

Emerson Affonso da Costa Moura  
Maurício Jorge Pereira da Mota  
Marcos Alcino Torres  
(Organizadores)

# Políticas públicas urbanas pós-pandemia

Anais do V Congresso Nacional  
de Direito da Cidade



# **Políticas públicas urbanas pós-pandemia**



#### Política Editorial:

Consulte as orientações para submissão de trabalhos, os critérios de avaliação, a conformidade com o Edital Científico, os prazos e requisitos para participação, bem como demais informações sobre a seleção para publicação nos Anais do Congresso Nacional de Direito da Cidade, no endereço:

[rpd.com.br](http://rpd.com.br)

Emerson Affonso da Costa Moura  
Maurício Jorge Pereira da Mota  
Marcos Alcino Azevedo Torres

# **Políticas públicas urbanas pós- pandemia**

Anais do V Congresso Nacional de Direito  
da Cidade

Rede de Pesquisa em Direito da Cidade  
Rio de Janeiro  
2022

*Copyright © 2022 by Emerson Affonso da Costa Moura, Maurício Jorge Pereira da Mota e Marcos Alcino Azevedo Torres*

Categoria: Direito

Edição: Rede de Pesquisa em Direito da Cidade

Editoração: Carolyne Ribeiro

Diagramação e Capa: Pedro Henrique Barbosa Rocha

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 à Rede de Pesquisa em Direito da Cidade.

## SUMÁRIO

Apresentação .....	6
Propriedade em volumes em regularização fundiária: tutela da moradia digna em sobrelevações informais não resolvidas pelo Direito de laje .....	8
<i>Eric Santos Andrade</i>	
Entre o conceito e a prática: o caso da implantação do projeto Na Régua .....	21
<i>Allan Borges Nogueira e Irene Dobarrio Machado Ciccarino</i>	
A ausência de gestão democrática para as praças urbanas: Análise da participação cidadã na política pública “Adote Rio” .....	52
<i>Daniele Aparecida Carneiro Fernandes</i>	
A gestão democrática das cidades em tempos de pandemia: a readequação às necessidades de distanciamento social das audiências públicas da Câmara Municipal do Rio de Janeiro .....	64
<i>Ana Beatriz Costa Neves</i>	
Eficiência do programa Prato Feito Carioca para enfrentamento à fome na cidade do Rio de Janeiro .....	70
<i>Sara Vieira de Oliveira e Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues</i>	
Direito à saúde e uma abordagem para o HIDS (Hub Internacional para o Desenvolvimento Sustentável) enquanto laboratório vivo em campinas .....	85
<i>Letícia Pardo Rodrigues do Carmo e Cláudio José Franzolin</i>	
Metrópoles e pandemia – resistência urbana dos grandes centros.....	94
<i>Simone Feigelson Deutsch e Luciana Deutsch</i>	



## APRESENTAÇÃO

Os anais do V Congresso Nacional de Direito da Cidade: políticas urbanas pós-pandemia realizado no ano de 2022 apresenta os trabalhos que foram submetidos no grupo de trabalho “Cidade e Pandemia” coordenado pelo Professor Dr. Paulo Mendonça e pela Professora Dra. Cláudia Gurgel, ambos vinculados à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). O grupo de trabalho discutiu questões vinculadas ao Direito da Cidade sob o prisma da emergência de Covid-19 que ainda assolava o sistema de saúde mundial na época.

Em sua quinta edição, o congresso ocorreu na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), reunindo pesquisadores e profissionais para compartilhar reflexões sobre políticas urbanas em tempos de pós crise sanitária. Sua programação inclui dois blocos de palestras.

Na manhã, o Professor Dr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, da Universidade Federal do Rio de Janeiro e membro do Fórum Permanente de Direito da Cidade da EMERJ, presidiu a mesa, que contou com a participação do Professor Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona, da UNICEUB, com a palestra “Desafios para as Cidades Pós-Pandemia na Tutela dos Moradores em Situação de Rua”, seguida pela apresentação da Professora Dra. Janaina Santin, da UPF e UCS, sobre “Gestão Democrática Municipal e Poder Local”, e, por fim, da Professora Dra. Ligia Maria Silva Melo de Casimiro, da Universidade Federal do Ceará, que abordou as “Políticas Urbanas para Saneamento Básico”.

No período da tarde, a mesa foi presidida pela Professora Dra. Arícia Fernandes Correia, da UERJ e também membro do Fórum Permanente de Direito da Cidade da EMERJ, com apresentações do Professor Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, da UNINOVE, sobre “Planejamento Urbano e Políticas de Saúde: Uma Aproximação”; do Professor Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, da UNIRIO e UFRRJ, que discutiu o “Direito de Emergência da Covid-19 e Direito da Cidade: Ações Estatais para a Cidade”; e da Professora Dra. Adriana Costa Ricardo Schier, da UNIBRASIL, que encerrou com a palestra “ODS 17: As Parcerias em Prol do Desenvolvimento Sustentável das Cidades”.

As conferências do evento foram encontradas no canal do *YouTube* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, enquanto que a presente publicação divulga os comunicados das pesquisas apresentadas no congresso: "Propriedade em volumes em regularização fundiária: tutela da moradia digna em sobrelevações informais não resolvidas pelo Direito de laje", de Eric Santos Andrade; "Entre o conceito e a prática: o caso da implantação do projeto Na Régua", de Allan Borges Nogueira e Irene Dobarrio Machado Ciccarino; "A ausência de gestão democrática para as praças urbanas: Análise da participação cidadã na política pública 'Adote Rio'", de Daniele Aparecida Carneiro Fernandes; "A gestão democrática das cidades em tempos de pandemia: a readequação às necessidades de distanciamento social das audiências públicas da Câmara Municipal do Rio de Janeiro", de Ana Beatriz Costa Neves; "Eficiência do programa Prato Feito Carioca para enfrentamento à fome na cidade do Rio de Janeiro", de Sara Vieira de Oliveira e Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues; "Direito à saúde e uma abordagem para o HIDS (Hub Internacional para o Desenvolvimento Sustentável) enquanto laboratório vivo em Campinas", de Letícia Pardo Rodrigues do Carmo e Cláudio José Franzolin; e "Metrópoles e pandemia – resistência urbana dos grandes centros", de Simone Feigelson Deutsch e Luciana Deutsch.

As pesquisas representam um importante avanço para a compreensão e implementação de políticas que visam à construção de cidades mais inclusivas, resilientes e preparadas para desafios futuros em um período pós-pandêmico.

Rio de Janeiro, verão de 2022.

**Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres**

**Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota**

**Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura**

*Coordenadores Científicos do V Congresso Nacional de Direito da Cidade*

# **PROPRIEDADE EM VOLUMES EM REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: TUTELA DA MORADIA DIGNA EM SOBRELEVAÇÕES INFORMAIS NÃO RESOLVIDAS PELO DIREITO DE LAJE**

Eric Santos Andrade<sup>1</sup>

## **1. RESUMO EXPANDIDO**

O presente resumo expandido é fruto de uma tese e doutorado ainda em andamento. Propõe solucionar a insuficiência do direito de laje para fins de regularização nos casos de sobrelevação em núcleos informais. A situação de se ter co-possuidores em um mesmo terreno informal mostrou que ainda há persistência de conflitos interfundiários, pois a Lei n° 13.465/2017 (LRF) não conseguiu dar uma solução para a regularização das sobrelevações informais compartilhadas.

Discutir o que seria alcançar uma justa distribuição igualitária da terra ou o seu acesso à toda população brasileira nunca envolveu tantos debates acerca da precarização crescente da moradia como também da crescente especulação imobiliária predatória. Mais ainda, estes dois fatores crescem paralelamente com

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Membro da Rede de Pesquisa Interinstitucional em Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (RPIDC/UERJ) e do Laboratório de Estudos de Direito Administrativo Comparado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (LEDAC/UNIRIO). Membro da Comissão de Direito Administrativo e de Direito da Família e sucessões do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Membro do Instituto de Direito Administrativo do Estado do Rio de Janeiro (IDARJ). Advogado.

outro movimento que é o crescente compartilhamento de um mesmo terreno por diversos possuidores informais, o que levou o legislador a reconhecer de forma exponencial uma situação de compartilhamento de núcleos informais em verdadeiros volumes tridimensionais no espaço. Não se confunde com a figura do condomínio edilício na medida em que o compartilhamento não se dá entre áreas comuns e áreas particulares, mas cada andar (considerado um volume) possui uma independência funcional que a torna um direito de propriedade autônomo. A singularidade do volume está no reconhecimento de que o direito de propriedade não nasce da matrícula da propriedade do solo (base), mas nasce com uma matrícula própria sobre o volume (tridimensional).

Mesmo em meio ao século XXI, considerando mais de 500 anos dos primeiros contornos juspolíticos atribuídos à propriedade no Brasil, ainda se vê em debate a necessidade da implementação de políticas públicas de regularização fundiária mais eficazes, como já era defendido por Ermínia Maricato<sup>2</sup> que já vislumbrava a necessidade de novos institutos jurídicos capazes de tutelar juridicamente as novas demandas socioespaciais nas cidades.

Acrescenta também Ana Paula Rodrigues Metropolo que as relações fundiárias tendem a se transformar constantemente, e isso envolve necessariamente um olhar atento para que os instrumentos juspolíticos urbanos possam atender a estas novas particularidades sociais emergentes<sup>3</sup>. Cada vez mais a história revela uma série de conquistas em relação ao direito à cidade, mas em contrapartida também mostra fracassos no que diz respeito à efetividade dos planos políticos habitacionais destinados a garantir o direito à moradia digna, principalmente à população economicamente vulnerável, como sustenta

---

<sup>2</sup> MARICATO, Ermínia. **Cidades**: Alternativas para a Crise Urbana. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 72.

<sup>3</sup> METROPOLO, Ana Paula Rodrigues. **As moradias irregulares e a regulação fundiária na lei 13.465/2017**. 2018. 85f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos, 2018. Disponível em: <[http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/SANT\\_b7c852b32c5ae6431c07db0c82341ee9](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/SANT_b7c852b32c5ae6431c07db0c82341ee9)>. Acessado no dia 12 de fevereiro de 2022.

Sérgio de Azevedo e Luís Aureliano Gama de Andrade<sup>4</sup>, que são os indivíduos mais prejudicados e esquecidos na seara urbanística.

É nesse sentido que se editou a Lei n° 13.465 de 2017. Trata-se da Lei de Regularização Fundiária que revogou parcialmente o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei n° 11.977 de 2009), no que tange à parte que regulamentava a regularização fundiária, um caminho alternativo e eficaz que é pela primeira vez mencionado e reconhecido em 2001, pela Lei n° 10.257 (Estatuto da Cidade), em seu dispositivo 2°, inciso XIV.

Assim, o Estatuto da Cidade cuidou de inovar os mecanismos juspolíticos à disposição da Administração Pública no que tange à tutela do direito à moradia, trazendo diretrizes e regulamentações aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano no Brasil. Nesse viés Giovanna Bonilha Milano concluiu que a regularização fundiária passou a ser um novo instrumento político-jurídico, voltado à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, cuidando de direcionar o uso e a ocupação, de solo ou edificação, de forma que ao final esses complexos informais sejam reintegrados à cidade formal<sup>5</sup>. Em outras palavras, tem-se institutos jurídicos estritamente voltados a solucionar novas demandas sociais, desvinculados de um fomento capitalista em contrapartida.

Mariana Chiesa Nascimento diz que a novidade principal é de que a fundamentação jurídica da regularização fundiária reside na estrita proteção da moradia daqueles possuidores informais que, ao final, resultará na concessão de títulos formais de propriedade como consequência mediata para tutelar o seu direito humano fundamental-social à moradia<sup>6</sup>. Portanto, esse instrumento

---

<sup>4</sup> AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 1-116, 2011. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557.pdf>>. Acessado no dia 20 de agosto de 2022.

<sup>5</sup> MILANO, Giovanna Bonilha. Conflitos Fundiário Urbanos no poder judiciário: estratégias discursivas no fundamento das decisões. **Revista de Direito da Cidade**: Rio de Janeiro, v.9, n.4, pp. 2047-2071. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29548/21988>>. Acessado no dia 12 de junho de 2022.

<sup>6</sup> NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Direito Brasileiro**. 2013. 189f. Dissertação de Mestrado em Direito - PPGD USP – Universidade de São

juridicamente reconhecido ultrapassa os limites históricos e culturais, onde o irrestrito direito de propriedade liberal e absoluto deixa de ser considerado para dar vez à função social da propriedade pela igualitária proteção jurídica de todos os possuidores informais.

Segundo Vicente de Abreu Amadel pode-se considerar que a nova Regularização Fundiária urbana (REURB) é juridicamente reconhecida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que se destinam à reintegração de núcleos urbanos informais à cidade formal com a consequente titulação de seus ocupantes<sup>7</sup>. O que se vislumbra à primeira vista é que a REURB constitui um conceito amplo, trazendo uma série de institutos voltados à regularização de empreendimentos imobiliários informais no país. Seu principal foco é o de readequar o fato à norma, isto é, trazer aquele núcleo informal de volta ao ordenamento territorial urbano, isso porque tais aglomerados informais são considerados de difícil reversão, como bem elucidada Adauto Lucio Cardoso, sendo mais recomendável, com fulcro na dignidade da pessoa humana, a regularização da clandestinidade, seja ela voluntária ou involuntária, do que a remoção em massa<sup>8</sup>.

Nisto consiste a peculiaridade da REURB nos dias atuais: a busca pelo alcance da dignidade humana mesmo em situações de clandestinidade fundiária, justificado na vulnerabilidade socioeconômica que diversos brasileiros se encontram diante da precarização do acesso à terra<sup>9</sup>.

Agora, a novidade da REURB ganhou destaque quando pretendeu trabalhar com o processo desenfreado da precarização da moradia na crescente

---

Paulo, São Paulo, 2013, p. 36. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao\\_Final\\_Mariana\\_Chiesa\\_Gouveia\\_Nascimento.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento.pdf)>. Acessado no dia 30 de setembro de 2021.

<sup>7</sup> AMADEL, Vicente de Abreu. Teoria elementar da regularização fundiária. (In) AMADEL, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; FILHO, Ralpho Waldo de Barros Monteiro. **Primeiras impressões sobre a lei nº 13.465/2017**. Editora ARISP, pp. 11-41, 2017, p. 17. (Associação dos registradores imobiliários de São Paulo), disponível em: <[http://www.arisp.com.br/lei\\_n13465\\_2017.pdf](http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf)>, acessado no dia 08 de fevereiro de 2022.

<sup>8</sup> CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. Momento Atual, Florianópolis 2003, p. 199.

<sup>9</sup> FUKASSAWA, Fernando. **Regularização fundiária urbana**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 55.

construção de sobrelevações (verticalização dos núcleos), que passaram a ser bastante comuns dentro de comunidades, reconhecidos como verdadeiros movimentos sociais de resistência à precarização da tutela do direito à moradia como sustenta Juliana Rubiniak de Araújo<sup>10</sup>. Na medida em que essas sobrelevações vão constituindo verdadeiros volumes voltados à moradia a legislação tratou de reconhecê-las por meio do instituto da laje, representando hoje o que Vicente de Abreu Amadel discutiu acerca das relações interfundiárias complexas, isto é, volumes verticalizados onde múltiplos núcleos familiares residem, dividido em níveis ou andares, onde em cada andar é reconhecida como um espaço (tridimensional) autônomo e independente da edificação. Essa relação de volumes sobrepostos, no que diz respeito ao contexto da informalidade, fez com que a Lei n° 13.465 pretendesse adequar a REURB às problemáticas sociourbanísticas vigentes e capaz de trazer assim a regulamentação das sobrelevação informal por meio do direito de laje.

Todavia, o direito de laje é insuficiente para solucionar as relações interfundiária em um mesmo edifício compartilhado, de forma que se autossustentassem, promovendo uma efetiva tutela da moradia e do direito de propriedade dentro de um mesmo espaço compartilhados em volumes. Como a regulamentação do direito de laje possui limitações frente a proteção da moradia em núcleos informais compartilhados, a laje funciona se propondo a reconhecer a concessão de propriedades independentes, mas estando as lajes ainda vinculadas à matrícula da propriedade base, o que limita a independência que se pretendia reconhecer e traz uma série de limitações ao pleno exercício de um direito de propriedade de fato autônomo e independente. No fim, o direito de laje mais se aproximou de um novo instituto do direito civil voltado à inovar a mercantilização imobiliária no país do que propriamente tutelar a moradia digna nas sobrelevações informais.

Para a solução deste ponto específico ainda não resolvido pela regulamentação do direito de laje, que se mostrou insuficiente para tutelar o

---

<sup>10</sup> ARAÚJO, Juliana Rubiniak de. Lei 13.465/17: objetivos e conceitos adotados pela Reurb. (In) CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Corvelli (Coord.). **Estatuto fundiário brasileiro**: comentários à Lei n. 13.465/17. São Paulo: Editora IASP, pp. 289-321, 2018, Tomo I.

direito à moradia de forma isonômica aos co-possuidores de um mesmo espaço verticalmente compartilhado em volumes, a hipótese nasce com a teoria francesa da propriedade em volumes ainda desconhecida do nosso ordenamento jurídico.

Segundo René Savatier<sup>11</sup>, criador da tese da propriedade em volumes, o direito de propriedade deve ser visto sob o ponto de vista tridimensional. A operação não é aqui analisada como um desmembramento do direito de propriedade, mas em dividir o próprio objeto do direito de propriedade formando novos e independentes direitos. E explica que essa divisão do objeto do direito de propriedade decorre da ideia de que o perímetro da propriedade de um edifício é semelhante a um *“cone que parte do centro da terra para ir em direção aos confins da atmosfera terrestre”*<sup>12</sup>.

A ideia central é de que o objeto do direito de propriedade pode ser destacado do solo e, mais precisamente, que um edifício não poderia ser reduzido ao solo e a tudo o que está lá. Para o autor, um edifício deve, de facto, ser concebido sob a figura de um cone. O que se pretende inovar no direito brasileiro, mas especificamente em matéria de regularização fundiária, é de que pela teoria da propriedade em volumes chega-se a fundamentação jurídica em que não é, portanto, necessário que uma construção seja erguida no solo para que se exerça um direito de propriedade sobre o edifício em volumes.

Partindo do entendimento acima é possível pensar nas sobrelevações informais, reconhecidas como verdadeiros volumes, como o racionamento do espaço em níveis sobrepostos. Tanto a superfície quanto o subsolo, a princípio, podem ser divididos em vários volumes apropriados por diferentes proprietários. Cada volume será, por sua vez, dividido em comprimento, largura ou altura (tridimensional).

Além disso, a divisão volumétrica consiste em dividir um espaço (construído ou não) em várias frações delimitadas em três dimensões - os

---

<sup>11</sup> SAVATIER, René. La propriété des volumes dans l'espace et la technique juridique des grands ensembles immobiliers. **Societa Editrice Il Foro Italiano**, v. 99, pp. 167-176 1976. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/23167851?seq=1>>. Acessado no dia 03 de julho de 2022.

<sup>12</sup> SAVATIER, René. La propriété de l'espace, D. 1965, p. 214.

volumes -, no plano horizontal como vertical, em diferentes níveis que podem ser localizados acima ou abaixo do solo ou edifício. Os volumes variam em suas formas; sua representação gráfica desenha quadrados, losangos, retângulos, trapézios. As possibilidades de corte volumétrica são infinitas.

E assim parte-se da evolução do pensamento ainda vigente na própria Lei de Registros Públicos no que diz respeito ao princípio da geometria plana, que se pretende abandonar frente a proposta de uma regulamentação de um instituto jurídico capaz de solucionar as limitações do direito de laje. O direito de propriedade, nesse caso em matéria de regularização fundiária, deve estar desassociado do princípio da geometria plana e deve ser guiada pela geometria espacial, em que o direito de propriedade da terra é o de um espaço considerado, indissociável da técnica de volumes tridimensionais e geométricos.

A delimitação da propriedade em volume é, por hipótese, ainda difícil na medida em que se trata de fixar os limites, não de uma superfície, mas de um objeto tridimensional. Basicamente, a única dificuldade é conseguir estabelecer limites a cada volume criado, de modo a delimitar a base do imóvel, base que terá então de ser considerada, não como uma superfície, mas como uma figura em três dimensões.

Tem-se como objetivo geral a regulamentação de um novo instituto jurídico urbanístico volumétrico, suficiente para tutelar a moradia digna e a concessão de um direito de propriedade verdadeiramente autônomo em matéria de sobrelevação informal, que vence as limitações do direito de laje, que não se confunde com o instituto do condomínio que se destina a co-titularidade de bens (*res comunis*) e leva a discussão e novos contornos jurídicos frente à Lei de Registros Públicos em matéria registral.

O primeiro objetivo específico é demonstrar que o instituto do direito de laje regulamentado pela Lei nº 13.465/17 é um instrumento voltado à especulação imobiliária e é insuficiente na tutela da moradia digna da população em REURB. O segundo é a necessidade de evolução do sistema registral brasileiro. Para tanto, alguns pontos devem ser destacados.

