



# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUSTENTABILIDADE, RESILIÊNCIA E INOVAÇÃO

Anais do VII Congresso Internacional  
de Direito da Cidade

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



# **Políticas públicas para sustentabilidade, resiliência e inovação**



#### **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 para sustentabilidade, resiliência e inovação**

Anais do VII Congresso Internacional de  
Direito da Cidade

Rede de Pesquisa em Direito da Cidade  
Rio de Janeiro  
2024

*Copyright © 2024 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

APRIMORAMENTO DO DIREITO ANIMAL NAS CIDADES PELAS GUARDAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS .....	7
<i>Alessandra de Souza Araujo</i>	
GOVERNANÇA AMBIENTAL E PLANEJAMENTO URBANO: DESAFIOS PARA AS GESTÕES LOCAIS NO DIREITO À CIDADE .....	21
<i>Jonilson Pereira da Silva e Sérgio Alexandre de Moraes Braga Júnior</i>	
DEVERES FUNDAMENTAIS AMBIENTAIS, ECOLÓGICOS E CLIMÁTICOS: A DIMENSÃO DA SOLIDARIEDADE E O DIREITO DA CIDADE .....	27
<i>Marco Antônio Preis</i>	
CIDADES MAIS INTELIGENTES E TECNOLOGIAS VERDES: ANÁLISE DAS INTERSEÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS NA IMPLANTAÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA E SUSTENTÁVEL MUNICIPAL .....	34
<i>Emmanuel Rocha Reis</i>	
CIDADES, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E PARADIPLOMACIA NO DIREITO INTERNACIONAL .....	39
<i>Anna Gabert Nascimento e Amanda Araújo Gomes</i>	
O DESASTRE DE PETRÓPOLIS EM 2022 SOB O PRISMA DA POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE.....	44
<i>Victor Paulo Azevedo Valente da Silva</i>	
DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E MEGAEMPREENHIMENTOS: O CASO DE PETRÓPOLIS/RJ.....	50
<i>Maria Alves Mafra</i>	
O USO DE TECNOLOGIAS E INFRAESTRUTURAS VERDES NO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO: UMA FERRAMENTA PARA GARANTIR O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA.....	57
<i>Isabela Assunção Manna Mascarenhas</i>	
TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA E OS DESAFIOS DAS CIDADES.....	64
<i>Pedro Bastos de Souza</i>	
MORADIA NO SETOR COMERCIAL SUL: LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DA REVISÃO DA LEGISLAÇÃO .....	70
<i>Sabrina Durigon Marques e Marina dos Santos Braga</i>	
DIREITO À CIDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL EM ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL DO SERTÃO PERNAMBUCANO .....	77
<i>Ana Karolina Novaes Gomes</i>	

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL: DESAFIOS E POTENCIALIDADES NO COMBATE À DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA EM PERÍMETROS URBANOS..... 85

*Júlia Massadas*

A PROMESSA DAS CIDADES INTELIGENTES COMO MEIO DE ABSORÇÃO DE EXCEDENTE DE CAPITAL E A INEVITÁVEL INTERFERÊNCIA NOS DIREITOS SOCIAIS ..... 91

*Amanda Martins de Aguiar e Raíza Silva Ramos*

O DIREITO DA CIDADE E A REFORMA TRIBUTÁRIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 132/2023: UM ENFOQUE NO DIREITO À MORADIA ..... 98

*Carlos Fernando Pretto Reis*

RESILIENT CITY TAX: O IPTU COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO DE CIDADES RESILIENTES..... 105

*Emílio Eduardo Pereira pires e Naiane de Araújo Garcez Aires*

MOBILIDADE URBANA E DIREITO À CIDADE: DESAFIOS ENFRENTADOS POR PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (PCD) ..... 112

*Leonardo Henrique Fernandes de Sá*

INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA ANÁLISE CONTEMPORÂNEA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO ENTRE O MÉDIO VALE DO PARAÍBA E A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO ..... 119

