidade em tempos pandêmicos.

1. Direito à cidade e acesso à moradia: desigualdades em tempos de pandemia

O direito à cidade sob a ótica do acesso à moradia constitui problema central da crise gerada pela pandemia do novo coronavírus. Em grande parte, o desvelamento dessas assimetrias se deve às desigualdades no processo histórico de ocupação do território

brasileiro, em que grande parcela da população não alcançou condições adequadas de moradia, forçando a construção de periferias e enrijecendo os níveis de vulnerabilidade social, que são evidenciadas em pouco tempo da crise sanitária. Tecer críticas sobre o direito à moradia e à cidade requer análises sobre as condições particulares da produção do espaço urbano, uma vez que a cidade, como palco de transformação políticas, econômicas e sociais, influencia a sistemática de divisão da propriedade humana, haja vista os grandes déficits habitacionais do país, que computam mais de seis milhões de unidades desabitadas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

As disparidades percebidas quanto ao acesso à moradia no Brasil são características que se iniciaram no período colonial e se estendem até a contemporaneidade, instantes em que se demonstra uma clara vinculação aos interesses dos grupos hegemônicos. Em contrapartida, relevam-se quaisquer preocupações com impactos sociais ou violações diretas ou reflexas de direitos humanos das populações vulneráveis. O processo de urbanização brasileiro operou mudanças no âmbito das cidades ao ponto de agravar as segregações e desigualdades espaciais e urbanísticas, de modo que além da "terra urbana ter se transformado em uma mercadoria, a cidade passa a ser inserida nesse percurso de mercado, e cada vez mais perde seu valor de uso, não sem elevar às alturas o seu valor de troca" (FERREIRA, 2014, p. 28).

Nesse cenário, torna-se notória a precariedade habitacional e a efetivação prática desse direito social no Brasil, uma vez que se vincula diretamente ao processo histórico de luta pelo direito à cidade. Com isso, o isolamento social e as demais regras de higiene e prevenção da patologia se apresentam contraditórias em face do real cenário

vivenciado por famílias brasileiras que compõem um contingente de pessoas que não possuem moradia adequada ou saneamento básico. Dentre as populações mais fragilizadas pela pandemia, é certo que as pessoas em situação de rua foram feitas de refém pelas novas condições que foram impostas, alcançando um dilema: a continuidade da vida em contextos precários ou a luta contra o coronavírus.

A crise sanitária trouxe à tona discussões sobre o direito à cidade para populações vulneráveis, que reclamam pela contenção do vírus e pelo oferecimento de soluções às suas carências em direitos. Para isso, ressalta-se a importância de promover o adequado direito à cidade, atrelado ao acesso à moradia de forma digna e igualitária, além de pensá-lo enquanto processo de melhoria da qualidade de vida de populações marginalizadas que lutam pelo aumento dos níveis de justiça social. Considerado um direito humano em âmbito doméstico e internacional, o acesso à moradia está umbilicalmente relacionado à dignidade humana. Por isso, entende-se como moradia um lugar salubre e que oferece condições de vida sadia, com condições mínimas a subsidiar a sobrevivência (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

O desenvolvimento urbano com qualidade de vida tem por finalidade compatibilizar interesses individuais e coletivos em prol do bem-estar social. Com o agravamento da pandemia, é preciso repensar a materialização do direito à moradia e a efetivação dos direitos sociais por meio de políticas articuladas que integrem os diversos grupos encampados pelo risco de contágio. No mesmo viés, faz-se necessário olhar criticamente para os processos de exclusão social de populações que, sem acesso à moradia e valendo-se das ruas como espaço de reivindicação por dignidade, são deixadas à míngua dos direitos sociais.