O primeiro deles parte da conceituação legal. Destaca o art. 1.510-A, *caput*, que “o proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície

*superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo”.*

Explica Ralpo Waldo de Barros Filho<sup>13</sup> que o que se observa é a conceituação de um instrumento que se encaixa perfeitamente na conjuntura de rol dos institutos de direito de propriedade no plano vertical, dada sua conceituação de natureza individual, dispondo que será facultado ao proprietário a possibilidade de concessão ou não do direito de laje, desde que queira ceder a superfície do seu imóvel (superior ou inferior).

O primeiro dispositivo legal é objetivo ao conceituar, consoante o entendimento de Flávio Tartuce, o direito de laje como um típico direito de propriedade, isto é, há uma preocupação com a vontade do proprietário em relação ao dono da laje e também há uma preocupação material envolta sobre a necessidade de constituir antes de tudo uma cisão registral das unidades autônomas<sup>14</sup>.

Todavia, o direito de laje não é totalmente autônomo e independente da propriedade-base, pois o instituto apenas possibilita a coexistência de unidades imobiliárias de titularidades distintas, mas não chega a ser uma propriedade plena, nos termos do art. 1.228, do Código Civil de 2002. Por isso, quando presentes as características da laje o legislador permitiu a abertura de matrícula própria, de forma que possam ser gravas ou alienadas livremente, mas ainda estão restritas tendo em vista que suas matrículas ainda estarão interligadas à matrícula da propriedade-base, esta sim considerada propriedade plena.

Para Ralpo Filho o direito de laje é um instituto *sui generis*, com requisitos próprios e efeitos próprios, talvez o mais próximo que hoje há na

---

<sup>13</sup> FILHO, Ralpo Waldo de Barros Monteiro. Anotações sobre a usucapião extrajudicial, direito real de laje e usucapião coletiva de acordo com o regime da lei nº 13.465/17. (In) AMADEL, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; FILHO, Ralpo Waldo de Barros Monteiro. **Primeiras impressões sobre a lei nº 13.465/2017**. Editora ARISP, pp. 75-98, 2017, p. 90. (Associação dos registradores imobiliários de São Paulo), disponível em: <[http://www.arisp.com.br/lei\\_n13465\\_2017.pdf](http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf)>, acessado no dia 08 de fevereiro de 2022.

<sup>14</sup> TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Revista de ciência jurídica PENSAR**, v. 23, n.3, jul/set, pp. 1-23, 2018, p. 17. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>>. Acessado no dia 18 de janeiro de 2022.

legislação brasileira em princípio de geometria espacial, que se afasta cada vez mais da tradição da geometria plana dos Registros Públicos<sup>15</sup>. Por isso, muito se discute se o legislador foi feliz ou não em inserir o direito de laje no rol dos direitos reais, pois se a proposta era de criar uma nova modalidade de direito de propriedade a sua regulamentação não deveria estar situada no rol dos direitos reais.

O que se depreende é que o direito de laje é uma tendência normativa em que o direito de propriedade relativiza o princípio romano do *superficie solo cedit*, até então somente excepcionado pelo direito real de superfície. Com o direito de laje podemos dizer que há uma espécie *sui generis* de modalidade de propriedade, pois se propõe inicialmente que o lajeário reconhecido poderá adquirir a propriedade se a unidade for autônoma e a construção situar-se sobre acessão alheia, de modo que não se confunde com o condomínio tradicional ou edifício.

Contudo, pode-se dizer que o direito de laje acabou ficando no meio do caminho, entre a superfície e a propriedade plena. Criou-se um instituo *sui generis*, mas que não alcançou a proposta original, qual seja: a de tutelar a moradia digna da população de baixa renda em sede de REURB.

A regulamentação do direito de laje se aproximou muito mais dos institutos do direito civil e da tutela da autonomia individual do direito de propriedade do que dos institutos voltados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Para Angélica Souza Lima o direito de laje deveria ser essencialmente um instrumento de regularização urbana no Brasil, pois apesar de haver algumas características próprias, o direito de laje regulamentado se identifica bastante

---

<sup>15</sup> FILHO, Ralpo Waldo de Barros Monteiro. Anotações sobre a usucapião extrajudicial, direito real de laje e usucapião coletiva de acordo com o regime da lei nº 13.465/17. (In) AMADEL, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; FILHO, Ralpo Waldo de Barros Monteiro. **Primeiras impressões sobre a lei nº 13.465/2017**. Editora ARISP, pp. 75-98, 2017, p. 90. (Associação dos registradores imobiliários de São Paulo), disponível em: <[http://www.arisp.com.br/lei\\_n13465\\_2017.pdf](http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf)>, acessado no dia 08 de fevereiro de 2022.

como um direito real de superfície, mas com maior autonomia<sup>16</sup>. E isso fica evidente quando a lei recepciona uma definição de laje sob o inegável viés de um direito real, por meio do qual o proprietário da construção-base é quem poderá ceder ou não a superfície, isso se lhe convier ceder, conforme está disposto na norma jurídica, de modo a assegurar duas unidades distintas. Contudo, se fosse um instrumento típico da regularização fundiária acredita-se que esse consentimento seria submetido aos termos autorizativos do Poder Público encaminhado ao registrador de imóveis.

A laje, portanto, representa uma modalidade de construção em “volume”, onde múltiplos núcleos familiares em níveis estarão adquirindo a propriedade de um determinado volume. A teoria da propriedade em volumes é perfeitamente aplicada à situação das lajes no contexto brasileiro, sendo possível discutir a possibilidade de concessão de títulos de propriedade plena se pensado na geometrização dos volumes espaciais em sede registral.

O segundo elemento que caracteriza o direito de laje é o isolamento funcional e acesso independente. O que chamava atenção ao direito de laje era justamente a sua característica principalmente que a diferenciava de todos os outros institutos, como o direito de superfície e o condomínio edilício.

Acontece que o isolamento funcional e o acesso independente não podem ser vistos como pressupostos absolutos. Todavia, torna-se imprescindível haver o resguardo de um mínimo de isolamento funcional e de acesso independente, diferente do pensamento absoluto defendido pela doutrina majoritária<sup>17</sup>, em razão do produto final que é a constituição jurídica de uma verdadeira célula habitacional autônoma (exceção ao princípio do *superficies solo cedit*), e isso se deve por ver uma regulamentação mais voltada ao direito real do que um direito de propriedade plena, o que limita o exercício da moradia digna que se pretende pela REURB.

---

<sup>16</sup> LIMA, Angélica Souza. **Análise do Direito de Laje como instrumento de regularização fundiária urbana no Brasil**. 2018. 114f. Dissertação de Mestrado em Direito. Belo Horizonte: Universidade FUMEC, 2018, p. 97-99.

<sup>17</sup> CLAPIS, Alexandre Laizo; MARCELINO, Raphael. Direito real de laje. (In) CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Corvelli (Coord.). **Estatuto fundiário brasileiro**: comentários à Lei n. 13.465/17. São Paulo: Editora IASP, pp. 21-49, 2018, Tomo I, p. 45-46.

Na parte final do art. 1.510-A, o legislador consta que a laje deverá “*manter unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo*”, mostrando que a separação entre a unidade lajeárea e a construção-base leva a entender que o direito de laje promove necessariamente a constituição de dois espaços individualizados, mas que necessariamente precisarão coexistir, ou seja, a laje não consegue ter natureza de propriedade plena, se aproximando mais de um direito real.

O terceiro elemento caracterizador é a possibilidade de lajes sucessivas e está prevista no art. 1.510-A, §6º. É previsto que será reconhecida a laje em diferentes graus, ou seja, em continuidade com a sucessão sobreposta ou sotoposta<sup>18</sup> o que, segundo Flávio Tartuce, implica na observância de alguns critérios de ordem privada, como será com o direito de preferência<sup>19</sup>. Caberá ao dono da laje sobre a qual a superfície será a base da nova edificação conceder ou não a laje, o que para Fernanda Machado Amarante implica no reconhecimento de múltiplos interesses individuais envolvidos<sup>20</sup>, que serão regulamentados pelo Direito Civil e não pelo interesse público. Há uma preocupação normativa de um instituto bem mais voltado a mercantilização dos direitos reais do que para a regularização fundiária.

O quarto elemento é a individualização da matrícula. Essa característica atribuída pela legislação pretendeu obedecer ao princípio da unicidade matricial (ou princípio da unicidade da matrícula imobiliária)<sup>21</sup>. Previsto na Lei dos

---

<sup>18</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; DELBS, Martha El; DIAS, Wagner Inácio. **Direito de Laje**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 28.

<sup>19</sup> TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Revista de ciência jurídica PENSAR**, v. 23, n.3, jul/set, pp. 1-23, 2018, p. 21. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>>. Acessado no dia 18 de janeiro de 2022.

<sup>20</sup> AMARANTE, Fernanda Machado. O pluralismo Jurídico e o Direito de Laje. **Revista de Direito UNIFACS**. n.148. pp. 1-23. 2012. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2334/1714>> acessado no dia 03 de janeiro de 2022.

<sup>21</sup> CAMARGO, Marco Antônio de Oliveira. Direito de laje. Explicando para quem quer entender. **Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR**. 27 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/2017/02/01/artigo-direito-de-laje-explicando-para-quem-quer-entender-marco-antonio-de-oliveira-camargo/>> acessado no dia 08 de janeiro de 2020.

Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973), esse princípio diz que a cada unidade imobiliária distinta deverá haver uma matrícula própria.

Sob esse viés, a lei deixou claro que a laje constitui uma matrícula própria (§3º). Sendo assim, a laje em tese estaria se distanciando de um mero direito real sobre coisa alheia para constituir um verdadeiro direito de propriedade, com matrícula individualizada. Contudo, a sua matrícula individualizada ficará vinculada à matrícula da propriedade-base (princípio da geometria plana), muito se assemelhando a hipótese de abertura de matrícula por desmembramento ou partilha do parágrafo único do art. 235 da Lei de Registros Públicos, mas que com ela não se confunde, pois essa espécie legal de abertura de matrícula cria propriedades plenas, não estando condicionadas.

O terceiro e último objetivo específico é distinguir o condomínio e propriedade em volumes, pois a propriedade em volume não pode se confundir com a copropriedade, na medida em que não dá origem à criação de áreas comuns. A sobrelevação não consiste em uma fração do terreno, mas em uma propriedade plena geometricamente destacável no comprimento, largura e altura.

Para o problema proposto se adotará o método da hermenêutica. Assim, será perfeitamente possível identificar os fatos por meio da compreensão do contexto jurídico bem como sua insuficiência frente a estas novas demandas sociais. Ainda, se valerá do método hipotético-dedutivo que objetiva possibilitar a melhor solução jurídica para estes assentamentos informais compartilhados. Para tanto, se utilizará de ampla pesquisa bibliográfica, que inclui a consulta à legislação, jurisprudência, bem como a leitura de doutrinas, artigos e periódicos. Também a forma procedimental adotará o método dogmático. O procedimento investigatório se centrará assim nas perspectivas doutrinárias e jurisprudenciais acerca do problema analisado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEL, Vicente de Abreu. Teoria elementar da regularização fundiária. (In) AMADEL, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; FILHO, Ralphe Waldo de Barros Monteiro. **Primeiras impressões sobre a lei nº**

**13.465/2017**. Editora ARISP, pp. 11-41, 2017, p. 17. (Associação dos registradores imobiliários de São Paulo), disponível em: <[http://www.arisp.com.br/lei\\_n13465\\_2017.pdf](http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf)>, acessado no dia 08 de fevereiro de 2022.

AMARANTE, Fernanda Machado. O pluralismo Jurídico e o Direito de Laje. **Revista de Direito UNIFACS**. n.148. pp. 1-23. 2012. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2334/1714>> acessado no dia 03 de janeiro de 2022.

ARAÚJO, Juliana Rubiniak de. Lei 13.465/17: objetivos e conceitos adotados pela Reurb. (In) CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Corvelli (Coord.). **Estatuto fundiário brasileiro: comentários à Lei n. 13.465/17**. São Paulo: Editora IASP, pp. 289-321, 2018, Tomo I.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 1-116, 2011. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557.pdf>>. Acessado no dia 20 de agosto de 2022.

CAMARGO, Marco Antônio de Oliveira. Direito de laje. Explicando para quem quer entender. **Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR**. 27 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/2017/02/01/artigo-direito-de-laje-explicando-para-quem-quer-entender-marco-antonio-de-oliveira-camargo/>> acessado no dia 08 de janeiro de 2020.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. Momento Atual, Florianópolis 2003.

CLAPIS, Alexandre Laizo; MARCELINO, Raphael. Direito real de laje. (In) CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Corvelli (Coord.). **Estatuto fundiário brasileiro: comentários à Lei n. 13.465/17**. São Paulo: Editora IASP, pp. 21-49, 2018, Tomo I.

FARIAS, Cristiano Chaves de; DELBS, Martha El; DIAS, Wagner Inácio. **Direito de Laje**. Salvador: Juspodivm, 2017.

FILHO, Ralpo Waldo de Barros Monteiro. Anotações sobre a usucapião extrajudicial, direito real de laje e usucapião coletiva de acordo com o regime da lei nº 13.465/17. (In) AMADEL, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; FILHO, Ralpo Waldo de Barros Monteiro. **Primeiras impressões sobre a lei nº 13.465/2017**. Editora ARISP, pp. 75-98, 2017, p. 90. (Associação dos registradores imobiliários de São Paulo), disponível em: <[http://www.arisp.com.br/lei\\_n13465\\_2017.pdf](http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf)>, acessado no dia 08 de fevereiro de 2022.

FUKASSAWA, Fernando. **Regularização fundiária urbana**. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Angélica Souza. **Análise do Direito de Laje como instrumento de regularização fundiária urbana no Brasil**. 2018. 114f. Dissertação de Mestrado em Direito. Belo Horizonte: Universidade FUMEC, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

METROPOLO, Ana Paula Rodrigues. **As moradias irregulares e a regulação fundiária na lei 13.465/2017**. 2018. 85f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos, 2018. Disponível em: <[http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/SANT\\_b7c852b32c5ae6431c07db0c82341ee9](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/SANT_b7c852b32c5ae6431c07db0c82341ee9)>. Acessado no dia 12 de fevereiro de 2022.

MILANO, Giovanna Bonilha. Conflitos Fundiário Urbanos no poder judiciário: estratégias discursivas no fundamento das decisões. **Revista de Direito da Cidade**: Rio de Janeiro, v.9, n.4, pp. 2047-2071. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29548/21988>>. Acessado no dia 12 de junho de 2022.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Direito Brasileiro**. 2013. 189f. Dissertação de Mestrado

em Direito - PPGD USP – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 36. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao\\_Final\\_Mariana\\_Chiesa\\_Gouveia\\_Nascimento.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento.pdf)>. Acessado no dia 30 de setembro de 2021.

SAVATIER, René. La propriété des volumes dans l'espace et la technique juridique des grands ensembles immobiliers. **Societa Editrice II Foro Italiano**, v. 99, pp. 167-176 1976. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/23167851?seq=1>>. Acessado no dia 03 de julho de 2022.

SAVATIER, René. **La propriété de l'espace**, D. 1965.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Revista de ciência jurídica PENSAR**, v. 23, n.3, jul/set, pp. 1-23, 2018, p. 17. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>>. Acessado no dia 18 de janeiro de 2022.

**ENTRE O CONCEITO E A PRÁTICA: O CASO DA  
IMPLANTAÇÃO DO PROJETO NA RÉGUA**

***BETWEEN CONCEPT AND PRACTICE: THE CASE OF THE  
IMPLEMENTATION OF “NA RÉGUA” PROJECT***

ALLAN BORGES NOGUEIRA<sup>1</sup>

IRENE DOBARRIO MACHADO CICCARINO<sup>2</sup>

**Resumo:** A partir do delineamento histórico-conceitual das políticas de habitação no Brasil, este artigo discute e contextualiza através de pesquisa engajada (i.e., Engaged Scholarship) o caso do projeto Na Régua, descrevendo as suas linhas de ação. O projeto tem como objetivo promover arquitetura acessível e moradia digna em territórios vulneráveis. Este artigo fornece informações censitárias sobre os déficits de habitação e de inadequação habitacional em 16 territórios do estado do Rio de Janeiro e explica como o Na Régua oferece assistência técnica especializada, melhoria habitacional e regularização fundiária para famílias de baixa renda. A análise do caso ofereceu um exemplo prático para aspectos poucos desenvolvidos da literatura como: (1) um exemplo de pesquisa que integra gestão e política pública; (2) uma nova abordagem para aplicação dos conceitos de moradia e direito à cidade; (3) integração de conceitos historicamente negligenciados, como Assistência

---

<sup>1</sup> Mestre em bens culturais e projetos sociais (FGV). Doutorando pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPGD/UERJ). Gestor público.

<sup>2</sup> Doutora em gestão. Professora do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal.

Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS), Melhorias Habitacionais e a Regularização Fundiária; (4) evidências da aplicação do guia Project Dpro na execução de uma política pública. A descrição dos critérios e métodos utilizados nessa pesquisa permitem a replicação ou adaptação do que foi desenvolvido em contextos práticos e teóricos. O diagnóstico censitário reforça a importância da política pública e oferece uma fonte de informação sobre o tema com critérios rigorosos e comparáveis com outros estudos desenvolvidos de maneira sistemática. O projeto referenciou 18.115 domicílios e 50.658 moradores. Destes domicílios, 93,4% possuem renda familiar de no máximo três salários mínimos, e 70,1% possuem mulheres como responsável familiar. O acesso inadequado à água atinge mais de 50% dos domicílios de 10 dos 16 territórios. Os dados também indicam altos números de descarte irregular do esgotamento sanitário, indicando que o acesso aos itens básicos da infraestrutura urbana nesses territórios é precário. O aspecto positivo encontrado é a adequada cobertura da coleta lixo. Até agosto de 2022, foram realizados 4161 atendimentos do trabalho social, 2131 vistorias de diagnóstico para ATHIS e 1198 projetos de ATHIS concluídos.

**Palavras-chave:** Política Pública; Habitação de interesse social; Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social; Melhorias habitacionais, Censo de Inequação Habitacional

**Keywords:** Public policy; Social interest housing; Technical Assistance for Social Interest Housing; Housing Improvements, Census of Housing Inequation

## 1. INTRODUÇÃO

O conceito de moradia abarca uma série de signos e significados que ultrapassam o sentido utilitarista e estrito de ser apenas um lugar para se abrigar. Ele é o espaço onde a fronteira do público e do privado se encontram; onde as subjetividades de quem lá vive são tecidas; onde há a gênese e a manutenção do conceito de família moderna e onde vários aspectos daquilo que é concebido como *bem-estar social* são sustentados. Moradia significa coisas diferentes para classes diferentes para além de sua essência polissêmica (LEHFELD, 1988; ONU HABITAT, 2012).

Uma das principais análises sociológicas realizadas sobre a gênese da cultura brasileira, o livro *Casa Grande e Senzala*, de Gilberto Freyre (1933), teve como ponto de partida a organização do mundo privado no espaço doméstico. O protagonismo conferido à casa não é por acaso. Os valores, a moralidade, a produção dos afetos, das subjetividades e das primeiras visões de mundo são construídas no espaço doméstico, via de regra, através do núcleo familiar. A concepção de história desenvolvida por Freyre influenciou toda uma geração de antropólogos e sociólogos brasileiros que seguem a perspectiva de que a verdadeira história de uma sociedade deve ser contada a partir do cotidiano, da vida doméstica e dos detalhes.

Nesse sentido, a casa, o espaço doméstico e a vida familiar constituem o fundamento da vida social no Brasil. Essa discussão encontra-se fundamentada em importantes obras do pensamento social brasileiro, desde clássicos como *Populações Meridionais no Brasil*, de Oliveira Vianna (1938), *Sobrados e Mucambos* (FREYRE, 1936), *Carnavais, malandros e heróis, a Casa e a Rua* (Da Matta, 1979) e *Quando a rua vira casa* (MELLO; SANTOS; VOGEL, 1985). Esta problematização pode ser observada em diferentes situações da vida social no Brasil, e encontra-se presente em um vasto imaginário que vai da música popular, teatro, cinema, literatura, até a cultura de massas, muito particularmente as novelas, principal programa de TV do país desde a criação da televisão no Brasil (TORQUATO, 2013). Nesse sentido, o tipo de moradia e a sua condição (eg., alugada, própria, emprestada, de favor, herdada invadida, ocupada) tendem a ser um critério social relevante para marcar posições e identidades em nossa sociedade, pois no plano das representações consistem numa definição do lugar que ocupam no mundo social (LEHFELD, 1988; TORQUATO, 2013).

Para os estudos no âmbito do direito à cidade, falar de cidade é falar de habitação e falar de habitação é falar de cidade. As dinâmicas urbanas moldam e são moldadas pela forma na qual o solo é ocupado. Para o sociólogo francês Henri Lefebvre (1967), o direito à cidade é a não exclusão da sociedade urbana das qualidades e benefícios da vida urbana. Entretanto, por muitas décadas, as políticas urbanas de habitação do país não foram direcionadas para essa integração, o que acarretou elevada taxa de autoconstrução na produção habitacional. De acordo com a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas

(2014), habitações informais localizadas em assentamentos precários representam de 50% a 70% da produção habitacional do país.