*Luiza de Faria Xavier Índio*

O INDÍGENA EM ÁREAS URBANAS: RECONHECIMENTO DOS SUJEITOS, DIREITO À CIDADE E AO TERRITÓRIO..... 119

*Pedro Bastos de Souza*

LUGAR DE MEMÓRIA. LUGAR DE RECONHECIMENTO. LUGAR DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: BREVE ESTUDO DO CAIS DO VALONGO E DO QUILOMBO DA PEDRA DO SAL / RIO DE JANEIRO ..... 126

*Mônica Cataldo*

JARDIM DE ALAH: PROMESSA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL COM A CONCESSÃO DE USO APÓS REALIZAÇÃO DE EDITAL ..... 131

*Raíza Silva Ramos e Thiago Ameal Sant'anna*

O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL E AS CONTRAPARTIDAS PARA OS EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO ..... 138

*Bernardo Tendler Leibel Bacellar*



# APRIMORAMENTO DO DIREITO ANIMAL NAS CIDADES PELAS GUARDAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS

## The Enhancement of Animal Law in Cities from the Service of Municipal Environmental Guards

Alessandra de Souza Araujo<sup>1</sup>

**Resumo:** Em relevante contribuição preventiva e protetiva em prol de uma vida sadia e harmoniosa nas cidades, as Guardas Municipais, cujo serviço encontra previsão em nível constitucional e em Estatuto próprio editado em 2014, em sua especialização na seara ambiental mormente nas cidades do interior dos Estados-membros, deparam-se com o trato de animais silvestres e domésticos, cabendo ao Poder Público e à coletividade a responsabilidade pelo essencial respeito aos direitos inerentes aos animais não-humanos, para a efetivação da função social da cidade e, por conseguinte, uma sociedade mais justa e solidária.

**Palavras-chave:** direito dos animais; serviço das guardas ambientais municipais; função social da cidade; contribuição ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**Keywords:** animal rights; municipal environmental guard service; social function of the city; contribution in favor of the ecologically equalized environment.

A proteção ao meio ambiente, como premissa ética que norteia nosso ordenamento jurídico, indica a existência do direito metaindividual a cidades

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela UERJ em 1996. Mestranda em Direito da Cidade pela UERJ. Ex-Delegada de Polícia do RJ (1998). Ex-Defensora Pública do RJ. Juíza de Direito do TJRJ desde 2006, titular da 1ª Vara da Comarca de Araruama.

sustentáveis, abrangendo em seu conceito elementos diversos. Os recursos naturais, quais sejam, água, ar, flora, fauna, solo e subsolo; os valores culturais, históricos, arqueológicos, paisagísticos, artísticos, estéticos e turísticos; os elementos artificiais, observáveis pelos equipamentos urbanos, museus, bibliotecas, dentre outras instalações que compõem a estrutura comunitária, bem como o meio ambiente do trabalho, subsumem-se ao valor meio ambiente que as fontes do Direito contemplam como objeto de tutela<sup>2</sup>.

Com sua natureza jurídica de direito de terceira geração<sup>3</sup>, em matéria de tutela do interesse metaindividual ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no qual se insere o crescente Direito Animal<sup>4</sup>, também podendo ser chamado de Direito dos Animais, a competência para sua proteção é concorrente entre os entes federativos<sup>5</sup>.

Os Municípios, em sua autonomia, podem constituir por lei própria suas Guardas, que por sua vez detêm, como função atribuída pela Constituição<sup>6</sup>, a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, obedecidas as diretrizes do Estatuto de caráter nacional, qual seja, a Lei nº 13.022/14, o qual por sua vez ainda prevê como funções a proteção dos logradouros públicos municipais e do patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas, bem como integrando-se com demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para o ordenamento urbano municipal (arts. 4º e 5º, VII e XII, do Estatuto Geral das Guardas Municipais - Lei nº 13.022/2014).