2. Vulnerabilidades e população em situação de rua em face do novo coronavírus

A população em situação de rua¹⁰⁵, nomenclatura que designa um estado passageiro, é composta por sujeitos em condição de vulnerabilidade sociojurídica, imersos em contextos de invisibilidade social e impossibilidade estrutural de acesso aos seus direitos humanos (SILVA, 2009). Notadamente reconhecidas a partir de um histórico de estigmatizações, essas pessoas sofreram um longo período de desconsideração desde a ótica do direito brasileiro, que passou tutelar o grupo não de forma convencional, mas a partir de sua introdução no direito penal e em quadros de criminalização, desnaturalizando uma vivência social que remonta a outros instantes da história (CARVALHO, 2002). Esse fenômeno de lógica inversa à proposta contemporânea dos direitos humanos pode ser vista na inserção desse grupo no Código Penal e na Lei de Contravenções Penais, sobretudo na condição de mendicantes e vadios (FIGUEIREDO; GUERRA, 2016).

Ainda que não seja possível compreender o fenômeno da população em situação de rua como um estado unívoco e de causas

¹⁰⁵ Os dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não comportam as pessoas em situação de rua, uma vez que a maior parte desse grupo não está inserida no contexto das moradias. No entanto, de acordo com o Censo Pop Rua, de 2008, o Brasil concentrava 31.922 adultos em situação de rua, o que corresponde a 0,06% da população dos municípios em que a pesquisa foi feita. Chama-nos a atenção o fato de que 82% dessas pessoas eram homens com idades compreendidas entre 25 e 44 anos. Além disso, há um fator de dupla vulnerabilidade, consistente no fato de que 67% dessas pessoas se declararam negras (CORTIZO, 2019).

unitárias, pode-se dizer que a construção social das vulnerabilidades daqueles que estão inseridos na rua, enquanto pessoas que vivenciam cotidianamente o estado de subjugação, não-cidadania e negação de direitos, se deve a fatores de duas ordens: a) estruturais, que conjugam a ausência de moradia e a inexistência de trabalho digno e fonte de renda; e b) biográficos, que vão desde o alcoolismo até o fato de serem vítimas de desastres naturais ou sociais, além de vínculos familiares rompidos¹⁰⁶ (SILVA, 2006). Em realidade, é possível tratar os casos das pessoas em situação de rua como uma consequência lógica e direta do aprofundamento das desigualdades e da pobreza produzida pelo sistema capitalista (SILVA, 2009).

Instalada desde março no Brasil, a pandemia do novo coronavírus desnudou as falhas dos sistemas político e econômico em contornar crises e atingiu diretamente as populações vulneráveis, que, ausentes do âmbito das políticas públicas e do acesso aos direitos sociais, especialmente quanto à saúde, tornaram-se reféns de um novo quadro de violações de direitos humanos. Associada ao problema da insuficiência de conhecimento científico acerca do vírus, as vulnerabilidades da população em situação de rua se acentuaram, sobretudo por sua vasta capacidade de disseminação e provocação de

¹⁰⁶ A Constituição Federal de 1988 reconheceu a universalidade formal dos direitos sociais de forma geral e permitiu sua extensão ao grupo em questão, com uma tutela não específica. Conforme o Decreto nº. 7053, de 2009, população em situação de rua é "o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória" (BRASIL, 2009).

mortes em grupos menos favorecidos e com limitações no que tange ao acesso aos direitos humanos (WERNECK; CARVALHO, 2020). Frente à pandemia, a população em situação de rua é exposta a problemas de precariedade habitacional e de saneamento, além de conviverem ausentes do acesso a bens de primeira necessidade e em condições de aglomeração.

No campo da vivência urbana da população em situação de rua, a dificuldade de acesso aos direitos sociais, dos quais destacamos a saúde e a moradia como elementos para compor o mínimo existencial e a vida digna, constitui desafio diário. Em tempos pandêmicos, tais sujeitos passam a integrar o grupo de risco e necessitam da articulação direta de políticas para prover o acesso aos direitos sociais. No entanto, apesar dos esforços das municipalidades para contornar as excepcionalidades, percebe-se que ainda são baixas as taxas de registro dessas pessoas no Cadastro Único, totalizando 27% em todo o país (NATALINO; PINHEIRO, 2020). Isso nos possibilita afirmar que a população em situação de rua, para além da negação de seus direitos humanos, vive a experiência da crise sanitária de forma aguda, principalmente por estarem desprovidos de moradia e se encontrarem ainda mais inseridos em um cenário de invisibilidades e desigualdades sociais, sendo necessários mecanismos aptos a superar tais problemáticas e inserir esses sujeitos em contextos de cidadania civil e social.