No Brasil, a mensuração das necessidades habitacionais foi consolidada na década de 90, através do cálculo de déficit e inadequação habitacional, pela Fundação João Pinheiro (2019). Ambos seriam uma carência da moradia em si ou de algum tipo de serviço que envolva a habitação, como fornecimento de água e esgoto, infraestrutura nas ruas e acessibilidade. De acordo com relatório da ONU-Habitat, de 2012, 25% da população da América Latina e do Caribe vivem em assentamentos precários. No estado do Rio de Janeiro, o déficit habitacional é de 7,3%.

A partir do delineamento histórico-conceitual das políticas de habitação no Brasil, este artigo discute e contextualiza as linhas de ação do projeto intitulado “Na Régua”, o qual busca atuar em 16 territórios do estado do Rio de Janeiro, oferecendo assistência técnica especializada, melhoria habitacional e regularização fundiária para famílias de baixa renda.

O artigo está organizado em 5 sessões, a iniciar por esta introdução (1). O enquadramento histórico é realizado no referencial teórico (2.1), que permite discutir a questão do déficit e da inadequação habitacional no Brasil (2.2). A partir dessa contextualização, a necessidade de aproximação entre a academia e a aplicação concreta do conhecimento é abordada apresentando as contribuições práticas e teóricas deste estudo (2.3). O referencial teórico é o pilar do projeto básico que constitui o estudo da questão a ser tratada e a análise de soluções viáveis. Em seguida, a metodologia é apresentada de maneira detalhada, para oferecer parâmetros para a reflexão crítica sobre o projeto e viabilizar comparação e replicação do estudo (3). A análise e discussão do caso (4) começa por apresentar o projeto (4.1), os resultados do censo que fundamentaram a consolidação do projeto conceitual (4.2) e os resultados preliminares dos primeiros meses de execução do projeto (4.3). O artigo termina com as considerações finais onde são destacados os resultados encontrados, as limitações do estudo e sugestões para estudos futuros.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Histórico das Políticas Habitacionais no Brasil e a Habitação para o Interesse Social

Quando os primeiros centros urbanos começaram a se formar em meados do século XIX e início do XX no Brasil, também se iniciaram problemas de diferentes ordens por conta do elevado adensamento das cidades. Contudo, a preocupação central do Estado era estritamente em um sentido higienista de prevenir epidemias e a proliferação de doenças que eram agravadas com o crescimento desordenado dos centros urbanos. A República Velha (1889-1930) foi marcada pelo incentivo do estado às produções habitacionais privadas e à intervenção em cortiços e moradias irregulares, com a justificativa de um controle sanitário, impulsionada por uma recuperação econômica (CARVALHO, 1987). *“Quando as finanças da República foram recuperadas pela política deflacionista de Campos Sales, sobram recursos para as obras há muito planejadas de saneamento e embelezamento da cidade”* (CARVALHO, 1987, p. 40).

Conforme o pensamento higienista que marcou as primeiras décadas do século XX, as reformas sanitárias e urbanísticas deste período eram marcadas por uma visão estigmatizada das classes mais pobres. Como se a pobreza fosse uma fragilidade moral ou até mesmo genética que precisava ser corrigida com o rigor de ensinar os mais pobres a viver e a desenvolver consciência padronizada e adequada às premissas da classe dominante. As habitações populares eram consideradas produtoras de vícios, e a origem das doenças e os pobres que lá moravam eram vistos como potenciais criminosos ou portadores de germes (SILVA, 2019). Na contramão desse pensamento, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, destacou em seu artigo XXV que a habitação é um direito fundamental do ser humano, equivalente à saúde ou à educação, e como tal, deve ser garantido de forma adequada (HURLBERT, 2020).

A partir de 1950, aumentou a migração do campo para a cidade por conta da aceleração da industrialização e crescimento da população. Este é um momento de ausência de políticas de produção habitacional ou subsídios para que o trabalhador conseguisse uma moradia formal, que teve como

consequência a multiplicação de ocupações irregulares do solo e o processo de autoconstrução (BONDUKI, 2008).

Com a Ditadura Militar, iniciada em 1964 em um momento de grande tensão econômica e política, o desenvolvimento passou a ser baseado no autoritarismo. Surgiram o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O BNH durou até 1986 como um importante marco na Política Habitacional Brasileira. A criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, sustentou o sonho da obtenção da “casa própria”. Quase metade dos financiamentos do BNH vieram dos recursos provenientes do FGTS. Contudo, mesmo beneficiando as classes mais baixas com alguns financiamentos, essa política ainda exigia um nível de estabilidade financeira que grande parte da população não tinha. Os projetos eram isolados e individualizados, sem a integração em uma política pública de urbanização (BONDUKI, 2008).

A ideia de moldar comportamentos e subjetividades a partir da necessidade de habitação e das regras para acessar esse direito, iniciada na década de 30, perdurou mesmo após a extinção do BNH. O sistema continuou através do SFH a fornecer cartas de crédito à classe média, valorizando o direito à propriedade em detrimento do direito à habitação (BONDUKI, 2008).

*“A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente. No entanto, foi o papel econômico desta política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil –, que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares.” (BUONFIGLIO, 2018, p. 72)*

As moradias informais cada vez mais frequentes nas grandes cidades ficaram à margem das políticas habitacionais (BONDUKI, 2008; BUONFIGLIO, 2018). A segurança de posse é obtida com a regularização fundiária em seu sentido mais amplo, sendo um atributo fundamental para a garantia de uma moradia adequada, seguindo os critérios das Nações Unidas (ONU-HABITAT, 2012). A insegurança de ter a sua moradia tomada, grilada ou de ser despejado foi uma problemática que atingiu milhares de pessoas ao longo do século XX nos grandes centros urbanos brasileiros. Desde a reforma Pereira Passos (1902 a 1906) até as desapropriações durante os megaeventos, como Copa do Mundo e Olimpíadas, são exemplos em contextos distintos de como a inexistência da posse é uma vulnerabilidade a ser discutida e combatida (DA SILVA, 2019; PRIST; BUCCI, 2021).

Na década de 60, o direito à moradia passa a ser reconhecido internacionalmente pelo PIDCP (i.e., Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos) e pelo PIDESC (i.e., Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). O quarto comentário da conferência do PIDESC elenca os princípios que determinam de maneira objetiva o que seria moradia adequada (ONU, 1991):

“(1) a **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; (2) **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; (3) **Economicidade:** a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes. (4) **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. (5) **Acessibilidade:** a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta. (6) **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 e (7) **Adequação cultural:** a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.” (ONU, 1991).

A falta de algum desses elementos caracterizaria uma situação de moradia inadequada no entendimento das Nações Unidas. Esse entendimento influenciará futuras políticas no âmbito brasileiro. A década de 90 marca a entrada do Brasil em agendas internacionais no tema habitação. Em 1992, o país entra no PIDESC (i.e., Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e, em 1996, a ONU-Habitat abre escritório em território brasileiro (BUONFIGLIO, 2018). Em consequência dessa integração às políticas internacionais, em 1995 a Fundação João Pinheiro (FJP) sistematiza uma metodologia de cálculo do déficit habitacional no Brasil. Esses marcos foram fundamentais para a mobilização política e social dos futuros instrumentos de planejamento nacionais, estaduais e municipais. No âmbito internacional, os anos 90 também foram palco da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, onde a discussão da moradia como direito universal ganhou força (BUONFIGLIO, 2018).

A produção habitacional para interesse social ganhou maior potência no debate público em 2003, com a criação do Ministério das Cidades. Esse marco vem seguido da Lei Federal 10.257, de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF e cria o Estatuto das Cidades. É a primeira vez que a regularização fundiária para o interesse social é pautada como um instrumento de política urbana. O marco legal carimba o início de uma política urbana estabelecida através de uma gestão democrática, com abertura para sociedade civil e participação popular (FERREIRA, 2012; MCIDADES, 2004).

Chegando ao século XXI, em 2005 são criados o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). No mesmo período, surgiram grandes programas voltados para a produção habitacional de interesse social: o Crédito Solidário,

em 2004, o PAC Urbanização de Favelas, em 2007, e o Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, inserido no Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) do mesmo ano. Além desses avanços, a lei que institui o SNHIS também determinou a criação de Planos Locais de Habitação de Interesse Social para todos os entes federativos que aderirem ao sistema nacional (MCIDADES, 2004).

Todavia, coexistem ainda hoje as habitações formais padronizadas e sem inclusão das perspectivas das famílias na sua construção e as habitações informais que se modificam e proliferam à medida que o combate à pobreza não é pautado (BUONFIGLIO, 2018). O relatório da ONU de 2012 apontou o Brasil como um dos países da América Latina com maior quantidade de população vivendo em assentamentos precários e o quarto mais desigual (ONU-HABITAT, 2012). Fruto de uma expansão urbana que priorizou o mercado imobiliário privado em detrimento da produção habitacional para interesse social por um século, o alto déficit habitacional de alguns territórios demonstra a emergência de se colocar em prática as políticas de habitação previstas pela Constituição Federal e regulamentadas ao longo da primeira década do século XXI (MCIDADES, 2004).

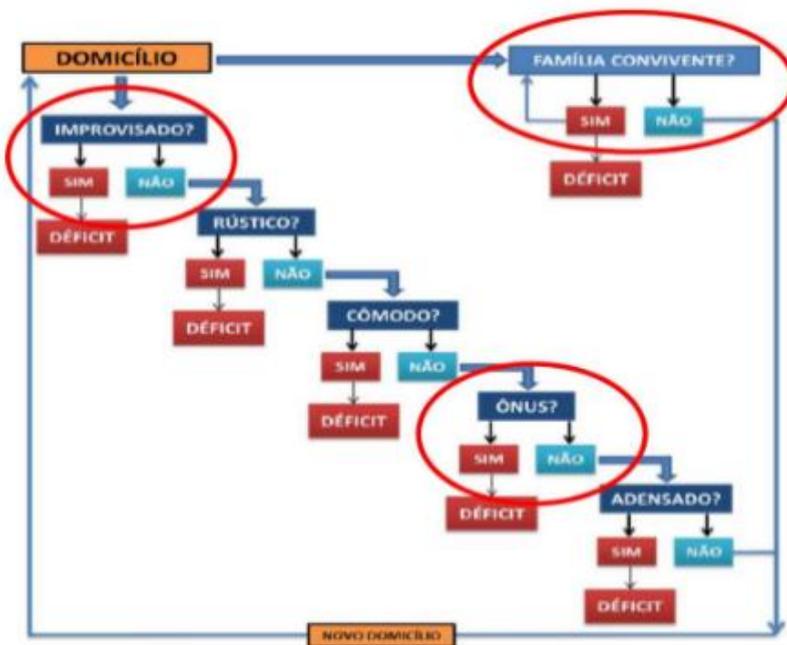
É nesse sentido que os eixos de ação da Lei N° 11.888, que orienta as bases para Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS) e regula sobre o dever do Estado no serviço qualificado de melhorias habitacionais e de regularização fundiária de interesse social, são passos importantes e fundamentais em direção à diminuição do déficit habitacional e à ampliação das discussões sobre direito à cidade (ATHIS, 2008).

## 2.2. Déficit e Inadequação

A Fundação João Pinheiro começou a calcular o *déficit* habitacional em 1995, analisando as necessidades habitacionais sob dois prismas: aspectos quantitativos (i.e., componentes do déficit) e qualitativos (i.e., inadequação habitacional). O primeiro considera problemáticas que só podem ser solucionadas com a obtenção de novas unidades habitacionais ou terrenos. Ou seja, quantifica a falta de unidades habitacionais disponíveis para suprir aquelas

famílias que não estão sendo contempladas com o direito da habitação em seu sentido amplo. Os componentes da parte quantitativa do déficit são etapas de verificação onde apenas não está em déficit o domicílio que não responde “Sim” em nenhuma das etapas. As verificações são: há família convivente? O domicílio é improvisado? O domicílio é rústico? O domicílio é alugado e possui adensamento habitacional excessivo? Há um ônus excessivo com aluguel? (FJP, 2018). A Figura 1 apresenta o esquema dessas etapas.

**Figura 1:** Esquema das etapas de cálculo do déficit habitacional



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

Já os aspectos qualitativos consideram se aquele domicílio é adequado, levando em conta o território como um todo. Considera-se a inadequação fundiária o adensamento excessivo em domicílios próprios, a cobertura inadequada e os serviços de infraestrutura. Estima-se que em 2018, 14% do déficit habitacional foi devido à inequação de moradias composto por (1) carência de infraestrutura, (2) adensamento excessivo de moradores em

domicílios próprios, (3) problemas de natureza fundiária, (4) cobertura inadequada e ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação (FJP, 2018).

### 2.3. Aproximação entre teoria e prática em políticas públicas

O caso analisado busca reunir o conhecimento acadêmico e o saber técnico para a implementação de uma política de habitação para o interesse social (BRUNET et al., 2020; VAN DE VEM; JOHNSON, 2006) capaz de trazer moradia digna e o cumprimento dos critérios que permeiam o conceito de moradia adequada (FJP, 2018; ONU, 1991).

O conceito de pesquisa engajada, desenvolvido por Van De Ven e Johnson (2006) (i.e., *Engaged Scholarship*) tem ganhado atenção devido à crescente lacuna entre produção científica e aplicação prática do conhecimento, que se reflete na paradoxal situação de uma quantidade de publicações nunca antes atingida ser vista com descrédito. Foi produzido, apenas na última década, 5% do acervo aproximado de 50 milhões de publicações científicas (BRUNET et al., 2020). A pesquisa engajada interpreta que a distância entre teoria e prática relacionada a problemas complexos é uma questão da maneira como a estratégia de produção do conhecimento é pensada. Essa estratégia deve considerar que o conhecimento prático e o teórico podem ter processos diferentes, porém devem ser complementares e, conseqüentemente, igualmente valorizados. Para isso, a academia deve trabalhar em conjunto com os praticantes, não apenas observá-los (VAN DE VEM; JOHNSON, 2006).

No caso deste artigo, a pesquisa de gestão trabalha com e para a construção de uma política pública habitacional efetiva e produtiva, embasada por dados. Para isso, conta com o método científico e assume as boas práticas dos projetos de desenvolvimento humano, sistematizadas pelo PM4NGOs no Guia Project Dpro. O guia é norteado por princípios como boa governança, participação, abrangência, integração e flexibilidade, sendo o resultado da sinergia entre várias ONGs (organizações não governamentais), como a Save the Children, Oxfam e CRS com o PMI (*Project Management Institute*), para

adaptar as práticas de gestão de projetos à complexa e diversa realidade de projetos com impacto socioambiental. (PM4NGOs, 2020).

Esses projetos passam por duas extensas etapas de conceituação onde o problema que pretendem tratar é estudado e compreendido para criação de um projeto básico (i.e., etapa de identificação e definição). Este orienta o desenvolvimento de uma teoria da mudança baseada em indicadores de impacto, objetivos, metas e resultados de atividades em um quadro lógico (i.e., etapa de configuração e aprovação). A etapa inicial da metodologia termina com a construção de um projeto conceitual que deverá orientar o planejamento e ser aprovado como uma proposta válida e viável, respaldada por dados.

O planejamento e a implantação acontecem de maneira cíclica intermediada pelas ações de monitoramento, avaliação, prestação de contas e aprendizado (i.e., sigla em inglês *MEAL*). O MEAL conduz a um encerramento com informações sistematizadas que permite analisar os resultados e impactos do projeto. O Guia sugere que seja adotado o padrão ouro de avaliação, que consiste em verificar os resultados após 3 ou 5 anos da conclusão do projeto para identificar se a mudança planejada realmente se concretizou e quais foram as consequências (PM4NGOs, 2020).

Assim, o caso contribui com o conhecimento teórico na área de gestão, principalmente testando o conceito relativamente recente da pesquisa engajada (i.e., *Engaged Scholarship*), que tem consequências metodológicas para a área (VAN DE VEM; JOHNSON, 2006). Particularmente, também cria evidências da aplicação do guia Project Dpro na execução de uma política pública, preenchendo uma lacuna teórica. Consequentemente, contribui para o conhecimento na área de políticas públicas, tanto pela inovação dos fundamentos teóricos que utiliza, como pelo exemplo prático da abordagem de conceitos polissêmicos, como moradia e direito à cidade (PRIST; BUCCI, 2021). Por fim, também aproxima pesquisa de gestão e política pública, que tem muitos aspectos em comum ainda pouco explorados na literatura (CICCARINO; NOGUEIRA, 2020).

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1. Estratégia de Pesquisa

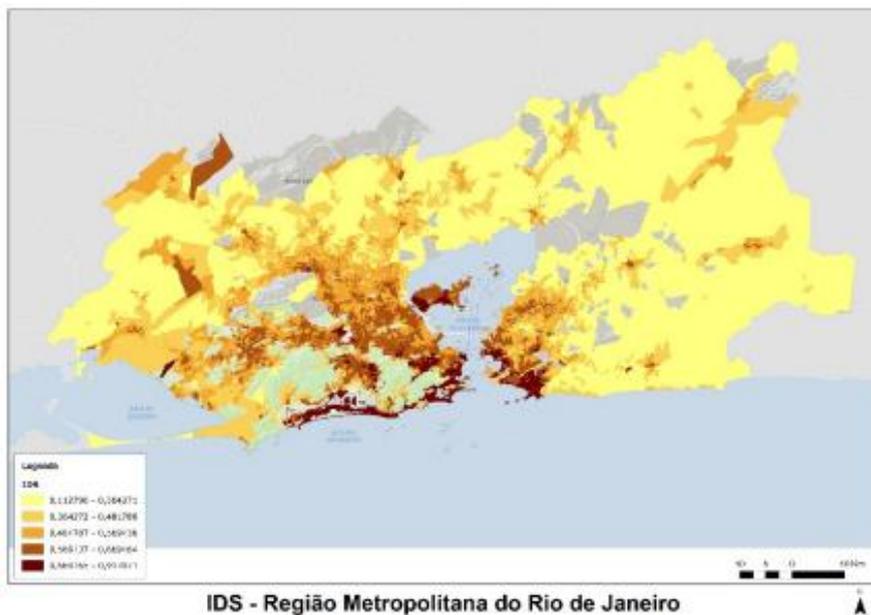
A estratégia de pesquisa é baseada no conceito de pesquisa engajada (i.e., *Engaged Scholarship*) (VAN DE VEN; JOHNSON, 2006) e destaca o caso da implantação da mais recente política pública habitacional do estado do Rio de Janeiro, denominada “Na Régua”, que busca promover arquitetura acessível e moradia digna em territórios vulneráveis (GHAURI, 2004; VERSCHUREN, 2003). O caso foi selecionado por conveniência (CONVERSE; PRESSER, 1986) com o objetivo de destacar uma nova proposta de política habitacional, considerando a perspectiva histórica apresentada no referencial teórico. A seleção do caso também oferece um exemplo prático para aspectos poucos desenvolvidos da literatura (GHAURI, 2004), como: (1) um exemplo de pesquisa que integra gestão e política pública; (2) uma nova abordagem para aplicação dos conceitos de moradia e direito à cidade; (3) integração de conceitos historicamente negligenciados, como Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS), Melhorias Habitacionais e Regularização Fundiária; (4) evidências da aplicação do guia Project Dpro na execução de uma política pública.

A coleta de dados seguiu três etapas: (1) identificação do problema por meio de observação participante e análise de políticas públicas, utilizando uma abordagem histórica; (2) diagnóstico censitário através do questionário de busca ativa, (3) observação participante do processo de elaboração, aprovação e implantação do projeto. A observação participante recolheu informações qualitativas em reuniões e no acompanhamento de processos internos da Secretaria de Infraestrutura e Obras - SEINFRA, órgão responsável pelo projeto (FOOTE-WHYTE, 1990; REMENYI ET AL, 1998). O diagnóstico censitário forneceu dados quantitativos analisados por meio de estatística descritiva (BLACK, 2010). Os indicadores utilizados buscam fornecer uma visão multidimensional da pobreza e permitem traçar comparações com outras fontes de informação sistemáticas sobre o tema (FJP, 2019; IBGE, 2012; IDS-IPP, 2022; PNUD, 2022).

### 3.2. Critério de Seleção dos Territórios

Os territórios selecionados para o projeto foram escolhidos a partir da baixa performance no Índice de Desenvolvimento Social (IDS). O índice foi desenvolvido pelo Instituto Pereira Passos (IPP) para chegar à menor unidade geográfica possível com o censo demográfico: os setores censitários. O IDS considera as dimensões de saúde, educação, qualidade habitacional e disponibilidade de renda e, por conta desse alcance geográfico, podem ter seus dados agregados para favelas, bairros, municípios ou outros arranjos do território (IDS-IPP, 2022). A Figura 2 apresenta a distribuição do IDS no estado do Rio de Janeiro.

**Figura 2:** Índice de Desenvolvimento Social da RMRJ



Os municípios de Queimados (0,475), Japeri (0,435), Nova Iguaçu (0,488), Paracambi (0,473) e Rio de Janeiro (0,609) foram selecionados por seus baixos IDS ou por possuírem territórios que se destacam negativamente. Este último é o caso da capital, que não apresenta o IDS consolidado tão baixo, mas em territórios específicos o valor chega a 0,328. Dentro desses municípios,

foram escolhidos 16 territórios: Brás de Pina, Buriti - Congonhas, Cajueiro, Dom Bosco, Mangueira, Morro da Paz, Morro do Kisuco, Parque Acari, Parque Maré, Penha (Marcílio Dias), Providência, Rocinha, Serrinha, Tijuquinha, Vila Coimbra, Vila Kennedy.