---

<sup>2</sup> Adotando-se o conceito doutrinário de meio ambiente como "interação do conjunto dos elementos naturais, artificiais e culturais, que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas" (José Afonso da Silva in Direito Ambiental Constitucional, SP, 2000, p. 20), o Supremo Tribunal Federal refere-se a meio ambiente sob os diversos aspectos: "a defesa do meio ambiente traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral" (STF, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, ADI 3.540, julg. 03.02.2006). No mesmo sentido, STJ, 2ª Turma, Relª. Minª. Assusete Magalhães, REsp 1991456/SC, julg. 08.08.2023.

<sup>3</sup> Norberto Bobbio em sua obra "A Era dos Direitos" apresenta sua classificação em gerações.

<sup>4</sup> Direito Animal ou Direito dos Animais, ambas as terminologias são utilizadas pela doutrina atual. O art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) faz menção ao gênero *direito ao meio ambiente*.

<sup>5</sup> Art. 24, VI/VIII, da CRFB/88.

<sup>6</sup> Art. 144, § 8º, da CRFB/88.

Num país continental, dotado de vários biomas com alta diversidade animal<sup>7</sup>, mostra-se crucial a disponibilidade do serviço local de trato dos animais com a participação da coletividade, principalmente nas cidades do interior dos Estados-membros onde não existam instalados diretamente órgãos das autarquias ambientais federais e estaduais, como o Ibama<sup>8</sup> e o Inea<sup>9</sup> que compõem a Administração Pública Indireta<sup>10</sup>, fazendo com que Municípios tenham que atentar para a existência ou inexistência de efetiva estrutura apta à realização do Direito da Cidade em concomitância com o Direito Ambiental, ao passo que a educação ambiental e medidas de prevenção, caminhos hábeis a uma gestão adequada e harmoniosa perto da sociedade, exigem análise das peculiaridades locais, a qual pode ser realizada através de um eficiente serviço de guarda ambiental municipal.

Neste início do terceiro milênio é possível notar o incremento dos trabalhos doutrinários e jurisprudenciais com vistas ao Direito Animal no subramo do Direito Ambiental, bem como o natural aumento do interesse da população no respeito aos animais como seres sencientes, afastando cada vez a antiga ideia de animal como coisa<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Os principais biomas brasileiros são: Amazônia, Pantanal, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga e Pampa.

<sup>8</sup> O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) é autarquia federal criada pela Lei nº 7.735/89, administrada por um Presidente e cinco Diretores, designados em comissão pelo Presidente da República (art. 5º do referido diploma legal).

<sup>9</sup> O Instituto Estadual do Ambiente (Inea) é autarquia criada por lei editada pelo Estado do Rio de Janeiro, nº 5.101/2007.

<sup>10</sup> Como exemplo pode ser citado o Município de Armação dos Búzios, RJ, dotado de cerca de 70 quilômetros quadrados de área e 35.000 habitantes, de onde o serviço federal *in loco* do Ibama encontra-se a mais de sessenta quilômetros do centro da cidade buziana, ou seja, em Macaé, bem como o serviço estadual respectivo na cidade contígua de Cabo Frio.

<sup>11</sup> A ordem jurídica reconhece os animais como seres sencientes, em interpretação sistemática, ao contemplar em diversas normas que os animais têm o direito de estarem livres de maus-tratos, ou seja, de má nutrição, ferimento, sofrimento e angústia (art. 32 da Lei nº 9.605/98). Ainda, os animais submetem-se e toleram o abate para fins de alimentação humana (art. 37 da referida lei ambiental), capazes portanto de *deveres*, exigência do art. 1º do Código Civil para reconhecimento da personalidade. A Lei de Política Ambiental contém preceito de proteção conjunta à “incolumidade humana, animal ou vegetal” contra poluição (art. 15 da Lei nº 6.938/81). A propósito, se até mesmo pessoas jurídicas são dotadas de personalidade, não se justifica negar tal instituto aos animais. Até mesmo a capacidade processual dos animais vem sendo reconhecida pela doutrina e jurisprudência (Vicente de Paula Ataíde Jr., juiz federal doutor em Direito

Em 2014 com o advento do Estatuto dos Guardas Municipais, em interpretação extensiva nos meios disponibilizados para o exercício da função pública, o qual fez inserir em sua redação a interação necessária entre as instituições na consecução dos objetivos inerentes à preservação e prevenção do meio ambiente, do qual os animais não-humanos estão inexoravelmente inseridos e, via de consequência, devem ser protegidos, é possível verificar um paulatino avanço nas ações locais nesta seara.