Considerações finais

As relações brasileiras foram erguidas sobre assimetrias sociais entre grupos hegemônicos e vulneráveis e negações práticas de direitos

humanos. Quanto às pessoas em situação de rua, o acesso à moradia digna e aos direitos à cidade compreende a principal reivindicação desse grupo. No entanto, a dificuldade estrutural de garantia desse direito no Brasil fez com que as mudanças firmadas pela pandemia de coronavírus carregassem essa população para o campo da hipervulnerabilidade. A ausência de políticas sociais preocupadas com os direitos humanos desse grupo contribui para o aumento das taxas de contágio, ante a aglomeração natural decorrente da inexistência de acesso à moradia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Distrito Federal, 23 dez. 2009.

CORTIZO, Roberta Mélega. **População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam?** Brasília: Ministério da Cidadania; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2019.

FERREIRA, Vanessa Rodrigues. **Planejamento urbano no Brasil: a insuficiência do direito na ordenação do espaço urbano**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2014.

FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes de; GUERRA, Daniela de Lima Ranieri. Da população em situação de rua: a criminalização do invisível. **Revista do Instituto de Pesquisa e Estudos**, Bauru, v. 50, n. 66, p. 160-176, jul./dez. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações, 2013.

NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia**: algumas limitações práticas do auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. IPEA: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Conferência das Nações Unidas sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável (HABITAT III). Trad. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), 2017.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e fenômeno população em situação de rua no Brasil (1995-2005)**. 220 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 8, 2020.

Coordenadores

Emerson Affonso da Costa Moura

Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça



A CIDADE E COVID-19: Questões urbanas à luz da pandemia

Anais do III Congresso
Nacional de Direito da Cidade



Coordenadores **SUSTENTABILIDADE**

Emerson Affonso da Costa Moura

SUSTAINABILITY
Maurício Jorge Pereira da Mota

Paulo Roberto Soares Mendonça

Natália Rosa Maier de Rezende¹⁰⁷

Vítor Ávila Peres de Oliveira¹⁰⁸

RESUMO: O presente trabalho é uma das vertentes que integram o projeto de extensão denominado “Recicla Direito”, desenvolvido sob a coordenação do professor Dr. Emerson Affonso da Costa Moura¹⁰⁹ no âmbito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO e tem como objetivo a implementação no âmbito da universidade pública de projeto de reciclagem apoiado sob três pilares principais, quais sejam educação ambiental, resíduos sólidos e sustentabilidade sendo este último prisma o que será apresentado no presente. O projeto

¹⁰⁷ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Pesquisadora e Extensionista da UNIRIO.

¹⁰⁸ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Pesquisador e Extensionista da UNIRIO.

¹⁰⁹ Professor Convocado do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Professor Permanente do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor da Pós-Graduação em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Constitucional e Especialista em Direito Administrativo da Universidade Federal Fluminense (UFF). Vice-presidente da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Idealizador, Fundador, e Diretor Acadêmico do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ).

justifica-se pela sua relevância temática, preponderância nos mais diversos cenários, acadêmico, institucional, educacional, social. Buscando, ainda, como resultado a mudança de hábitos em prol da sustentabilidade e a difusão de práticas sustentáveis no âmbito da administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: Sustentabilidade; Reciclagem; Campus universitário.

ABSTRACT: This academic project is one of the areas of the extension project called “Recicla Direito”, which is developed under the coordination of Professor Dr. Emerson Affonso da Costa Moura at the Federal University of Rio de Janeiro State – UNIRIO and has as objective the implementation in the public university space a recycling project supported by three main pillars, as follows: solid waste, environmental education and sustainability, which will be presented herein. Pursuing as a result the change of habits towards sustainability and the dissemination of sustainable standards inside the public administration.