### **3.3. Método de Recolha e análise dos dados quantitativos**

O objetivo principal do projeto é a diminuição do déficit e da inadequação habitacional. Para tal, é necessária a mensuração e o acompanhamento dos indicadores que possam se relacionar com esses índices de necessidades habitacionais, a fim de obter resultados quanto às ações executadas pelo projeto. Essa informação, inicialmente diagnóstica, é depois alimentada de maneira recursiva pelas ações de monitoramento (PM4NGOs, 2020).

De acordo com as etapas iniciais do Guia Project Dpro (PM4NGO, 2020), foi elaborado um questionário de busca ativa para criação do projeto conceitual. O questionário foi composto por 61 perguntas sobre as seguintes características: informações sociodemográficas de todos os integrantes dos domicílios, informações sobre reformas e melhorias habitacionais, saúde, segurança, conforto, acesso a serviços, equipamentos e conectividade, funcionamento do mercado imobiliário, mobilidade residencial e seus motivos. Ele foi aplicado para realizar um diagnóstico dos territórios, destacando suas demandas habitacionais e para ser utilizado como um instrumento de seleção das famílias contempladas pelos três eixos de ação do projeto.

As variáveis consideradas no cálculo do déficit e inadequação habitacional da Fundação João Pinheiro (FJP, 2019) são parâmetros para recolha e análise da informação. O questionário da busca ativa avalia as características do domicílio e acesso a serviços e equipamentos, trazendo resultados que possibilitam o cálculo dos aspectos quantitativos e qualitativos dos déficits. São inquiridas informações sobre o padrão construtivo da fachada, do piso e da cobertura do domicílio; sobre a existência de laje; sobre o abastecimento de água, descarte do esgotamento sanitário, acesso à energia elétrica; presença de banheiro de uso exclusivo e armazenamento de água; coabitação, número de cômodos que servem como dormitório por domicílios, e o número de pessoas para cada

dormitórios. De acordo com a metodologia da FJP (2019), são considerados domicílios rústicos aqueles que possuem como material predominante na construção de paredes externas: taipa sem revestimento, madeira aproveitada ou outro material que não constituem alvenaria. A coabitação é composta por aquelas famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar, e não conseguem.

Todavia, o questionário não utiliza as mesmas variáveis que a FJP (2019), adotando os componentes condições de vida da PNUD (2022) por facilidade de obtenção das escalas e para abarcar a pobreza multidimensional, facilitando a priorização das famílias de acordo com a lei de ATHIS (2008).

O questionário foi planejado para ter uma amplitude censitária, e o cálculo da população baseou-se em dados do Censo de 2010, também estabelecendo o limite mínimo de 80% de respostas por território (IBGE, 2012). A Tabela 1 apresenta os dados censitários por território.

**Tabela 1:** Moradias segundo o Censo do IBGE

<b>Território</b>	<b>Domicílios</b>
Brás de Pina	2.056
Buriti-Congonhas	705
Cajueiro	873
Dom Bosco	2.916
Mangueira	1.985
Morro da Paz	403
Morro do Kisuco	611
Parque Acari	1.884
Parque Maré	3.923
Penha (Marcílio Dias)	564
Providência	1.297
Rocinha	807
Serrinha	2.005
Tijuquinha	2.061
Vila Coimbra	378
Vila Kennedy	757

Total	23.225
-------	--------

Fonte: Adaptado de IBGE (2012)

Para operacionalização do Censo, foi utilizado o método de arruamento do setor censitário (IBGE, 2022). Os pesquisadores e o coordenador eram moradores locais. Os coordenadores possuem mais de 20 anos de trabalho de campo. As equipes de campo foram treinadas por pesquisadores da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Um pré-teste foi realizado em modelo censitário em um setor aleatório que não corresponde às áreas de interesse do projeto; 157 respostas foram coletadas em novembro de 2021. Os critérios aceitos para não recolher os dados eram: recusa do morador, domicílio vago ou ausência de moradores em mais de três visitas aleatórias dos técnicos em dias diferentes (CONVERSE; PRESSER, 1986; BLACK, 2010).

## 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DO CASO

### 4.1. O Projeto Na Régua

Com o objetivo de diminuir os déficits habitacional e de inadequação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o projeto “Na Régua”, coordenado pela Secretaria de Infraestrutura e Obras – SEINFRA, por meio da Subsecretaria de Habitação, é iniciado em novembro de 2021 com o objetivo de preencher uma lacuna de uma política pública baseada em evidências.

O projeto Na Régua possui três eixos de ação: (1) Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS), (2) Melhorias Habitacionais de Interesse Social e (3) Regularização Fundiária de Interesse Social. Os eixos 1 e 2 se relacionam, pois os projetos precisam ser aprovados no eixo 1 para seguirem para o eixo 2. Esses projetos, uma vez elaborados, podem ser executados sob a supervisão do projeto Na Régua, com mão de obra local, financiado pelos próprios moradores. As obras financiadas pelo projeto (eixo 2) precisam ser licitadas e contam com critérios de elegibilidade próprios

Os critérios de elegibilidade para os eixos 1 e 2 são:

(1) Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS),

I - Possuir renda salarial familiar mensal inferior a seis salários mínimos;

II - A família deve possuir e residir em um único imóvel;

III - Declarar expressamente que o imóvel não pertence a terceiros, a que título for.

(2) Melhorias Habitacionais de Interesse Social: As famílias que se enquadrarem nos requisitos de elegibilidade previstos neste item, após a realização do diagnóstico socioterritorial, observados os critérios de hierarquização, estarão aptas a receber melhorias habitacionais em seus domicílios, desde que comprovem, cumulativamente:

I - Renda mensal familiar de até três salários mínimos vigentes;

II - Possuir um único imóvel;

III - Residir no território há, no mínimo, 3 (três) anos;

IV - Estar o domicílio habilitado, no âmbito técnico, quanto aos critérios de inadequação habitacional/insegurança e/ou insalubridade;

V - Declarar expressamente que o imóvel não pertence a terceiros, a que título for.

O terceiro eixo consiste em estudos sobre o território para propor soluções técnicas-jurídicas para regularização futura dos territórios, tendo em vista que a legislação vigente, que impõe uma série de exigências. As habitações não podem ser regularizadas individualmente e precisam de uma maneira coletiva de se integrar à cidade formal. Portanto, não é um serviço, e sim um estudo.

O projeto Na Régua integra à construção, que historicamente baseou as políticas habitacionais no Brasil, aspectos negligenciados das moradias informais, caracterizadas por ocupações irregulares e autoconstrução (BONDUKI, 2008; BUONFIGLIO, 2018), conforme relatado na contextualização histórica apresentada. O projeto também visa cumprir a Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Um desafio mal endereçado nas políticas habitacionais em geral, mas

principalmente difícil para execução descentralizada de estados e municípios (MCIDADES, 2004).

Outra integração pensada pelo projeto Na Régua e igualmente negligenciada pelas políticas habitacionais implantada é a perspectiva do direito à cidade. As estruturas urbanas devem ser concebidas como parte do tecido social e político. Assim como moradia, também é um conceito polissêmico que engloba aspectos objetivos e subjetivos, tais como: acesso à cultura, ao esporte, ao lazer, à locomoção, pertencimento, bem-estar; transporte, arquitetura, estrutura, empregos, serviços. Trata-se de uma integração das pessoas com atenção às suas vidas no contexto urbano (HARVEY, 2003; LEFEBVRE, 2001).

#### **4.2. Resultados do Censo de Inadequação Habitacional**

A busca ativa para o censo ocorreu entre novembro de 2021 e julho de 2022, cobrindo os 16 territórios de interesse do projeto. Os resultados consolidados da Busca Ativa são apresentados nesta sessão. Foram encontrados 18.115 domicílios e 50.658 moradores. 93,4% destes domicílios possuem renda familiar de no máximo três salários mínimos, e 70,1% possuem mulheres como responsável familiar. A Tabela 2 apresenta um resumo dos resultados analisados na busca ativa do projeto e que constituem os principais indicadores de cálculo dos déficits de habitação e de inadequação. Os resultados não podem ser calculados de maneira conjunta, sob pena de duplicidade no cálculo.

**Tabela 2:** Porcentagem inadequações de moradias nos territórios selecionados

<b>Território</b>	<b>Fachada inadequada</b>	<b>Piso inadequado</b>	<b>Domicílios sem de laje</b>	<b>Três ou mais integrantes por dormitório</b>	<b>Módulo sanitário incompleto</b>
Brás de Pina	5,45%	30,85%	8,84%	13,03%	8,62%
Buriti - Congonhas	0,98%	41,21%	60,10%	24,27%	59,45%
Cajueiro	2,04%	19,18%	28,30%	26,42%	22,80%
Dom Bosco	2,37%	15,93%	44,06%	17,35%	9,62%
Mangueira	4,14%	15,84%	32,09%	14,91%	13,34%
Morro da Paz	2,43%	48,25%	47,17%	26,42%	38,27%
Morro do Kisuco	3,05%	34,55%	47,15%	28,66%	28,25%
Parque Acari	1,93%	60,01%	31,23%	27,24%	28,33%
Parque Maré	25,04%	21,90%	33,30%	27,54%	18,07%
Penha (Marcílio Dias)	2,50%	18,72%	32,98%	26,38%	24,96%
Providência	4,97%	19,21%	37,31%	30,45%	19,98%
Rocinha	2,34%	47,45%	15,00%	31,49%	25,11%
Serrinha	2,35%	20,74%	33,80%	22,65%	22,76%
Tijuquinha	6,85%	2,68%	51,86%	18,62%	5,08%
Vila Coimbra	6,33%	37,03%	42,72%	25,32%	29,43%
Vila Kennedy	2,06%	37,30%	31,90%	30,16%	43,17%

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da Busca Ativa do projeto Na Régua, 2022.

O resumo de indicadores presentes na Tabela 2 não satisfaz totalmente os requisitos de insumos para cálculo do déficit e inadequação pela FJP, entretanto,

os resultados obtidos auxiliam na construção de um arcabouço de dados que permitem a avaliação e acompanhamento das ações do projeto à medida que forem implementadas as melhorias. O indicador de coabitação não apresentou resultados significativos com até 5% de margem de erro para ser discutido no presente documento (BLACK, 2010).

O território do Parque Maré apresenta o valor mais alarmante, com 25,04% dos domicílios sem algum tipo de alvenaria na fachada. Quando comparado com indicadores da inadequação do piso (21,9%), a falta de laje (33,3%), número de pessoas por dormitório (27,5%) e a presença de módulo hidrossanitário (18,07%), esse território mantém níveis altos, o que representa um quantitativo significativo de domicílios que necessitam de alguma intervenção de melhorias ou reassentamento.

Aproximadamente 49% dos domicílios entrevistados no Parque Maré atendem aos critérios de elegibilidade do projeto. Além disso, 94,9% das famílias no território recebem até 3 salários mínimos como renda familiar total. E a renda per capita média é de R\$ 712 por familiar, com cada família com uma média de 2,8 membros por núcleo.

Os territórios Parque Acari, Morro da Paz, Rocinha e Buriti - Congonhas estão entre 4 dos 16 territórios analisados que entre 40% e 60% dos domicílios não possuem um piso adequado e nem módulo hidrossanitário completo, indicando alto nível de carência geral quanto a necessidades básicas que garantem a moradia digna às famílias desses territórios. Quanto à renda, três desses territórios figuram entre os com menor renda per capita, com Buriti - Congonhas sendo o menor entre eles, com R\$ 312 em média por morador.

A análise quanto à infraestrutura urbana é apresentada na Tabela 3, que resume os resultados de acesso à água, descarte do esgotamento sanitário, acesso à energia elétrica nos domicílios e coleta de lixo. De forma adaptada, é considerado fornecimento inadequado de energia quando domicílios não estão ligados a um medidor individual ou têm outra fonte de energia que não seja a rede geral de distribuição.

**Tabela 3:** Resumo de indicadores relacionados à infraestrutura urbana.

<b>Território</b>	<b>Fornecimento inadequado e sem caixa d'água</b>	<b>Esgotamento irregular</b>	<b>Fornecimento irregular de energia</b>	<b>Descarte irregular do lixo</b>
Morro da Paz	76,58%	54,56%	93,00%	8,31%
Providência	48,37%	35,76%	86,02%	3,52%
Vila Kennedy	66,98%	99,77%	64,59%	3,32%
Morro do Kisuco	70,72%	77,64%	54,27%	5,49%
Vila Coimbra	9,67%	55,80%	62,80%	11,86%
Mangueira	50,13%	65,82%	54,11%	4,75%
Cajueiro	30,89%	65,21%	81,70%	4,57%
Penha (Marcílio Dias)	87,96%	50,00%	87,67%	1,18%
Serrinha	86,40%	38,32%	59,00%	0,71%
Rocinha	73,08%	49,37%	80,82%	0,79%
Tijuquinha	71,18%	95,24%	83,97%	16,35%
Buriti - Congonhas	46,91%	67,61%	71,66%	0,21%
Parque Maré	57,46%	17,56%	29,56%	2,11%
Parque Acari	69,62%	25,99%	38,59%	1,03%
Brás de Pina	44,30%	15,78%	79,20%	7,86%
Dom Bosco	30,63%	31,41%	0,97%	0,29%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Busca Ativa do projeto Na Régua.

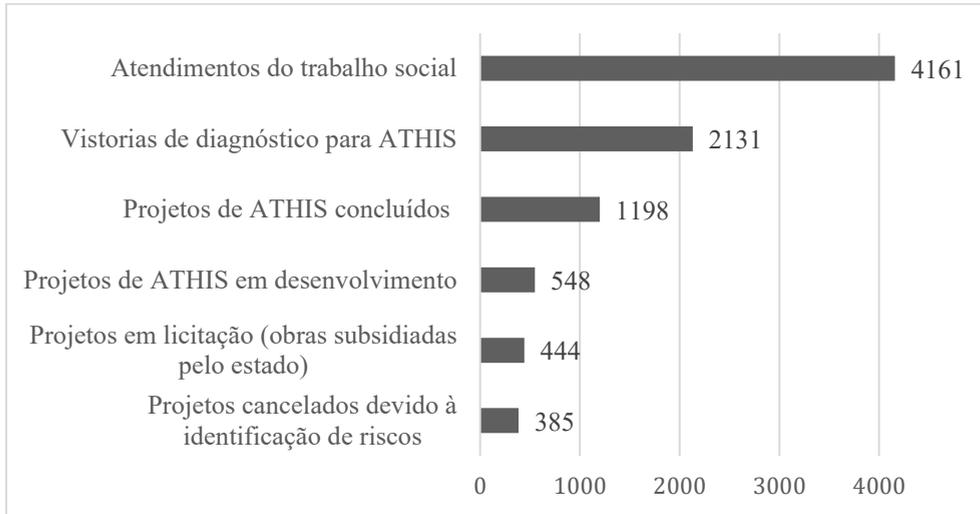
A partir de indicadores adaptados, foi possível perceber que 10 dos 16 territórios possuem índices acima de 50% com acesso inadequado à água e não possuem uma caixa d'água para armazenamento. Os dados também apontam altos números de descarte irregular do esgotamento sanitário, indicando que o acesso aos itens básicos da infraestrutura urbana nesses territórios é precário. O

destaque positivo foi percebido no descarte irregular de lixo, evidenciando uma boa cobertura da coleta e de locais próprios para despejo de resíduos nos territórios entrevistados pelo Projeto. Destaca-se que os indicadores não são comparáveis, pois cada domicílio pode ter um ou mais dos déficits indicados, inclusive em relação à infraestrutura habitacional e urbana.

### **4.3. Resultados iniciais do projeto**

Até agosto de 2022, foram realizados 4161 atendimentos do trabalho social, que consiste na orientação, inclusão e recadastramento de benefícios socioassistenciais, apoio para regularizar documentação civil, mediação de conflitos e orientações. O trabalho social é permanente ao longo de todo o projeto com o objetivo de promover uma real integração através da garantia de direitos e da promoção da cidadania (LEFEBVRE, 2001). Atualmente, 2834 famílias estão em processo de acompanhamento social precisando de apoio regular e frequente das equipes técnicas.

No Eixo 1 realizaram-se 2131 vistorias de diagnóstico para ATHIS, que se desdobraram nos seguintes resultados: 1198 projetos concluídos, 548 projetos em desenvolvimento e 385 projetos cancelados devido à identificação de risco estrutural, geológico ou geotécnico. Ainda, 444 projetos avançaram para o Eixo 2 (ie., Melhorias Habitacionais de Interesse Social) e estão em processo de licitação para que as obras sejam subsidiadas pelo estado. A Figura 2 sintetiza esses números.

**Figura 3:** Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS)

Fonte: elaboração própria

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas urbanas direcionadas às populações vulneráveis e de baixa renda ainda têm um longo caminho para avançar no Brasil. Apenas no começo deste século essas políticas ganharam um contorno que pensasse na dignidade das pessoas, no acesso à cidade e em todas as dimensões do que seria um *habitat*.

Através de pesquisa engajada (i.e., *Engaged Scholarship*) (VAN DE VEM; JOHNSON, 2006), este estudo descreveu o caso da implantação da mais recente política pública habitacional do estado do Rio de Janeiro, denominada “Na Régua”, que busca promover arquitetura acessível e moradia digna em territórios vulneráveis. Este artigo fornece informações censitárias sobre os déficits de habitação e de inadequação habitacional em 16 territórios selecionados de acordo com os seus IPS, no estado do Rio de Janeiro.

A seleção dos territórios para implantação do projeto é respaldada pelas informações do diagnóstico censitário que sugere carências habitacionais em alto nível quantitativo se comparado com a média do estado do Rio de Janeiro, cujo *déficit* habitacional é de 7,5% (FJP, 2019). Mais da metade do total de

domicílios identificados atende aos critérios de elegibilidade, bem como em torno de 8% são elegíveis apenas para ações de ATHIS. Em geral, os territórios analisados possuem índices acima de 50% de inadequação do acesso à água, altos números de descarte irregular do esgotamento sanitário e outros indicadores de precariedade habitacional.

A análise do caso ofereceu um exemplo prático para aspectos pouco desenvolvidos da literatura, como: (1) um exemplo de pesquisa que integra gestão e política pública; (2) uma nova abordagem para aplicação dos conceitos de moradia e direito à cidade; (3) integração de conceitos historicamente negligenciados, como Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS), Melhorias Habitacionais e Regularização Fundiária; (4) evidências da aplicação do guia Project Dpro na execução de uma política pública.

A descrição dos critérios e métodos utilizados nessa pesquisa permite a replicação ou adaptação do que foi desenvolvido em contextos práticos e teóricos. O diagnóstico censitário reforça a importância da política pública e oferece uma fonte de informação sobre o tema com critérios rigorosos e comparáveis com outros estudos desenvolvidos de maneira sistemática.

Devido à limitação de tempo, ainda não foi possível incluir informações sobre a execução do projeto e a avaliação de seus resultados. Este artigo descreve a iniciação do projeto Na Régua, destacando os parâmetros usados para o seu planejamento. Oferece também alguns dados preliminares da sua execução, segundo o ProjectDpro (PM4NGO, 2020) onde se destaca que em 9 meses de projeto foram realizados 4161 atendimentos do trabalho social, 2131 vistorias de diagnóstico para ATHIS e 1198 projetos de ATHIS concluídos.

Estudos futuros devem se concentrar nas etapas seguintes do projeto para verificar o volume de resultados e seus impactos no que tange aos objetivos do projeto. Também seria interessante comparar os resultados apresentados neste artigo com outros exemplos de projetos de habitação de interesse social, projetos que apliquem o guia Project Dpro ou outras políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATHIS - Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social. **Lei Nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Presidência da República - Casa Civil. 2008

BLACK, K. **Business Statistics For Contemporary Decision Making**. University of Houston—Clear Lake. John Wiley & Sons, Inc. 6<sup>th</sup> edition. 2010

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Arq. urb, n. 1, p. 70-104. 2008

BRUNET, M., BABA, S., AUBRY, M., EL BOUKRI, S., PRIMEAU, M.-D., DOLLARD, D. **Revealing the hidden facets of normative assessments: improving the management of major infrastructure projects through engaged scholarship**. International Journal of Managing Projects in Business, 14(1), 59-86. 2020.

BUONFIGLIO, L V. **Habitação de interesse social**. Mercator (Fortaleza), v. 17. 2018

CARVALHO, J M. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo, Companhia das Letras. 1987

CICCARINO, IDM; NOGUEIRA, AB. **O caso da política pública Portugal Inovação Social**. XXIII SemeAd - Seminários em Administração, São Paulo. 2020

CONVERSE, JM; PRESSER, S. **Survey questions: handcrafting the standardized questionnaire**. Sage University Paper Series. Newbury Park, Sage. 1986

DA MATTA, R. **A casa & a rua**. Rio de Janeiro, Guanabara. 1987

FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas. **Assistência Técnica e Direito à cidade**. Rio de Janeiro: Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, 2014. 97 p. Disponível em:

<<http://www.fna.org.br/2014/10/29/assistencia-tecnica-e-direito-a-cidade/>>

FERREIRA, V C S. **Cidade e democracia: o espaço urbano, os direitos fundamentais e um novo conceito de cidadania**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 103. 2012

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala**. Editora Record, 42<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro; 2001. Edição original 1933

FREYRE, G. **Sobrados e Mucambos**. Global Editora; 15<sup>a</sup> edição; 2013. Edição original 1937

FJP - Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional**. 2019

FOOTE-WHYTE, W. **Treinando a observação participante**. IN Guimarães, AZ. *Desvendando Máscaras Sociais*, cap. 3, 3<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro, Editora Francisco Alves. 1990

Ghauri, K. **Designing and conducting case studies in international business research**. in *Handbook of Qualitative Research Methods in International Business*. EE – Edward Elgar Publishing. 2004

Harvey, D. **The Right to the City**. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27, 939-941. 2003

Hurlbert, M. **Access and allocation: rights to water, sanitation and hygiene**. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 20(2), 339-358. 2020

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2022. Recuperado <https://www.ibge.gov.br> em 15/08/2022

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE. 2012.