KEYWORDS: Sustainability; Recycling; University campus.

O projeto em questão visa a reciclagem de itens utilizados em larga escala por toda a Universidade, reforçando sua preponderância e a interação dialógica entre Instituição (corpo discente, docente e técnico) e a sociedade, relação que se estreita por contribuir que através da coleta e destinação destes materiais, a Instituição se preocupa com a sustentabilidade ambiental, bem como, auxiliar na educação ambiental ao reforçar a necessidade de reflexão sobre o descarte do lixo.

A Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 objetiva “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, conforme dispõe em seu artigo 1º.

Nesse sentido, destacam seus princípios de maior relevo para o presente e os quais se relacionam integralmente com objetivos estruturais deste projeto, são estes: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Assim, considerando o direito constitucionalmente garantido ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal de 1988), cuja proteção e defesa são deveres tanto do Poder Público quanto da coletividade, leia-se sociedade, fica claro que o equilíbrio está na atuação coesa de ambos.

Vale ressaltar, ainda, que a atuação da Administração Pública é orientada por princípios, sendo um destes o da eficiência que está relacionada à melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo; logo, além de importante, o desenvolvimento de projetos como este no âmbito da universidade pública também se conecta aos seus princípios estruturantes, impulsionando, portanto seu desenvolvimento.

Considerando que este projeto busca a reciclagem no âmbito da Universidade Pública, entendemos relevante observá-lo pelo prisma da sustentabilidade, ao invés de desenvolvimento sustentável, que geralmente se conecta à economia e às atividades empresariais.

Assim, tendo por norte os ensinamentos de Paulo Affonso Leme Machado acerca da noção de sustentabilidade, relevante destacar os critérios que o autor destaca que a esta se conectam: primeiro, as ações humanas, as quais passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico; segundo, necessidade de ser pesquisado quais efeitos continuarão e quais as consequências de sua duração.

Nesse sentido, o autor destacar que ao unirmos o termo sustentabilidade ao conteúdo ambiental, passaríamos a um novo conceito: o de sustentabilidade ambiental, momento em que seria necessário considerar três elementos principais, quais sejam: “o tempo, a duração de efeitos e a consideração do estado do meio ambiente em relação ao presente e ao futuro.”

Portanto, nada mais importante que considerar estes elementos para fundamentar a relevância deste projeto que busca equilibrar a intervenção humana no ambiente através da reciclagem, para que a longo prazo seja possível notar, para além da destinação correta dos materiais a serem reciclados, a verdadeira prática sustentável do campus universitário e que se preocupa com as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 15 ago. 2020

BRASIL. LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm> Acesso em 07 ago. 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Malheiros, 21ª ed., 2013. P. 71.

ALCANTARA, Christian Mendez. **Os Princípios Constitucionais da Eficiência e Eficácia da Administração Pública: Estudo Comparativo Brasil E Espanha. Constituição, Economia e Desenvolvimento.** Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 24-49.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade.** Trad. de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: 34, 2011.

Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf> Acesso em 07 ago. 2020.

CRUTZEN, Paul J. e STOERMER, Eugene F. - ***The Anthropocene*** - IGBP Newsletter 41, Maio, 2000. P.17-18. Disponível em:

<http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL_41.pdf>. Acesso em 07 ago. 2020.

DAUDT D'OLIVEIRA, Rafael L. **Princípio da Sustentabilidade.**

Disponível em:

<https://wikiglaw.fd.uc.pt/mediawiki/index.php/Princ%C3%ADpio_da_Sustentabilidade> Acesso em 07 ago. 2020.

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-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>.> Acesso em 14 ago. 2019.

United Nations (2019). **World Population Prospects 2019.**

Disponível em <<https://population.un.org/wpp/>> Acesso em 15 ago. 2019.

TULLIO, Leonardo (org.). **Gestão de resíduos sólidos.** Vol. 3. Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019. Disponível em:

<<https://www.atenaeditora.com.br/wp-content/uploads/2019/03/E-book-Gest%C3%A3o-de-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-3-.pdf>> Acesso em 05 ago. 2020.