IDS-IPP - **Índice de Desenvolvimento Social do Instituto Pereira Passos**. 2022. Recuperado <https://portalgeo.rio.rj.gov.br> em 16/08/2022

LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville**. L'Homme et la société, v. 6, n. 1, p. 29-35. 1967

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Centauro. 2001

LEHFELD, NAS. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação**. Petropolis: Vozes.1988

PM4NGOs - **Project DPro: Guia de Gestão de Projetos para Profissionais de Desenvolvimento**. 2ªEdição. 2020

PNUD - **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. 2022.  
Recuperado de

<https://www.undp.org/pt/brazil> em 16/08/2022.

PRIST, AH; BUCCI, MPD. **Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística**. Cadernos Metrópole, 23(51), 629-650. 2021

MCIDADES - Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: 104 p. 2004

MELLO, M A S; VOGEL, A; MOLLICA, O. **Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Eduff, 174p. 2017

ONU-HABITAT - Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana**. 2012

ONU - Organization of United Nations. Committe on Economical, Social and Cultural Rights. **General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing** (Art. 11, Para. 1). Geneva. 1991

REMENYI, D; WILLIAMS, B; MONEY, A; SWARTZ, E. **Doing Research in Business and Management: An Introduction to Process and Method**. SAGE

Publications. Kindle. 1998

SILVA, M G C F. **Algumas considerações sobre a reforma urbana Pereira Passos.** urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11. 2019

TORQUATO, S. Casa Nova- Vida Nova. **Mudança de endereço e reestruturação do consumo doméstico entre moradores do PAC-Morro do Preventório.** Tese de doutorado, Antropologia. UFF. 2013

VAN DE VEN, HA., JOHNSON, P. **Knowledge for Theory and Practice.** The Academy of Management Review, 31(4), 802-821. 2006

VERSCHUREN, PJM. **Case study as a research strategy: Some ambiguities and opportunities.** International Journal of Social Research Methodology: Theory and Practice, 6(2), 121–139. 2003

VIANNA, O. **Populações Meridionais do Brasil: Populações Rurais do Centro Sul** (Paulistas Fluminenses-Mineiros). 4<sup>a</sup>ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1938

# A AUSÊNCIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA AS PRAÇAS URBANAS: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA POLÍTICA PÚBLICA “ADOTE RIO”

DANIELE APARECIDA CARNEIRO FERNANDES<sup>1</sup>

**Resumo:** As praças públicas como locus destinado a promoção de cidadania urbana ativa por meio da gestão democrática da cidade é o tema em debate. Neste sentido e com base no marco teórico escolhido, coloca-se a seguinte questão como o principal problema desta pesquisa: as praças públicas devem ser objeto de gestão democrática como forma de promover o uso e a participação dos moradores nesses espaços públicos? Para tanto, parte-se da hipótese que a praça pública deve ser objeto de políticas públicas de gestão democrática, pois, para além de ser um espaço de lazer e de paisagismo, a praça possui a função social inerente de ser locus da aparição pública política e das deliberações, sobretudo, quanto a destinação, que deve ser de acordo com a vontade dos moradores. Essa hipótese será testada por meio no estudo analítico do programa de adoção de praças públicas do Município do Rio de Janeiro intitulado de “Adote o Rio”, a fim de averiguar se neste projeto de governança urbana há espaço para a deliberação sobre as finalidades desta política pública entre os moradores ou se ele apenas reproduz a gestão urbana focada nos objetivos patrimoniais-privados. Analisa-se também se projetos desta natureza são

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)- Fomento CAPES. Especialista em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – (EMERJ). Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora – (UFJF). Advogada. Pesquisadora do projeto “Na Régua” do Estado do Rio de Janeiro.

capazes de tornar as praças públicas mais convidativas ao uso e a permanências das pessoas nos espaços públicos.

**Palavras-chave:** Praças Públicas; Espaço público; Cidadania ativa; Gestão democrática da cidade; Projeto “Adote Rio”.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) em suas primeiras linhas normativas estatui que “todo poder emana do povo”<sup>2</sup>, trata-se de uma frase simbólica que está presente em muitos discursos políticos, dos mais acalorados aos mais pragmáticos. Aqui, busca-se transpor o a carga meramente valorativa do texto e dar eficácia a ele, já que, segundo o princípio de hermenêutica jurídica: a lei não contém palavras inúteis. Sob esse olhar, estuda-se o artigo primeiro da CRFB/88, que estabelece os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, em especial a cidadania sob o viés do direito de agir politicamente na cidade<sup>3</sup>.

O termo cidadania advém do latim: *civitas*. A etimologia evidencia que ser cidadão tem relação estreita com o ato de estar presente na cidade, construído relações e atuando de forma ativa na formação do território – que não deve ser compreendido apenas um espaço físico, vazio de significação. Sob essa ótica, é corriqueiro que nas primeiras reflexões sobre o Direito da Cidade surja o questionamento sobre o seu objeto: afinal, o que é a cidade sob o ponto de vista do cidadão?

Apesar deste trabalho não ter a pretensão de chegar a essa resposta, considera-se ser importante revelar, nestas primeiras linhas, como a cidade é pensada pela autora. Em uma visão cartesiana, a cidade até pode ser observada como a junção de edifícios - considerados em sentido estrito – que estão ligados

---

<sup>2</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2022.

<sup>3</sup> RODRIGUES, Oswaldo Peregrina. Cidadania é Direito. In.: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu**. Disponível em: < <https://revistadireito.emnuvens.com.br/revistadireito/article/view/18/17>>. Acesso em: 27 jun 22.

por meio de um território de uso comum. No entanto, essa observação ganha nova conotação quando se acrescenta o carácter subjetivo: as pessoas e toda a efervescência e dinamicidade das relações humanas. Será com foco nestas relações entre as pessoas que se construirá o sentido de cidades e de espaços públicos.

Por tanto, acredita-se que é por meio das vivências compartilhadas nos espaços públicos das cidades que veem à tona às questões políticas diversas, assim como, as diferentes perspectivas como forma de resolvê-las. Trata-se de assuntos públicos, que não obedecem às mesmas regras de solução dos problemas privados. Neste sentido, essa dissertação se ocupa do sentido político que advém da vida no território das cidades, de forma mais específica, da necessidade da gestão democrática como premissa para as escolhas dos usos e destinações para esses espaços públicos. Quando se fala no território das cidades estamos nos referindo a classe jurídica dos bens de uso comum do povo. Essa classificação de bens se desdobra em vários tipos com características e usos diversos. Pela dificuldade de tratar de todos eles com suas especificidades, faz-se o recorte metodológico do estudo. Serão estudadas as praças públicas como parcelas do território em que devem ser destinadas ao uso comum dos moradores.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO, JUSTIFICATIVA E DELIMITAÇÃO DO TEMA**

As praças são bens de uso comum do povo que estão presentes em boa parte dos bairros que formam as cidades brasileiras, no entanto, nem sempre elas se mostram como locais que os moradores usam e agem como titulares comum desses patrimônios, o que se nota é um afastamento dos espaços públicos. Além disso, a vida nas cidades tem se baseado pela segregação entre pessoas, cada vez mais fechadas nos espaços privados. Por isso, o ideal seria que as praças fossem locais convidativos para a permanência e a interação entre as pessoas diversas que compõem a vizinhança, gerando, assim, a ação política. Mas, de maneira oposta, na contemporaneidade as praças são locais vazios, que servem apenas para a passagem de pedestres rumo ao seu destino, ou, quando muito, são

utilizadas para o lazer privado, com cada vez menos sentido político (público) atrelado.

Esse esvaziamento dos espaços públicos se torna uma controvérsia científica porque existe uma relação entre estar nos espaços públicos na presença de outros indivíduos plurais e a ideia de cidadania. Acredita-se que o relacionamento cívico seja capaz de gerar o reconhecimento das diferenças e pluralidades dos modos de ser e estar no mundo. Isso significa que é socialmente relevante que as pessoas convivam para que mutuamente se reconheçam como sujeitos de direitos, e, assim, que a vivência nos espaços públicos tenha uma significação política, para o fortalecimento das ideias de bem comum. A dissertação pretende dar uma interpretação para o conceito legal de bens de uso comum do povo (Art. 99, I, Código Civil) que esteja em conformidade com a função social da cidade, com a cidadania enquanto fundamento do Estado e com o princípio da gestão democrática da cidade (CRFB/88 Art. 1º, II combinado com o Art. 182 e Estatuto da Cidade Art.45). Essa interpretação será construída a partir dos marcos teóricos sobre os espaços públicos, sobretudo, dos conceitos de ação e de espaços públicos em Hannah Arendt.

Ou seja, a partir da compreensão teórica de que a gestão democrática dos espaços públicos está contida na função social da cidade e que os bens uso comum do povo são os locais da cidade destinados a promover cidadania urbana. Observando-se o recorte para as praças, pretende-se propor que quando a lei fala em “bem de uso comum do povo”, deve-se ler como um lugar de exercício da gestão democrática da cidade, e não apenas de embelezamento, paisagismo e lazer nas cidades. Assim, sendo a gestão democrática um princípio base do direito da cidade, então as ações sobre os bens de uso comum, que são locais de conexão entre pessoas diversas, devem ser postas à disposição dos cidadãos/moradores. Acredita-se que assim haja o incentivo ao debate político que fomente as noções de bem comum.

Essa asserção se justifica pois existe o direito de participação popular sobre as decisões urbanísticas, corolário da função social da cidade. Delegar as decisões sobre as praças dos bairros aos seus moradores e usuários, através de mecanismos de gestão democrática, pode funcionar como um meio para a

promoção da cidadania ativa urbana. Além disso, a gestão democrática sobre os espaços públicos pode ser capaz de fomentar o interesse subjetivo das pessoas sobre esses bens. Neste trabalho a gestão democrática será tida como meio jurídico para a deliberação sobre a destinação que será dada ao bem de uso comum. Será investigado se as políticas públicas sobre as praças se preocupam com a participação popular sobre a destinação destes espaços públicos. Ou seja, se existe aplicação da gestão democrática para as escolhas urbanísticas sobre as praças ou se são escolhas tomadas pela administração pública “de cima para baixo”.

A perspectiva de espaços públicos que se adota para esse trabalho é que eles devem estar próximos aos locais de moradia para que as pessoas se relacionem com eles de forma mais corriqueira e próxima. Neste sentido são as ideias para as “cidades do futuro” que vão ao encontro de estilos de vida ligados ao local de moradia, elas receberam essa nomenclatura na chamada Carta do Rio, editada em julho de 2021 durante o encerramento do 27º Congresso Mundial de Arquitetos (UIA2021RIO). Trata-se de um documento atual e que consolida propostas para o desenvolvimento urbano de cidades em todo o mundo.

Desta forma, pretende-se analisar o sentido político da vida voltado ao local/bairro em que se mora, buscando as ideias de bem comum em coletividades menores dentro do todo que é a cidade. Justifica-se, assim, a delimitação do objeto para as praças, pois, elas, conceitualmente, possuem abrangências menores que os parques, que normalmente são espaços públicos de referência para toda a cidade ou metrópole. Os parques são locais em que as pessoas se deslocam de várias regiões para passear, contemplar ou encontrar amigos; a praça, em geral, tem impacto restrito aos moradores que vivem próximos a ela.

### 3. MARCO TEÓRICO

Partindo-se da compreensão de que a gestão democrática dos espaços públicos está contida no dever constitucional de cumprimento da função social da cidade e que os bens uso comum do povo são os locais da cidade destinados a

promover cidadania urbana, pretende-se que a praça, enquanto bem de uso comum do povo, deve ser um lugar que sua destinação seja posta em debate pelos moradores do entorno. Pois, assim, haveria o efetivo exercício da gestão democrática da cidade em relação a esses bens; elevando esses locais ao seu sentido filosófico de espaço público - e, não apenas local de embelezamento, paisagismo ou lazer nas cidades. Essa interpretação será construída a partir dos marcos teóricos sobre gestão democrática dos espaços públicos extraídos, sobretudo, dos conceitos de ação e de espaços públicos em Hannah Arendt. Esta teoria é encontrada, principalmente, na obra “A condição Humana”<sup>4</sup>.

#### 4. PROBLEMA DE PESQUISA E PROBLEMATIZAÇÃO DO TEMA

Considera-se que a gestão democrática é um princípio basilar do Direito da Cidade, considerando a intenção do legislador ao redigir o Estatuto da Cidade. Por isso, as ações permitidas pela gestão pública sobre os bens de uso comum, que são locais de conexão entre pessoas diversas, devem ser postas à deliberação dos cidadãos. Acredita-se que esse movimento é capaz de gerar incentivos ao debate político nos espaços públicos que fomentem as noções de bem comum. Neste sentido, e com base no marco teórico escolhido, coloca-se a seguinte questão como o principal problema desta pesquisa: as praças públicas devem ser objeto de gestão democrática como forma de promover o uso e a participação dos moradores nesses espaços públicos?

As políticas públicas para praças públicas que não incluem a participação cidadã incorrem no erro de não observância do princípio da gestão democrática da cidade. Além disso, por meio da gestão pública centralizadora as praças são tratadas apenas pelo viés patrimonial, trata-se de uma relação privada com o bem público. Esse tratamento é problemático já que de acordo com a fundamentação teórica usada, os espaços públicos são locais dentro das cidades que carecem do máximo de tratamento público (leia-se, de sentido político atrelado).

---

<sup>4</sup> ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020.

Neste mesmo sentido, caso houvesse a gestão democrática das praças urbanas, maiores poderiam ser o rol de atividades e serviços públicos descentralizados, pois a participação popular funciona como instrumento de legitimação por meio da aferição dos interesses públicos. Exemplo disso seria uma reforma que poderia deixar de ter caráter de embelezamento do patrimônio público para ter significação política quando o conteúdo dessa reforma é levado para o debate entre os moradores. Outro ponto benéfico é que pode ser uma reforma descentralizadora – também - quanto aos custos. Isso, quando uma empresa interessada em contraprestação como poder público assume a reforma, mas, acatando as medidas de interesse previamente deliberada pelos moradores. Trata-se de questões que visam problematizar a tradicional forma de gestão pública centralizada, que não dialoga com os moradores e transforma o território das cidades em locais despolitizados e indiferentes às questões públicas do mundo em comum.

## 5. HIPÓTESE E TESTE DA HIPÓTESE

Acredita-se na necessidade de que a vontade dos moradores do entorno de uma praça seja levada em conta ao se estabelecer quais serão as destinações dadas a ela. Da mesma forma, investiga-se: a ausência de políticas públicas que garanta a cidadania urbana ativa para a escolha dos destinos e usos das praças públicas pelo morador que está próximo e que, por tanto, tem maior identificação com o bem que a administração pública.

Por isso, a hipótese de trabalho é: A praça pública deve ser objeto de gestão democrática, pois, para além de ser um espaço público de lazer e de paisagismo, a praça possui a função social inerente de ser lócus da aparição pública política e das deliberações, sobretudo, quanto a destinação que deve ser segundo a vontade dos usuários.

Corroboram com a formulação da hipótese que as políticas públicas sobre as praças existentes tendem às finalidades privadas, isto é, voltam-se para os interesses patrimoniais da administração pública preocupada com o embelezamento e manutenção do mobiliário urbano. Portanto, há ausência de

políticas públicas que prestigiem a vontade dos moradores do entorno sobre as ações do poder público nas praças.

A formulação desta hipótese se deve a concepção de que a gestão democrática da cidade é um meio eficaz para promover a função social de cidadania dos espaços públicos urbanos, ela prestigia o uso dos moradores dos bens público urbanos. Pois, adotando-se a concepção de ação em Hannah Arendt, não basta estar presente nos espaços públicos da mesma forma que acontecem as convivências nos espaços privados, a presença nos espaços públicos das cidades deve adquirir significado político.

A hipótese será testada pelos estudos do projeto de adoção de praças do Rio de Janeiro - “Adote Rio”. Trata-se de uma política pública que instrumentaliza a adoção de praças por pessoas físicas e jurídicas. Esse projeto, no entanto, possui uma natureza ambígua pois, em que pese o nome sugerir uma aproximação do morador com a praça, ele não se vale de nenhum mecanismo de gestão democrática que permita a apuração de quais os destinos que a população do entorno almeja para esse bem de uso comum do povo.

Por isso, a visão inicial é de que se trata de uma política pública que não promove a gestão democrática para a destinação do espaço público, já que não prevê um instrumento de deliberação que viabilize saber quais são os usos e benfeitorias desejados pela comunidade. Assim, parte-se da premissa de que o projeto “Adote Rio” tem por objetivo primordial a transferência da obrigação de conservar a praça, o que reforça o uso da praça como bem privado, seja para o lazer ou embelezamento da cidade, e não como local político de uso comum.

A análise da política pública de adoção de praças no município do Rio de Janeiro - “Adote Rio” –pretende verificar se:

- a. nela há previsão de deliberação com os moradores locais sobre quais são suas demandas sobre a praça;
- b. se há no projeto mecanismos para averiguar se é de interesse dos moradores as ações que serão feitas a partir de uma adoção;

Se essas indagações tiverem sido enfrentadas pela Lei que institui o programa ou por alguma normativa posterior, o projeto será considerado virtuoso e seu modelo poderá ser generalizado como uma boa e possível opção

de política pública municipal. Caso não se encontre a presença da gestão democrática, o caminho será a rejeição do projeto da forma em que se encontram e será proposto que a política pública de adoção de praças preveja mecanismos de gestão democrática.

## 6. METODOLOGIA E DIVISÃO DO TRABALHO

O trabalho será dividido em 3 capítulos.

No primeiro capítulo será feita a apresentação do marco teórico, começando pela teoria sobre os espaços públicos de Hannah Arendt. Esta teoria fornece a fundamentação para a afirmação das praças como locais necessários dentro das cidades, uma vez que são nos espaços públicos que acontecem as interações entre as pessoas com significação política. A falta de espaços público torna as cidades formadas por pessoas despolitizadas e apáticas sobre as noções de bem comum. Trata-se de um risco diante da cultura individualista que reflete nas cidades modernas por meio da divisão entre as pessoas por classes sociais: seja, por um lado nos condomínios e propriedades privadas de luxo ou, por outro pessoas que moram em periferias distantes do trabalho, sem infraestrutura e sem segurança e por isso, também, vivem fechados em suas casas.

No capítulo 02 será apresentado o problema que é a ausência de políticas públicas que abordem os bens de uso comum do povo como locais em que a destinação e os investimentos feitos pela administração pública devam ser colocados à disposição da população por meio da gestão democrática. Para isso, se iniciará apresentando o recorte para as praças. Acredita-se que elas representam bens de uso comum do povo que presentes em boa parte dos bairros e por isso podem funcionar como ambiente de aproximação entre as pessoas, fomentando estilos de vida ligados ao local de moradia. A ideia principal deste capítulo é a confrontação da problemática a partir da dialética, apontando que a gestão democrática da cidade é uma realidade para o Direito, uma vez que é prevista na constituição e regulamentada no estatuto da cidade, mas não se tornou uma realidade na prática. Apresenta-se a hipótese de que as prefeituras, imersas na antiga lógica patrimonialista e clientelista, não dão eficácia à gestão democrática da cidade.

No capítulo 03, desenvolve-se a hipótese apresentando a natureza ambígua dos projetos de adoção de praça, que apesar do nome sugerir uma aproximação da população com a praça, eles não promovem a gestão democrática, pois não se valem de mecanismos de gestão democrática para saber a opinião dos moradores sobre a destinação que será dada às praças. É preciso que se faça a interpretação das normas jurídicas sobre os bens de uso comum do povo os considerando, precipuamente, como locais que são implementadas a gestão democrática da cidade. Para o teste desta hipótese, far-se-á análise das normas sobre a política pública de adoção de praças no município de Rio de Janeiro “Adote Rio”, para verificar se estão em consonância com a hipótese, ou se elas, reproduzem a ideia de bens de uso comum do povo como locais de paisagem, de lazer, de passagem sem levar em conta a opinião dos moradores da vizinhança.

Quanto a forma de abordagem, a autora se utilizará do método dedutivo, partindo das premissas do marco teórico e da norma jurídica, seguidas de premissas menores, a fim de chegar às conclusões. De maneira introdutória, parte-se da seguinte formulação: os espaços públicos das cidades são locais destinados a vida política e que a gestão democrática da cidade é uma garantia prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Seguindo esse pensamento, formula-se que as praças são espaços públicos que compõe o território das cidades. Dadas as duas premissas, pode-se chegar à conclusão de que às praças públicas devem ser dadas destinações políticas e que a gestão democrática é um meio eficaz para atingir esse fim.

Quanto ao método de procedimento, o enfoque do estudo será nas relações entre os sujeitos e as normas, ou seja, como são traçadas as relações ente o sujeito e o uso das praças na qualidade de bens de uso comum do povo. Portanto, a utilização das técnicas jurídicas nesse trabalho se dará, de forma central, pelo método funcionalista.

Quanto ao método de interpretação os estudos se revelam na vertente jurídico-sociológico já que serão apresentadas análises sobre a cidadania urbana e o cunho político dos espaços públicos. Nos esforços de hermenêutica jurídica, a pesquisadora também se valerá ao longo da construção das ideias dos métodos lógico, gramatical e exegético, considerando que a pretensão é de formulações crítico-reflexivas e não é a mera descrição dos temas.

Trata-se de uma pesquisa jurídica da área do Direito da Cidade, uma vez que este é compreendido como o ramo da ciência jurídica que se ocupa da integração entre as áreas públicas e privadas da cidade, a proposta é analisar a cidade sob enfoque da territorialidade. Busca-se dar um sentido de participação e pertencimento social para todas as formas de viver no território da cidade, tendo como ponto de partida a importância das vivências nos espaços públicos. Considera-se que as praças cumprem papéis sociais importantes e insubstituíveis. Então, estudos acadêmicos se mostram necessários para a construção das adequadas diretrizes, para que esses espaços públicos agreguem bem-estar, qualidade de vida a todos cidadãos de forma indistinta, inclusiva e plural. Por tanto, o tema que se coloca sob análise é a gestão democrática da cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AIETA, Vânia. Cidades inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de “cidade humana”. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol.08, nº4.,2016, p. 1622-1643.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo.Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020.

ARENDT, Hannah. Autoridade no século XX. In: **Pensar sem o corrimão: compreender 1953-1975**. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2021.

ARENDT, Hannah. Entrevista com Roger Erreira. In.: **Pensar sem o corrimão: compreender 1953-1975**. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2021.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** 15. ed. rev. Tradução: Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand.2021.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo:Companhia das letras, 2012.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. Livro VI.4ª ed. Brasília: UNB, 2001.

BENHABIB, Seyla. Models of Public Space Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas In: **Situating the self: Gender, community and postmodernism in contemporary ethics**. New York: Routledge, 1992, p 89-120.

BRAGA FILHO, José Valdir Teixeira. A teia de relações humanas e a formação do mundo comum: a pluralidade na filosofia política de hannah arendt. In.: **Kínesis: Revista de Estudos dos Pós-Graduandos em Filosofia**. 2020.v12n32.p90-101.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Revista Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n.º 47, 1997, pp. 155-176

CARDOSO JUNIOR, Nerione N. **Hannah Arendt e o declínio da esfera pública**. 2ª Ed. Brasília: Senado federal, secretaria especial de editorações, 2007.

DIAS, Thiago. **Totalitarismo, tempo e ação: uma leitura de A condição humana de Hannah Arendt**. 2018. 190 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia, São Paulo, 2018.

GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p.63.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. 4ª. ed. Trad.: Maria Alice Junqueira Bastos; Pérolade Carvalho; Anita Guimarães. São Paulo: Perspectiva.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad.: Carlos S. Mendes Rosa. 3ª. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno Tratado do Decrescimento Sereno**. Trad. Claudia Berliner. 1ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

# **A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES EM TEMPOS DE PANDEMIA: A READEQUAÇÃO ÀS NECESSIDADES DE DISTANCIAMENTO SOCIAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**

ANA BEATRIZ COSTA NEVES

## **1. JUSTIFICATIVA SOCIAL E JURÍDICA**

O presente trabalho noticia a pesquisa que está sendo desenvolvida no âmbito da dissertação de mestrado, cujo tema é um estudo de caso sobre as audiências públicas de trabalho na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Neste sentido, no curso de seu desenvolvimento, percebe-se que houve uma necessidade de readequação do modo de operação das audiências públicas para que o sentido delas (garantia da participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão) não fosse afastado.

O processo de descentralização político-administrativo concedeu aos Municípios competência para a elaboração de políticas públicas locais, o que contribui para a alteração da maneira de distribuição do poder decisório. Ao longo da redemocratização, o eixo de responsabilização foi deslocado.

O reconhecimento da importância do cidadão como corresponsável pelas escolhas públicas se fortaleceu a partir da criação de mecanismos infraconstitucionais como o Estatuto da Cidade. Neste sentido, conceitos como democracia participativa e gestão pública democrática ganham força, sendo ratificadas a capacidade dos cidadãos em tomar decisões políticas e sociais.

O fato social desta pesquisa é a inefetiva readequação das normas sobre as audiências públicas no período durante e após a pandemia da covid-19, de maneira a afetar a gestão democrática da cidade. Isso se dá apesar das previsões da Constituição Federal (art. 1, 29, XII, art. 203, III c/c art. 204, II), do Estatuto da Cidade (art. 2, I e II, art. 4, III, alínea f, §3 c/c art. 43, 44 e 45) e, por fim, Plano Diretor do município do Rio de Janeiro: Lei Complementar 111/2011 (artigos 5, IV e VII c/c art. 6, XXV c/c art. 66).

De tal modo, no nível local de poder, na observância do Estatuto da Cidade, compreende-se que a participação social pode (e deve) ser instrumentalizada por meio de audiências públicas, ouvidorias, Conselhos Municipais, orçamentos participativos etc. com o apoio da Administração Pública e seus mecanismos institucionais.

O objetivo do recorte deste trabalho é compreender de que maneira o acesso da população aos processos de tomada de decisão foi e é realizado por meio das audiências públicas virtuais, realizando, portanto, uma observação empírica. Será feito também realizar uma observação normativa sobre as novas regras referente a gestão pública municipal democrática. O objetivo é analisar as principais doutrinas que abrangem o tema.

A pesquisa desenvolverá estudos que possam sanar os hiatos na literatura especializada sobre o tema de modo que se traga uma efetiva contribuição para a área acadêmica, sociedade em geral e para a Administração Pública. O conhecimento que será adquirido durante a realização deste trabalho, com a proposição de problemas e hipóteses tem como objetivo o reconhecimento da importância da população na ocupação de espaços de deliberações públicas.

## **2. PROBLEMATIZAÇÃO**

As audiências públicas virtuais conseguem garantir a democratização do acesso da população aos espaços públicos?

## **3. HIPÓTESE**

Das audiências públicas ocorridas entre 2020-2022 da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, foram criados mecanismos normativos ou administrativos que garantissem uma efetiva participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão? Caso positivo, qual a importância das audiências públicas virtuais neste papel? A Administração Pública conseguiu tornar o acesso às audiências públicas acessível?

#### **4. TESTE DE HIPÓTESE**

O teste da hipótese é a colheita de dados empíricos de modo a realizar uma verificação daquela conjectura acerca do fenômeno estudado. O objetivo conseguir obter a resposta mais satisfatória possível, ainda que não haja uma confirmação da hipótese apresentada.<sup>1</sup>

Desta forma, será utilizado a Câmara Municipal do Rio de Janeiro e suas respectivas audiências públicas (virtuais) ao longo deste triênio (2020-2022) para tentar demonstrar se, e em que medida, houve uma readequação eficaz, democrática e acessível para a consolidação da gestão pública democrática.

#### **5. OBJETIVOS**

##### **5.1. Gerais**

O objetivo geral deve ser consistente com a formulação da hipótese a ser testada. Desta forma, o propósito central deste trabalho consiste na investigação das audiências públicas virtuais no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro ao longo deste triênio (2020-2022) e se os processos adotados jurídica ou administrativamente acolheram e ouviram as demandas da sociedade civil.

##### **5.2. Específicos**

---

<sup>1</sup> PRADO, Daniel. O uso das hipóteses na pesquisa jurídica, p. 1047.

- a) Realizar uma revisão bibliográfica no que diz respeito ao marco teórico, quais sejam, democracia participativa, cidadania, audiência pública e participação política;
- b) Pesquisar se houve a criação de algum mecanismo administrativo ou jurídica relacionado à virtualização das audiências públicas e de que maneira isso tornou facilitou ou prejudicou a acessibilidade;
- c) Contrastar as previsões normativa que versem sobre a participação social na gestão pública com a realidade fática da Câmara Municipal do Rio de Janeiro;
- d) Pesquisar sobre as audiências públicas como instrumento de participação social e
- e) Realizar uma pesquisa teórica sobre gestão pública democrática de maneira a gerar uma reflexão sobre a forma de atuação da Câmara Municipal.

## 6. PLANO DE TRABALHO

A pesquisa será elaborada através dos seguintes procedimentos: (a) levantamento bibliográfico; (b) fichamento e análise crítica da bibliografia encontrada sobre o tema c) estudo de caso das audiências públicas da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. De acordo com este cronograma:

- a) agosto:** Levantamento bibliográfico
- b) setembro:** Revisão da Literatura
- c) outubro:** Sistematização e análise de dados/Realização do artigo
- d) novembro:** Revisão e entrega do artigo

## 7. MARCO TEÓRICO

A presente pesquisa possui cinco principais marcos teóricos sobre os quais se desenvolverá todo o estudo: democracia participativa, cidadania, audiência pública e participação política.

Assim, cada um destes temas terá seus conceitos desenvolvidos e explicitados de maneira que seja possível a realização da fundamentação do trabalho.

## 8. METODOLOGIA

A metodologia escolhida foi a pesquisa teórica por meio da utilização dos métodos descritivo e explicativo. A revisão bibliográfica foi a técnica adotada para a apresentação dos conceitos escolhidos para a construção do marco teórico, quais sejam: democracia participativa, políticas públicas, direito ao trabalho, cidadania e participação política. O procedimento escolhido foi o dedutivo, partindo de uma análise macroanalítica dos institutos jurídicos para a extração de conclusões específicas.

Para a coleta de informação será realizada uma pesquisa documental, além da análise de leis, projetos de leis, emendas e até mesmo a revogação de alguns dispositivos legais. Tais como: Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, e leis estaduais e municipais. Os dados serão obtidos por meio de bibliografia especializada, dissertações, teses e sites oficiais de órgãos governamentais, entidades do terceiro setor, grupos especializados, observatórios, institutos de pesquisa que tenham relação com a temática apresentada.

## 9. RESULTADOS PARCIAIS

O presente trabalho tem por objetivo promover o debate acerca de um dos mecanismos de participação popular no processo de tomada de decisão no âmbito do Poder Legislativo. Trata-se das audiências públicas que ao longo da pandemia tiveram seus procedimentos alterados em decorrência da obrigação do cumprimento de medidas de distanciamento social, mas que mesmo após o afrouxamento das normas, alguns procedimentos se mostraram eficientes no processo de democratização dos debates públicos.

A pesquisa, até o presente momento, identificou que houve um aumento quantitativo das publicações das audiências públicas, o que facilita a transparência dos atos públicos, ainda que a posteriori.

Para além disso, a partir da análise do conceito de audiência pública trazido por Eduardo Bin, está sendo possível compreender de que maneira a estrutura apresentada pelo órgão municipal carioca está sendo ou não suficiente para suprir as demandas da sociedade no que diz respeito à participação e ao controle das ações públicas.

# **EFICIÊNCIA DO PROGRAMA PRATO FEITO CARIOCA PARA ENFRENTAMENTO À FOME NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

SARA VIEIRA DE OLIVEIRA

EDUARDO GARCIA RIBEIRO LOPES DOMINGUES

## **1. JUSTIFICATIVA SOCIAL E JURÍDICA**

A alimentação é um direito constitucional expressamente previsto no rol de direitos sociais, especificamente no artigo sexto e assegura o dever do Estado em prover a todo brasileiro o direito de se alimentar. Assim, em 1993 foi instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSA), e posteriormente, em 2006, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por força da Lei 11.346/06. Tais dispositivos estabeleceram diretrizes, definições, princípios e objetivos voltados para assegurar o direito à alimentação adequada e fixou como direito fundamental do ser humano e dever do Estado, que deve promover, monitorar, fiscalizar, avaliar os mecanismos e garantir a segurança nutricional e alimentar, adotando políticas e ações que considerem o contexto econômico, ambiental, social, regional e cultural (BRASIL, 2006).

Também, estabeleceu o conceito de segurança alimentar, em seu artigo terceiro, como sendo o “acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais”, respeitando sempre a diversidade cultural, a economia e a sustentabilidade. Por força dessa lei, foi estabelecido o Guia Alimentar para a População Brasileira que integra a Política Nacional de Alimentação e Nutrição,

como forma de orientação para a alimentação saudável (BRASIL, 2014).

Apesar das disposições constitucionais e legais, a fome no Brasil, a partir de 2017, voltou a ser crescente, sendo que em 2018 já se configurava um retorno do país ao Mapa da fome (BOAS, 2020; PETROPOULEAS, 2022; SILVEIRA, 2020), conforme pesquisa realizada pela REDE PENSSAN (2021). Essa mesma pesquisa demonstrou que a insegurança alimentar foi ainda mais crescente diante do contexto da pandemia acarretada pelo COVID-19, tendo sido verificado que em dezembro de 2020 menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) viviam em segurança alimentar, sendo que 55,2% da população brasileira (cerca de 43,4 milhões de brasileiros) se encontrava em insegurança alimentar e 9% (19 milhões de brasileiros) conviviam com a fome.

Importante esclarecer que a insegurança alimentar pode ser classificada em leve (quando há receio de estar em situação de fome em breve), moderada (quanto há restrição da quantidade de comida) e grave (quando há escassez de alimento), assim, as pessoas que se encontram nas ruas são identificadas como em situação de insegurança alimentar grave, ou seja, em estado de fome. Entretanto, a insegurança alimentar grave não acontece apenas nas ruas da cidade (FIOCRUZ, 2011).

Nesse sentido, este mesmo relatório atestou que as regiões Sul e Sudeste são as com o maior número de pessoas em insegurança alimentar, totalizado em 123.624.655, constituindo 7.453.958 em estado de insegurança alimentar grave, que indica ocorrência de fome. O estudo concluiu que as pessoas em estado de insegurança alimentar eram em maioria mulheres, pessoas de raça/cor de pele preta ou parda e/ou com baixo nível de escolaridade, potencializado pelo desemprego e redução de rendimentos familiares.

Ainda, o relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World* (FAO, 2021), produzido por agências da Organização das Nações Unidas (ONU), revelou desigualdade na qualidade da alimentação dos brasileiros, principalmente em relação às pessoas declaradas de pele preta ou parda e destacou a necessidade de políticas públicas que promovam a distribuição de alimentos saudáveis.

Especificamente na cidade do Rio de Janeiro (DATA. RIO, 2020),

identificou-se 7.272 pessoas em situação de rua, sendo que 5.469 pessoas estavam efetivamente vivendo nas ruas e 1.803 em unidades de acolhimento e comunidades terapêuticas. Esse mesmo estudo demonstrou que essas pessoas são de maioria entre 31 e 49 anos e 79,6% são negros ou pardos.

Ainda, no estado do Rio de Janeiro, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar quadruplicou (PENSSAN, 2022; G1 RIO, 2022), bem como, com o início da pandemia acarretada pela COVID-19, houve um aumento de 752 pessoas que passaram a ocupar as ruas da capital do estado, conforme dados levantados pelo Censo do Rio de Janeiro (DATA. RIO, 2020; G1 RIO, 2021).

Também, foram de notoriedade e de grande impacto as imagens publicadas pelos jornais em rede nacional (MACHADO; VIECELI; REZENDE, 2021; RIO DE JANEIRO, 2021; SOUZA, R., 2021), ocorridas em 29 setembro de 2021, quando pessoas do bairro da Glória, Zona Sul do Rio de Janeiro, faziam fila em frente a um caminhão que recolhia ossos e restos de carne rejeitados pelos supermercados e distribuía para as pessoas que ali se encontrassem. E ainda, em outubro de 2021, os mesmos ossos e restos de carne passaram a ser mais distribuídos e sim comercializados no mercado (SOUZA, V., 2021).

Nesse contexto, a fim de conter os efeitos desastrosos acarretados pelo COVID-19, recentemente, em março deste ano, a Prefeitura do Rio de Janeiro inaugurou o programa “Prato Feito Carioca”, que consiste na criação de cozinhas comunitárias para o fornecimento “gratuito e regular de refeições balanceadas e seguras”, e são destinadas às famílias em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social. Esse mesmo programa estabelece também a distribuição do “Cartão Refeição Prato Feito Carioca” que disponibiliza o valor mensal de R\$ 240,00, para trabalhadores informais que recebam entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 e estejam cadastrados no Cadastro Único. A referida política tem vigência de um ano e a estimativa é oferecer 21 mil refeições por dia em um total de 4,5 milhões até dezembro de 2022. (RIO DE JANEIRO, 2022).

Assim, considerando a previsão constitucional e legal que assegura o direito social à alimentação, bem como a realidade da cidade do Rio de Janeiro

que vem sofrendo com impactos econômicos desde 2017 e que se agravou em razão da pandemia iniciada em 2020 a presente pesquisa busca avaliar se a política pública denominada “Prato Feito Carioca” tem sido efetiva.

## **2. PROBLEMATIZAÇÃO**

O programa “Prato Feito Carioca” é efetivo para garantia de alimentação diária e com qualidade nutricional para a população em situação de insegurança alimentar?

## **3. HIPÓTESE**

O programa Prato Feito Carioca está integrado com outra política de Assistência Social, visto que o atendimento à população se dá mediante o cadastro nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e assegura o fornecimento de refeições em caráter emergencial, mas não garante número suficiente de refeições por dia e por pessoa.

## **4. TESTE DE HIPÓTESE**

- O programa Prato Feito Carioca foi efetivo na distribuição diária e anual de refeições à população em insegurança alimentar, conforme previamente estabelecido;
- O programa Prato Feito Carioca tem grande potencial em quebrar o ciclo da pobreza e da fome, visto que integrada com a política dos Centros de Referência e Assistência Social – CRAS;
- O programa Prato Feito Carioca atendeu em maior número pessoas em situação de insegurança alimentar que já possuíam ao menos acesso à tecnologia e moradia.
- O maior número de pessoas atendidas pelo programa Prato Feito Carioca foram pessoas em situação de insegurança alimentar grave e que se encontravam em situação de rua.

- O programa Prato Feito obedece às diretrizes fixadas pela Lei nº 11.346/06.

## 5. OBJETIVOS

**Objetivo Geral:** analisar o programa Prato Feito Carioca, instituído em março de 2022, na cidade do Rio de Janeiro a partir da sua efetividade na distribuição de refeições recorrentes e seguras, bem como quanto a sua integralização com outras políticas públicas existentes no município.

**Objetivos Específicos:** avaliar o programa Prato Feito Carioca; descrever os resultados obtidos com sua implementação; identificar a aplicação dos critérios sociais, econômicos e étnicos na implementação dessa política e discriminar seu alcance a curto e longo prazo; investigar como funcionam as cozinhas comunitárias e se esta estrutura se constitui em ação do programa.

## 6. PLANO DE TRABALHO

Atividades	2º semestre (2022)	1º semestre (2023)	2º semestre (2023)
Elaboração do Projeto de Pesquisa	x		
Revisão da Literatura	x	x	x
Planejamento exploratório e descritivo	x		
Pesquisa do referencial teórico	x		
Elaboração de instrumentos de investigação		x	
Coleta de Dados da Pesquisa		x	
Organização, análise e interpretação de dados		x	
Elaboração do relatório final e revisão			x
Finalização da pesquisa			x

## 7. MARCO TEÓRICO

O direito à alimentação, está elencado entre os direitos fundamentais sociais, de modo que sua prestação exige a atuação Estatal, sendo considerados, por essa razão, como direitos positivos. Assim, o direito à alimentação suficiente e com valor nutricional necessário compõe o conjunto do denominado mínimo existencial, considerado por Fonte (2015, p. 4787) como a “peça-chave para o controle material das políticas públicas no estado contemporâneo”. Deste modo, o direito à alimentação está diretamente correlacionado ao direito fundamental e individual à vida, previsto no artigo quinto da Constituição Federal, bem como ao princípio da vedação à tortura e tratamento desumano ou degradante, previsto no inciso terceiro do mesmo artigo (BRASIL, 2016). Princípios esses que são resguardados por outro: o Princípio da Vedação ao retrocesso, que deve servir para garantir que esses direitos expressamente previstos no rol de direitos essenciais sejam assegurados (FONTE, 2015).

Ocorre que, as políticas públicas voltadas ao combate à insegurança alimentar e nutricional não podem ser instituídas observando-se estritamente este problema. Esta, inclusive é a crítica feita por Castells (2014, p. 302), quando sustenta que normalmente as políticas públicas são elaboradas a partir de um problema específico, sem qualquer análise do contexto.

Nesse contexto, Castells (2014, p.300-308) anuncia então uma “emergência no campo teórico da política urbana”, uma vez o planejamento urbano ainda é elaborado como forma de dominação social, sem levar em consideração os contextos de cada indivíduo, a ocupação dos espaços da cidade e principalmente os atores daquelas políticas.

Ora, a decerto, a cidade deve cumprir sua função social, conceito este que não se limita à produção de empregos e recolhimentos de tributos, mas também à garantia direitos sociais amplamente previstos na Constituição Federal, tal como o acesso à moradia digna, alimentação adequada, “sobrevivência, existência e felicidade” dos cidadãos. (AIETA, 2016)

Assim, logicamente, o problema da insegurança alimentar não pode ser tratado como uma questão específica, mas analisado todo o contexto social,

implementando-se políticas urbanas integradas entre si e que sejam capazes de romper com o ciclo da pobreza e da fome.

Desta forma, quando da elaboração de políticas públicas, deve-se pensar em medidas que modifiquem estruturas que reproduzam o atraso e a desigualdade não só imediatas, mas também a longo prazo. Assim, no desenvolvimento de qualquer medida o governo local deve pensar no “povo como sujeito e não objeto do governo.” (BUCCI, 2013, p. 19, 20, 40).

Para isso, é necessário que sejam avaliados todos os contextos (econômicos, sociais, culturais), bem como avaliar e estudar as questões, as alternativas já propostas e os resultados obtidos (BUCCI, 2013), caso contrário, se ignorado o sujeito principal e elaboradas em benefício próprio, as políticas públicas desenvolvidas poderão causar efeitos piores que a inexecução de qualquer medida (COUTINHO, 2014).

Assim, necessária a implementação de medidas de políticas públicas que atendam entre outros princípios o da eficiência, que, inclusive, poderá trazer outros efeitos e impactos positivos, tendo em vista reduzir de maneira colateral outros danos e indenizações (FONTE, 2015). Isso porque, conforme bem afirma Walzer (2003, p. 105) “nenhuma comunidade pode permitir que seus membros morram de fome quando há alimentos disponíveis para eles”, trata-se, portanto, de dever do Estado que não pode se manter inerte, visto sua responsabilidade e obrigação de governar para atender às necessidades da sociedade.

## 8. METODOLOGIA

A metodologia a ser adotada na proposta de pesquisa de abordagem quali-quantitativa, de natureza aplicada, com caráter exploratório e explicativo e será composta por três fases: pesquisa de campo, análise documental e apresentação dos resultados obtidos.

Na primeira, serão levantadas dados bibliográficos em livros, periódicos impressos e websites relacionados, bem como junto ao banco de dados da Prefeitura do Rio de Janeiro, do Cadastro Único para Programas Sociais e da Secretaria Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro, quanto às pessoas inscritas, orçamento planejado e realizado, forma de atendimento e

número de refeições distribuídas pelo programa Prato Feito Carioca que disponibiliza publicamente em site próprio os resultados diários e as unidades instituídas.

Na segunda fase, propõe-se o levantamento de dados estatísticos relativo ao número de pessoas em situação de insegurança alimentar na cidade do Rio de Janeiro no ano de 2022 e 2023, em bancos de dados mantidos e disponibilizados por instituições oficiais como IBGE, FGV, PENSSAN e da própria Prefeitura do Rio de Janeiro, que demonstrem por meio de estudos metodologicamente avaliáveis, o censo demográfico na cidade do Rio de Janeiro.

Na terceira fase, após o levantamento dos dados e informações propõe-se a análise do conteúdo, porcentagens, índices e divulgação dos resultados encontrados.

## 9. RESULTADOS PARCIAIS

Considerando que a pesquisa ainda se encontra em seu estágio inicial e ainda, atendendo ao estabelecido no cronograma, até o momento tem-se a elaboração do presente Projeto de Pesquisa, Revisão da Literatura, Planejamento exploratório e descritivo e Pesquisa do referencial teórico. Também, com base nos dados levantados, tem-se os seguintes resultados parciais:

a. Em março de 2022 foi instituído o programa Prato Feito Carioca que institui cozinha comunitária e busca assegurar refeições de segunda a sexta feira para pessoas inscritas no CadÚnico e que recebam até R\$ 210,00 por mês (RIO, 2022).

b. O programa Prato Feito Carioca tem investimento orçamentário de sessenta e oito milhões de reais e até o momento distribuiu cinco mil cartões refeição a trabalhadores informais inscritos no CadÚnico, implementou quinze cozinhas comunitárias e distribuiu seis milhões de refeições.

c. As cozinhas comunitárias estão localizadas em Campo Grande, Bento Ribeiro, Pavuna, Andaraí, Mangueira, Senador Camará, Realengo, Anchieta, Vila Kennedy, Tanguê, Costa Barros, Taquara, Guaratiba, Bangu e Recreio.

d. Todas as unidades de cozinha comunitária estão instaladas em áreas apontadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro como mais vulneráveis da cidade e estão qualificadas e integradas junto ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Ainda todos os dados levantados e referencial teórico estão devidamente relacionados abaixo como referência bibliográfica preliminar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vania Siciliano. **Cidades Inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de “cidade humana”**. Revista de Direito da Cidade. Vol. 8. Nº 4, 2016.

ALERJ [Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro]. **Frente Parlamentar De Combate À Fome É Lançada Na Alerj. Rio de Janeiro**. 2021. Disponível em:  
[https://www.alerj.rj.gov.br/\(X\(1\)S\(wr3ndlhjtxudhxzjc44lfua0\)\)/Visualizar/Noticia/52079#:~:text=De%20acordo%20com%20os%20dados,como%20esse%20em%20outros%20munic%C3%ADpios](https://www.alerj.rj.gov.br/(X(1)S(wr3ndlhjtxudhxzjc44lfua0))/Visualizar/Noticia/52079#:~:text=De%20acordo%20com%20os%20dados,como%20esse%20em%20outros%20munic%C3%ADpios). Acesso em: 25 de agosto de 2022.

BOAS, Alessandra Saraiva Vilas. **IBGE confirma que país voltou ao mapa da fome em 2018, diz pesquisa**. 2020. Disponível em:  
<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/17/ibge-confirma-que-pas-voltou-ao-mapa-da-fome-em-2018-diz-pesquisador.ghtml>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 de agosto de 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2.

ed., 1. reimpressão. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf). Acesso em: 25 de agosto de 2022.

**BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 25 de agosto de 2022.

**BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

**CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Debate Público da Frente Parlamentar Contra a Fome e a Miséria no Município do Rio de Janeiro, Instituída Pela Resolução da Mesa Diretora Nº 10.508/2021.** 2021a.

Disponível em

<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/atas.nsf/b86bb783027a72fe832581ef005920f7/2ac91e6324e7e57c032586f0005f8057?OpenDocument>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

**CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Frente Parlamentar Contra a Fome e a Miséria No Município do Rio de Janeiro.** 2021b. Disponível em: <http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/frentes/164>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

**CASTELLS, Manuel. La Cuestion urbana.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2014. p.11-91, 287-309 e 407-470.

**COUTINHO, Diogo R. Direito e economia política na regulação de serviços públicos.** São Paulo: Saraiva, 2014.

**DATA. RIO. Censo de População em Situação de Rua 2020.** 2020.

Disponível em: <https://www.data.rio/apps/PCRJ::censo-de->

popula%C3%A7%C3%A3o-em situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua-2020-1/explore. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

**FAO. In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all.** Roma. FAO. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb5409> e <https://data.unicef.org/resources/sofi-2021>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

**G1 RIO. Fome atinge 2,7 milhões no RJ; mais da metade dos fluminenses tem algum tipo de restrição alimentar.** 2022. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/06/23/fome-atinge-27-milhoes-no-rj-mais-da-metade-dos-fluminenses-tem-algum-tipo-de-restricao-alimentar.ghtml>

**G1 RIO. Pobreza atinge 1,7 milhão de pessoas no Rio; muitas delas passam fome.** 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/03/22/pobreza-atinge-17-milhao-de-pessoas-no-rio-muitas-delas-passam-fome.ghtml>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MACHADO, Renato; VIECELI, Leonardo; REZENDE, Constança. **Caminhão de Ossos no Rio é disputado por população com fome.** 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/caminhao-de-ossos-no-rio-e-disputado-por-populacao-com-fome.shtml>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

PETROPOULEAS, Suzana. **Volta do Brasil ao Mapa da Fome é retrocesso inédito no mundo, diz economista.** 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/volta-do-brasil-ao-mapa-da-fome-e-retrocesso-inedito-no-mundo-diz->

economista.shtml#:~:text=O%20ano%20de%202018%20j%C3%A1,a%20um%20quadro%20de%20fome. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

REDE PENSSAN. **VIGISAN**: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 25 de agosto de 2022.

REDE PENSSAN. **VIGISAN**: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. **Programa Prato Feito Carioca inaugura mais uma cozinha comunitária**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/programa-prato-feito-carioca-inaugura-mais-uma-cozinha-comunitaria/#:~:text=Secretaria%20Municipal%20de%20Assist%C3%Aancia%20Social>. Acesso em 25 de agosto de 2022.

SILVEIRA, Daniel. **Fome no Brasil**: em 5 anos, cresce em 3 milhões o nº de pessoas em situação de insegurança alimentar grave, diz IBGE. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/17/fome-no-brasil-em-5-anos-cresce-em-3-milhoes-o-no-de-pessoas-em-situacao-de-inseguranca-alimentar-grave-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

SOUZA, Rafael Nascimento. **Garimpo contra a fome**: sem comida, moradores do Rio recorrem a restos de ossos e carne rejeitados por supermercados. 2021. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/garimpo-contr-fome-sem-comida-moradores-do-rio-recorrem-restos-de-ossos-carne-rejeitados-por-supermercados-25216735.html>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

SOUZA, Vivian. **'Carne de ossos'**: carcaça temperada, pé de galinha, pescoço e outros cortes de terceira também ficaram mais caros. 2021. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/10/13/carne-de-ossos-carcaca-temperada-pe-de-galinha-pescoco-e-outros-cortes-de-terceira-tambem-ficaram-mais-caros.ghtml>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

WALZER, Michael. **Esferas de justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz. O que é insegurança alimentar. 2011. Disponível em: <https://www.fiojovem.fiocruz.br/content/o-que-%C3%A9-inseguran%C3%A7a-alimentar#:~:text=Inseguran%C3%A7a%20alimentar%20leve%20%2D%20quando%20h%C3%A1,falta%20de%20alimento%20na%20mesa>. Acesso em 26 de agosto de 2022.

# **DIREITO À SAÚDE E UMA ABORDAGEM PARA O HIDS (HUB INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL) ENQUANTO LABORATÓRIO VIVO EM CAMPINAS**

LETÍCIA PARDO RODRIGUES DO CARMO<sup>1</sup>

CLÁUDIO JOSÉ FRANZOLIN<sup>2</sup>

## **1. JUSTIFICATIVA SOCIAL E JURÍDICA**

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, na atual proposta da Organização das Nações Unidas (ONU), apresentam-se como metas de resposta aos principais desafios de desenvolvimento em sede global (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022, n.p.).

Nessa rota, a universalização do acesso aos serviços de saúde essenciais e de qualidade é apontada como uma das metas do Terceiro Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS3) proposto pela Agenda 2030 da ONU, a qual trata da cobertura de atenção primária à saúde, o que ainda não se tem efetividade no Brasil, estando classificado ainda como “em análise/construção”

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Campinas (PPGD-PUC-Campinas). Graduada em Direito pela mesma Universidade.

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Direito pela PUC-São Paulo. Professor pesquisador e titular da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), Centro de Ciências Humanas e Ciências Aplicadas, do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e da graduação nas disciplinas de Direito Civil e de Direito do Consumidor. Associado do IBERC. Associado Instituto Direito pelo Planeta Verde. Associado Brasilcon. Advogado.

(OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL BRASIL, 2022, n.p.).

Não se desconhece a multiplicidade de conceitos de saúde pública. Contudo, a saúde pública pode ser entendida como “intervenção coletiva, tanto do Estado como da sociedade civil, visando a proteção e a melhoria da saúde das pessoas” (OPAS, 2002, p. 4). O conceito de saúde pública, tal qual proposto pela da OPAS, busca “vincular a responsabilidade das autoridades de saúde em assegurar o direito de acesso aos programas e serviços populacionais de prevenção e promoção da saúde, bem como aos serviços de atenção individual à saúde”, assim como a “incorporar bens semiprivados ou privados com repercussões na saúde coletiva” (OPAS, 2021, p. 14)

Ademais, saúde também tem profunda relação com o local onde vive o indivíduo. Infere-se essa proposição a partir do art. 2º, do Estatuto da Cidade (L. 10.257/2001-EC), quando realça as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, destacando a saúde pública. Ou seja, saúde associa-se à redução de iniquidades e processo de urbanização associado à construção de cidades que se querem mais sustentáveis, à luz do disposto no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade (EC).

Registre-se, assim, sob o viés empírico, contribuir para estudo do Hub Internacional para o desenvolvimento sustentável para Campinas (HIDS)<sup>3</sup>, projeto esse especialmente ligado à promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU.

A título de introito esclareça-se que o HIDS é um projeto ainda em fase de gestação e estudos, cujo intuito é abranger uma área da cidade de Campinas, como laboratório vivo de modelo de distrito inteligente e sustentável. Este trabalho busca contribuir no foco da saúde pública, especialmente promovendo-se sua melhoria, haja vista que a saúde integra tanto um dos objetivos do desenvolvimento sustentável quanto é uma das preocupações centrais do

---

<sup>3</sup> Para maiores detalhes, cf. <http://www.hids.unicamp.br/>

ordenamento jurídico brasileiro, tal qual refletido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade<sup>4</sup>.

## 2. PROBLEMATIZAÇÃO

O município de Campinas (SP) tem aproximadamente 1.2 milhão de habitantes (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINAS, 2021, p. 13). Sob a perspectiva de ser a cidade integrante da Região Metropolitana de Campinas, em termos de saúde, segundo a Secretaria Municipal de Saúde, contempla atendimento regional de cerca de 3.5 milhões de pessoas (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINAS, 2018, p. 8), integrando-se ao Departamento Regional de Saúde VII do Estado de São Paulo (DRS-VII), que abrange o total de 42 municípios (SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022, n.p.).

De acordo com o Plano Municipal de Saúde de Campinas para o período de 2018-2021<sup>5</sup>, elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS), cerca de 55% da população do município de Campinas depende exclusivamente da assistência sanitária pública prestada no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINAS, 2018, p. 8).

Já conforme os dados constantes do 2º Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior<sup>6</sup> (RDQA) do ano de 2021, também o mais recente divulgado no site da Secretaria Municipal de Saúde de Campinas (SMS) à data

---

<sup>4</sup> A visão do HIDS é definida como sendo a de “contribuir para o processo do desenvolvimento sustentável, agregando esforços nacionais e internacionais para produzir conhecimento, tecnologias inovadoras e educação das futuras gerações, mitigando e superando as fragilidades sociais, econômicas e ambientais da sociedade contemporânea” (HIDS, [s.d], p.6) e maiores informações podem ser encontradas no site: <http://www.hids.unicamp.br/>.

<sup>5</sup> Até a data de elaboração deste trabalho, o plano municipal de saúde de Campinas para o próximo quadriênio, que inclui o ano de 2022, ainda não foi disponibilizado no site da Secretaria Municipal de Saúde de Campinas, por isso se trouxe dados do último documento divulgado pelo poder público municipal.

<sup>6</sup> O Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) é o documento que divulga dados de acompanhamento dos indicadores e situação da saúde no município, realizado anualmente, em periodicidade quadrimestral, também elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde. O RDQA é dividido em quatro eixos e cada um deles é subdividido de acordo com diretrizes e objetivos, a fim de possibilitar melhor precisão dos dados de cada indicador enumerado no relatório.

de elaboração deste trabalho, no que se refere ao indicador I.i.1, que se relaciona ao índice de acesso da população à atenção primária de saúde, a cobertura da atenção primária é de 60,54% da população do município (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINAS, 2021, p. 13).

Ao lado disso, o Conselho Municipal de Saúde de Campinas<sup>7</sup>, ao questionar a Secretaria Municipal de Saúde sobre o panorama do tempo de espera por uma consulta na área de especialidade médica na rede pública municipal, divulgou a seguinte tabela contendo o tempo aproximado das especialidades com maior tempo de espera nos anos de 2020 e 2021<sup>8</sup>:

**Figura 1:** Especialidades com maior tempo de espera em Campinas em 2020 e em 2021

2020	2021	Tempo de espera em 2021
Gastroclínica adulto	Gastroclínica	<b>119 meses</b>
Cirurgia Ambulatorial	Cirurgia Ginecológica	<b>73 meses</b>
Neurologia Adulto	Cirurgia Varizes	<b>51 meses</b>
Gastropediatria	Cirurgia Geral	<b>46 meses</b>
Cirurgia Ginecológica	Cirurgia plástica	<b>46 meses</b>
Neuropediatria	Cirurgia Ambulatorial	<b>36 meses</b>
Proctologia	Neurologia	<b>30 meses</b>
Otorrinolaringologia	Oftalmologia	<b>24 meses</b>
Cirurgia Plástica	Proctologia	<b>15 meses</b>
Oftalmologia	Urologia	<b>13 meses</b>
-	Ortopedia	<b>5 meses</b>

Fonte: CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINAS, 2021, P. 3

<sup>7</sup> O Conselho Municipal de Saúde de Campinas é órgão integrante do SUS em Campinas, exercendo a função de controle social, promovendo a participação dos cidadãos na gestão da saúde pública da urbe (PREFEITURA DE CAMPINAS, 2022, n.p.).

<sup>8</sup> Ao divulgar os números, o Conselho Municipal de Saúde de Campinas apontou que o método de elaboração do tempo de espera se deu por meio da divisão entre o número de pacientes que estão aguardando uma consulta pelo número de procedimentos oferecidos a cada mês e, assim, dobrando-se a oferta de serviços, o tempo de espera diretamente reduz à metade. De qualquer modo, o Conselho reforça que os dados apresentados pela SMS refletem o problema real da população no que diz respeito ao longo tempo de espera por uma consulta médica.

Demais disso, em se tratando de tecnologia e cidade, Campinas figura como a 8ª colocada na classificação das cidades inteligentes brasileiras do Ranking Connected Smart Cities<sup>9</sup>, elaborado pela Urban Systems, contudo, quando se faz a classificação apenas pelo indicador “saúde”, o município passa a ocupar a 62ª posição, o que pode sugerir um potencial campo de estudos a ser explorado com vistas à melhoria dessa área.

Nessa rota, como exemplo de futuro laboratório vivo de cidades inteligentes e modelo internacional de distrito inteligente e sustentável, o HIDS, inserido no município de Campinas será um *locus* de troca de conhecimento com vistas ao desenvolvimento sustentável, além de que permitirá a construção de comunidades e fomentará o estudo científico transdisciplinar, haja vista possibilitar que estudiosos e profissionais das mais diversas áreas do saber se reúnam para discussão de ideias a fim de se ter uma cidade inteligente e sustentável (HIDS, 2021, p. 6) e, nesse sentido, é importante associar sustentabilidade também com novas tecnologias e inovações nesse espaço modelo e como elas poderão contribuir para a expansão do acesso a saúde, haja vista a crescente *e-health*.

### 3. HIPÓTESE

A hipótese aqui é abordar, a partir dos dados da saúde de Campinas, os desafios para implementar a ODS 3 da Agenda 2030, associando o acesso à saúde e novas tecnologias no contexto de cidades que querem ser reconhecidas como mais sustentáveis.

### 4. TESTE DE HIPÓTESE

---

<sup>9</sup> Mencionado ranking classificou os municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes (totalizando 677) considerados mais inteligentes, com base em 75 indicadores, relacionados a onze eixos relacionados às áreas de mobilidade, meio ambiente, governança, energia, tecnologia de inovação e comunicação (TIC), empreendedorismo, urbanismo, segurança, educação, economia e saúde (URBAN SYSTEMS, 2016, n.p.).

A hipótese será testada a partir de busca de literatura indexados na base de dados Scopus (primeiramente) e, se não houver número de literatura suficiente, pretende-se ampliar a busca para as plataformas BVS, PubMed e SciELO. Cada bibliografia utilizada será devidamente referenciada no decorrer do trabalho e serão analisadas à luz dos objetivos específicos propostos pelo trabalho.

## 5. OBJETIVOS

### 5.1. Objetivo geral

O objetivo principal é apresentar o HIDS enquanto *locus* de inovação e sustentabilidade e a possibilidade de associar tecnologia e saúde para potencializar o acesso à saúde. Destacando que esse é uma etapa do trabalho em desenvolvimento.

### 5.2. Objetivos específicos

- 1) Apresentar em linhas gerais sobre o fundamento e o sentido do HIDS, em Campinas, enquanto laboratório vivo ainda em gestação;
- 2) Verificar sobre novas tecnologias em espaços de inovação associadas à saúde (*e-health*), sem estender a todas as possibilidades, mas, considerar ditas tecnologias para tornar a cidade mais inclusiva em matéria de saúde.

## 6. PLANO DE TRABALHO

O desenvolvimento desta parte do trabalho ocorrerá no segundo semestre de 2022, a partir de agosto. Nos meses de agosto e meados de setembro, pretende-se efetuar a revisão de literatura proposta, a fim de se encontrar a bibliografia necessária para substrato do trabalho. A segunda metade do mês de setembro e o mês de outubro serão dedicados à redação do trabalho. No mês de novembro, pretende-se realizar a revisão do trabalho, efetuando-se as correções. Por fim, no mês de dezembro, pretende-se realizar a consolidação final do trabalho, bem como sua submissão para publicação em periódico.

## 7. MARCO TEÓRICO

Inicialmente, importante fazer a colocação de que o HIDS é um projeto em fase gestacional idealizado para atuação como modelo internacional de distrito inteligente e sustentável (HIDS, 2022, n.p.), alinhado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Nam e Pardo (2011, p. 288) apresentam uma visão sociotécnica da cidade inteligente, baseada na integração orgânica entre os componentes tecnológicos, humanos e institucionais. Em resumo, os autores afirmam que a inovação tecnológica, em que pese ter papel de destaque no cenário das cidades inteligentes, é um meio e não um fim em si mesma, uma vez que não dispensa a integração com os outros dois pilares (NAM; PARDO, 2011, p. 288).

Paseto, Martinez e Przebylovicz (2022, p. 31) complementam o conceito de cidades inteligentes por meio da verificação de investimentos nas áreas de capital humano e social, infraestrutura urbana e tecnologias da informação e comunicação voltadas não só à promoção do crescimento econômico e sustentável, como também ao fomento da qualidade de vida, valendo-se do modelo de governança participativa.

O direito urbanístico, incluindo-se a temática de cidades inteligentes, traz à tona a discussão não só a possibilidade de acesso, mas também a qualidade dos serviços públicos. Percebe-se também que os pilares da cidade inteligente caminham ao encontro das diretrizes do Estatuto da Cidade, uma vez que o artigo 2º prevê como diretrizes da cidade a gestão democrática, assim como a oferta de serviços públicos adequados aos interesses locais, o que permite a introdução da tecnologia na prestação desses serviços, assim como se deve promover um ambiente inclusivo, que permita a integração de todos os usuários da cidade.

Nessa rota, a saúde pública numa cidade inteligente deve também ser baseada nesses três pilares, especialmente valorizando-se o elemento humano, vindo a tecnologia para auxílio na prestação dos serviços.

Importante também pensar na tecnologia como fator agregador à saúde pública, ou seja, vem como ferramenta a ser utilizada para ampliar o acesso à saúde, sem desconsiderar nem excluir a parte dos sujeitos que não possuem acesso a ela.

Isso porque, unindo-se a previsão de universalização e acesso integral a todos a serviços de saúde do art. 196 da Constituição Federal à relevância do componente humano da cidade inteligente, a tecnologia não poderá servir como meio de promoção de exclusão de parte da sociedade que não a maneja, assim, a tecnologia deve-se posicionar ao lado do sistema tradicional, não podendo implicar sua substituição quando isso tiver como uma de suas consequências a exclusão de uma parcela, ainda que mínima, da população.

Dentre as possibilidades, podemos apresentar, exemplificativamente, a telemedicina. Ela pode se mostrar como ferramenta de interlocução entre saúde e tecnologia, sendo, pelo Conselho Federal de Medicina (CFM), telemedicina o gênero, por meio da qual diz respeito à prestação de serviços médicos associados às tecnologias digitais de informação e comunicação (TDICs), conforme artigo 1º da Resolução CFM 2.314/2022, englobando, teleconsulta, teleinterconsulta, telediagnóstico, telecirurgia, telemonitoramento, teletriagem e teleconsultoria. Consigne-se, por fim, que a norma permissiva ao uso da telemedicina na saúde pública é a Portaria GM/MS nº 1.348/2022.

## **8. METODOLOGIA**

O método de abordagem da pesquisa será o hipotético-dedutivo, a fim de se corroborar ou não a hipótese sugerida. O método de procedimento a ser empregado é o documental, tendo como técnica de pesquisa a bibliográfica, de objetivo exploratório, cuja natureza é essencialmente teórica, embora tenha repercussão prática, conforme exposto na justificativa deste trabalho. A bibliografia coletada será analisada de acordo com os objetivos específicos deste trabalho. A partir dos marcos teóricos a serem citados em cada oportunidade do trabalho, o que compõe a parte dogmática da pesquisa, passará-se a refletir criticamente sobre o assunto, trazendo-se, pois, a contribuição crítico-reflexiva da metodologia proposta. Não se pretende exaurir a temática proposta, mas sim permitir lançar luzes sobre o tema, na contínua construção do conhecimento, sobre a temática relativa à implementação da telemedicina na saúde pública no espectro de cidades inteligentes.

## 9. RESULTADOS PARCIAIS

Os primeiros achados sugerem que, primeiramente é verificar o que consta sobre saúde no ambiente do HIDS, por exemplo, pesquisas em andamento nas Universidades e se há propostas de implantação de serviços de tecnologia associadas à saúde na dita área, e se vislumbra, nestes termos, desafios e abordagens. Afinal, expandir o acesso a saúde na saúde pública, associando tecnologia pode contribuir para promoção de acesso à saúde em ambientes de inovação; e nessa rota pode ser um importante mecanismo para dar efetividade às metas da ODS3 da Agenda 2030 da ONU, considerando o espaço urbano. Ressaltamos, porém, que a pesquisa se encontra no estágio inicial de desenvolvimento inicial, o que significa que ainda resta estudos para maior robustez à confirmação dos achados, conforme cronograma sugerido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 13 ago. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. *Resolução nº 2.314/2022, de 20 de abril de 2022*. Define e regulamenta a telemedicina, como forma de serviços médicos mediados por tecnologias de comunicação. Brasília: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cfm-n-2.314-de-20-de-abril-de-2022-397602852>. Acesso em: 13 ago. 2022.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINAS. Boletim nº 30 – 08 de outubro de 2021: dificuldades de acesso às especialidades em Campinas: ineficiência, desperdícios e prejuízos à saúde da população. 13 ago. 2022. Disponível em: [https://cms.campinas.sp.gov.br/sites/cms.campinas.sp.gov.br/files/2021-10/Boletim%20SE%20No%2030\\_Dificuldades%20de%20Acesso%20nas%20Especialidades%20em%20Campinas%20-](https://cms.campinas.sp.gov.br/sites/cms.campinas.sp.gov.br/files/2021-10/Boletim%20SE%20No%2030_Dificuldades%20de%20Acesso%20nas%20Especialidades%20em%20Campinas%20-)

%20inefici%C3%A2ncia%20e%20desperd%C3%ADcios%20e%20preju%C3%ADzos%20%C3%A0%20sa%C3%BAde%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o\_08102021.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

HIDS. *Artigo conceitual*: Hub Internacional para o Desenvolvimento Social – HIDS. [s.d.]. Disponível em: <http://www.hids.unicamp.br/wp-content/uploads/2019/03/HUB-Conceptual-Paper-Portuguese-V16.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

HIDS. Sobre. *O que é o HIDS?*, 2022. Disponível em: <http://www.hids.unicamp.br/sobre/>. Acesso em: 13 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 1.348, de 2 de junho de 2022. Dispõe sobre as ações e serviços de Telessaúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-1.348-de-2-de-junho-de-2022-405224759>. Acesso em: 13 ago. 2022

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 13 ago. 2022.

NAM, T.; PARDO, T.A. Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. In: 12th Annual International Conference on Digital Government Research, Association for Computing Machinery, 2011, College Park, Maryland, USA. *The Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research*.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL BRASIL. *Objetivo 3 – Boa Saúde e Bem-Estar*. 2022. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=3>. Acesso em: 24 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). *As funções essenciais de saúde pública nas Américas: uma renovação para o século 21: marco conceitual e teórico*. Washington, D.C.: OPAS, 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). *La salud pública en las Américas. Nuevos conceptos, análisis del desempeño y bases para la acción*. Washington, D.C.: OPAS; 2002.

PASETO, L.; MARTINEZ, M.R.M.; PRZEYBILOVICZ, E. Cidades inteligentes e indústria 4.0: a influência das tecnologias da informação e comunicação e a convergência entre serviços e produtos. In: PEREIRA, C. de M.; MUNIZ, C.R.; ALVES, A.M. (orgs.) *Cidades inteligentes sustentáveis no Brasil: uma metodologia para avaliação e diagnóstico de nível de maturidade de cidades*. Campinas: Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer - CTI: Laboratório de Instrumentos de Políticas para TICS, 2022, p. 25-48.

SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *DRS VII – Campinas*. Disponível em: <https://saude.sp.gov.br/departamentos-regionais-de-saude/drs-vii-campinas/>. 2022. Acesso em: 13 ago. 2022.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINAS. 2º relatório detalhado do quadrimestre anterior 2021. *2º RDQA 2021 Campinas/SP*. 2021. Disponível em:

[https://saude.campinas.sp.gov.br/rel\\_gestao/2021/RDQA\\_2o\\_quadrimestre\\_2021/RDQA\\_2021\\_2o\\_Quadrimestre.pdf](https://saude.campinas.sp.gov.br/rel_gestao/2021/RDQA_2o_quadrimestre_2021/RDQA_2021_2o_Quadrimestre.pdf). Acesso em: 13 ago. 2022.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINAS. Plano municipal de saúde Campinas/SP 2018-2021. 2018. Disponível em: [https://saude.campinas.sp.gov.br/biblioteca/plano\\_municipal/2018-2021/Plano\\_Municipal\\_de\\_Saude\\_Campinas\\_2018\\_2021\\_PAS\\_2018\\_v\\_1.0.pdf](https://saude.campinas.sp.gov.br/biblioteca/plano_municipal/2018-2021/Plano_Municipal_de_Saude_Campinas_2018_2021_PAS_2018_v_1.0.pdf). Acesso em: 13 ago. 2022.

URBAN SYSTEMS. *Ranking Connected Smart Cities*. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://ranking.connectedsmartcities.com.br/>. Acesso em: 13 ago. 2022.

# METRÓPOLES E PANDEMIA – RESISTÊNCIA URBANA DOS GRANDES CENTROS

SIMONE FEIGELSON DEUTSCH<sup>1</sup>

LUCIANA DEUTSCH<sup>2</sup>

No auge do período da pandemia da Covid 19, as grandes metrópoles mundiais pararam. Muitos urbanistas imaginaram como seria a volta das atividades nesses locais, visto que as pessoas puderam se acostumar com uma outra forma de vivenciar a cidade, uma vez que o trabalho remoto influenciou diretamente na redução dos engarrafamentos, na atenuação dos poluentes na atmosfera, na modificação do formato clássico de trabalho e na ocupação das edificações comerciais de todos os grandes centros, que já eram marcadas por uma população flutuante. A brusca ruptura das simples atividades cotidianas durante a pandemia acarretou modificações em uma geração e nos costumes anteriormente adquiridos e que foram sendo produzidos a partir da história da própria formação das cidades e do espaço urbano.

Ao realizar uma analogia com o período de grande desenvolvimento tecnológico, iniciado na Inglaterra a partir da segunda metade do século XVIII, percebe-se que assim como naquela época, na vida antes da imposição das

---

<sup>1</sup> Arquiteta e Urbanista (Doutorada em Engenharia – UFF) sendo Professora, Pesquisadora e Extensionista no Departamento de Turismo e Patrimônio (DETUR) na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

<sup>2</sup> Arquiteta e Urbanista (Mestranda em Engenharia Urbana e Ambiental – PUC Rio e Technische Universität Braunschweig)

restrições sociais, o trabalho comandava os tempos e movimentos. Com a revolução industrial ocorreu uma rápida urbanização, em 1801, apenas 20% da população vivia em pequenas cidades, número que cresceu para 80% em 1901, propiciando níveis extremamente altos de pobreza, violência e excesso populacional (Urry, 2007).

Com a fortificação da imagem das indústrias e das máquinas, não havia a preocupação na manutenção de espaços públicos e locais de lazer, tão necessários a saúde do homem. Apenas no final do século XIX, início do século XX, os eventos ligados ao lazer começam a ser organizados, com o desenvolvimento da região balneária da Inglaterra, influenciando todo o mundo. Da mesma forma, após o ápice da pandemia, mudanças necessárias que já estavam em curso começaram a ser implantadas, pode-se observar a importância da manutenção de locais ao ar livre, de espaços de trabalho mais próximos a moradia e da necessidade de se repensar a cidade, em todos os seus sentidos.

Para se entender a ideia de um pensamento em novos espaços urbanos é importante lembrar as noções de cidade, que são abordadas na literatura a partir de perspectivas diversas, conforme Soares (2018) existem inúmeras definições acompanhadas de conceitos e realidades distintas, que podem ser defendidas a partir de princípios fundamentais do urbanismo como, por exemplo, a dimensão, a densidade e a heterogeneidade. A dinâmica da cidade, desperta a atenção acerca das práticas exercidas pela sociedade, por meio de evidências e vestígios que marcam sua história (Leite, 2013).

Conforme Deutsch & Deutsch (2021) o idealismo de que a cidade necessita da heterogeneidade para existir, reforçado atualmente no período pós pandêmico, já passou por inúmeras críticas, principalmente pelo movimento modernista, que na escala do planejamento urbano, representado por arquitetos como Le Corbusier, desprezou a principal matéria da qual é feito o seu tecido como as calçadas, esquinas, lojas de rua e até mesmo a densidade humana, estruturando seu desenho a partir da segmentação de usos e funções (Sirkis, 2013). Para o arquiteto modernista o importante era transformar os espaços urbanos, independentemente de suas consequências.

Os conceitos baseados na diversidade, para a manutenção da vida nas cidades vem sendo gradualmente recuperados. Entende-se que a falta de

participação dos cidadãos no processo de decisões relacionadas as políticas públicas, cultura e modo de viver na cidade pode apagar as possibilidades de apreensão sobre processos históricos e de memória do lugar (Chou e Andrade 2006). As relações imprescindíveis da urbanização, principalmente em cidades de grande influência como as globais, são baseadas nos fluxos de movimento de um lugar, uma vez que a atração de pessoas para uma região transforma coleções de edifícios em cidades vivas (Hillier, 2014).

O processo de apropriação dos lugares, está vinculado as ações da prática social na construção cultural da paisagem, sendo parte de uma metodologia que resulta da interação das pessoas com o lugar (Myers, 2002). A brusca modificação da vivência na cidade em decorrência da pandemia acelerou, em muitas cidades, o processo em curso de decadência da área histórica central. A capacidade de transformação local por meio da adoção de novos usos em espaços que foram descaracterizados e esvaziados de seu significado social e cultural em decorrência de um processo de modificação urbana, tornou-se uma pauta relevante para a manutenção da qualidade de vida dos habitantes.

O trabalho remoto, revelou uma nova forma de gestão, porém, observa-se que após longos períodos, a falta do trabalho presencial e da convivência se mostrou inadequada para troca de experiências, e muitas vezes, para o desenvolvimento da criatividade no trabalho. A importância da troca de ideias se mostra significativa desde a Grécia antiga. Em Atenas a cidade se consolidou pelas ideias trocadas entre os pensadores do pós guerra, que se reúnem em espaços públicos para planejar novos rumos. Essa geração de pensadores gregos como Péricles e Sócrates geraram inúmeras inovações para época, vendo o nascimento da filosofia, do teatro e de outras grandes ideias (Glaeser, 2011).

A pandemia acelerou o rompimento completo do modelo de cidade a qual estávamos acostumados, muitas construções que possuíam uso estritamente comercial nos grandes centros, hoje se encontram abandonadas e principalmente desocupadas, evidenciando a necessidade do mix de usos para a manutenção da vida nas grandes metrópoles. A qualidade do trabalho se amplia quando há possibilidade de menores percursos, e quando as regiões urbanas passam a ganhar outras atividades como: restaurantes, bares, cinemas, museus, além do desenvolvimento do turismo. Os espaços limitados anteriormente impostos pelo

modernismo, entre as zonas comerciais e residenciais, se tornam turvos e obsoletos, os imóveis comerciais esvaziados pela nova situação passam a ocupar outras regiões para sua instalação, dando espaço ao uso residencial e pluralidade de usos. (Wirth, 2016).

As cidades necessitam se reinventar para se transformar nesse momento pós pandemia. Importante o reuso, a redução dos automóveis, a preservação de suas construções históricas, seus monumentos e marcos, que representam a alma e parte da identidade de um lugar e que necessitam ser revisitados e reinseridos no cotidiano do habitante que utiliza aquela região (Yázigi, 2001).

Dessa forma, após a pandemia, os urbanistas percebem que há um novo conceito se implantando, que é o trabalho híbrido, que vem se tornando uma realidade. A volta do trabalho presencial vem se dando de forma gradual, com rodízio presencial entre 3 a 4 dias de semana, intercalados com trabalho remoto. A tendência é que espaços e áreas de desenvolvimento especializados se mantenham concentrados, tal como ocorre no Vale do Silício, sendo um cluster conhecido mundialmente pelo desenvolvimento da tecnologia (Glaeser, 2016).

O Centro da cidade do Rio de Janeiro também sofre com essa difícil realidade. O uso residencial ficou esquecido pela implantação do movimento modernista na região. A área central possuía antes da pandemia, apenas o uso comercial. Muitos escritórios fecharam, com a falta do mix de usos, de pessoas transitando, consequentemente gerando o fechamento de muitas lojas, ocorrendo um grande esvaziamento da área central, com aumento da criminalidade e violência. O programa da Prefeitura do “Reviver Centro”, vem tentando resgatar o uso residencial, transformando a área para os novos conceitos de mix de usos e para tentativa de resgatar o uso da região.

A área central na cidade do Rio de Janeiro é especial para estímulo residencial, visto que se encontra com farta mobilidade interna, como: metrô, VLT, ônibus, barcas, bicicleta, automóveis e mesmo trens, além de estar no centro entre os dois aeroportos, possibilitando o fácil acesso a outras áreas da cidade e mesmo a outros Estados e Municípios. O uso da área central permite a inclusão do conceito da cidade contemporânea sustentável, com facilidade de meios de locomoção menos poluentes e com a geração de serviços a serem prestados para a população local e com a aplicação do conceito de reuso, com

melhoria do meio ambiente. Nos dias de hoje é fundamental preservar o cenário das cidades, não apenas por meio dos bens culturais de excepcional valor, mas também da paisagem construída, constituída por edificações singelas, afinal o passado muitas vezes é marcado pelo patrimônio histórico, trazendo a tona o referencial de permanência e de segurança que o habitante da cidade contemporânea necessita (Deutsch & Deutsch, 2020).

A arquitetura contemporânea deve estar alinhada com o pensamento voltado para a necessidade da escala humana, ou seja, com o olhar direcionado ao pequeno comércio e seus aspectos sócio econômicos, a “caminhabilidade” influenciando na mobilidade urbana sustentável, a revitalização dos espaços públicos e principalmente a atração do uso residencial para a região, retomando a presença de pedestres em horários distintos. Como bem cita Sirkis (1999) “ruas com vida, diversidade e interesse costumam compor bairros saudáveis, de moradia atraente e cidades sem exclusões”.

Na Europa, após a pandemia, cada vez mais se fala sobre a cidade de 15 minutos, ou seja, uma área da cidade que contenha multiplicidade de usos que permitia se realizar tudo que se necessita para viver em pouco tempo. Essas novas mudanças têm que ser pensadas com calma para evitar o aumento da desigualdade, a ocorrência da gentrificação e que se implantem espaços urbanos mais inclusivos e seguros, sendo excelente para seus moradores e para os futuros visitantes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHOU, José Walter Teles; ANDRADE, José Roberto de Lima. Intervenção arquitetônica e produto turístico. *Caderno Virtual de Turismo*, IVT, v. 6, n. 4, 2006. Rio de Janeiro.

DEUTSCH, Simone F.; DEUTSCH, Luciana. O impacto do turismo nos grandes centros urbanos e as mudanças propostas após a crise. In: *Coronavírus e as Cidades no Brasil: Reflexões durante a pandemia*. Rio de Janeiro: Editora Outras Letras, 2020.

DEUTSCH, Simone F.; DEUTSCH, Luciana. O olhar sobre a área central do Rio de Janeiro: Aspectos pós-pandemia. In: *Cidades Vacinadas, ensaios urbanos e ambientais para um Brasil Pós Pandemia*. Rio de Janeiro: Editora Rio Books, 2021.

FROTA, José Artur D'Aló. Re-Arquiteturas. *Arqtexto – periódicos UFRGS*, 2004.

GALINDO, Vinicius Bezerra de Moraes. Da cidade genérica ao junkspace: o pensamento de Rem Koolhaas sobre a cidade contemporânea. 2018.

GLAESER, Edward. O triunfo da cidade. São Paulo: Equipe Bei, 2016.

HEWITT, Mark Alan. Por que o reuso de edifícios existentes pode (e deve) ser o principal foco dos arquitetos. *ArchDaily*, 2019.

HILLIER, Bill. The Generic City and its Origins. *Architectural Design*, v. 84, n. 5, p. 100-105, 2014.

MYERS, Fred R. Ways of Place-Making. *La Ricerca Folklorica*, Grafo s.p.a., 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1480159>.

SOARES, Manuel Pereira. A dificuldade em definir cidade: atualidade da discussão à luz de contributos recentes. *Cadernos Metrópole*, 2019.

SIRKIS, Alfredo. Ecologia Urbana e Poder Local. Rio de Janeiro: Editora Onda Azul, 1999.

SIRKIS, Alfredo. Cidade - Meio Ambiente no Século 21. Coord. André Trigueiro. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2003.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: FORTUNA, C. (org.). *Cidade, cultura e globalização*. Oeiras: Celta.

URRY, John. O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas. São Paulo: Studio Nobel, SESC, 2007.

YÁZIGI, Eduardo. A alma do lugar; Turismo, planejamento e cotidiano em litorais e montanhas. São Paulo: Editora Contexto, 2001.