A atuação da Guarda Municipal foi contemplada pela Lei geral com a principiologia de “compromisso com a evolução social da comunidade”, redação dada por seu Estatuto<sup>12</sup>, que confirmou a relevância de sua contribuição para a *função social da cidade* (art. 182 da Carta Magna)<sup>13</sup>, prevendo que, além das atividades na regulação do trânsito local e vigilância do patrimônio público, irá “interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidade”<sup>14</sup>.

Portanto, os resultados esperados são uma gestão verdadeiramente participativa, com inclusão de todos os setores da comunidade no trato da coisa pública municipal, em interlocução com as demais instituições democráticas. O Estatuto da Cidade, no Capítulo Da Gestão Democrática, prevê a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas das leis orçamentárias<sup>15</sup> (art. 4º da Lei nº 10.257/2001).

Nesta esteira, não há como ignorar os animais na sua relevância social no âmbito das cidades, a qual ultrapassa seu valor de equilíbrio via cadeia alimentar, no que tange aos silvestres, e sua presença no âmbito dos lares, no que tange aos domésticos.

---

Processual Civil, in “Capacidade Processual dos Animais”, 2022, ed.RT; TJPR, 7ª Câmara Cível, agravo de instrumento 0059204-56.2020.8.16.0000).

<sup>12</sup> Art. 3º, IV, da Lei nº 13.022/14.

<sup>13</sup> Art. 182, caput, da CRFB/88: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

<sup>14</sup> Art. 5º, IX, da Lei nº 13.022/14.

<sup>15</sup> A prévia realização das consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual é condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Pela realidade paradoxal, detectável pelo exercício das funções da guarda ambiental municipal, é possível verificar que cada vez mais animais silvestres aparecem em prédios habitados, como consequência do desequilíbrio ecológico causado em maior parte das vezes por ação humana desenfreada, enquanto animais domésticos, que deveriam estar em seu lares bem tratados por seus tutores em seu relevante papel de suporte emocional, dentre outros efeitos positivos que causam ao ser humano, encontram-se em logradouros públicos em ameaça ao sossego dos munícipes e transeuntes, com comportamentos nocivos decorrentes de negligência por parte de seus donos e falta de fiscalização pelo Poder Público<sup>16</sup>.

Cabem ser destacados precedentes jurisprudenciais no âmbito do Direito da Cidade com referências à tutela animal e atuação das guardas ambientais.

O STF, em julgamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ao declarar que Estados, DF e Municípios devem observar as diretrizes do Decreto Federal nº 7.053/2009 que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, determinando que os Municípios devem garantir a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes, incluiu na referida declaração de proteção o apoio para os animais das pessoas abrigadas<sup>17</sup>.

O TJRJ, em julgamento de apelação cível, reconheceu a responsabilidade civil do ente público por omissão, diante de acidente em logradouro público, o qual teve como concausa a existência de um cavalo na via, declarando o v. Acórdão que “indubitavelmente, a Municipalidade assume a obrigação de manter as vias livres e em condições seguras para o tráfego. A existência de animais na pista evidencia a falha na fiscalização, a qual deveria ser redobrada em vias expressas, tais como a Avenida Brasil, local em que ocorreu o acidente. Ressalte-se, por outro lado, a ausência de medidas de prevenção do dano, embora seja fato notório a existência de acidentes, muitas vezes fatais, causados por animais na pista, tal como se noticiou nos autos. Em sua defesa, alega a ré, a culpa exclusiva do dono do animal, tendo em vista o seu dever de guarda. No entanto, tal fato não

---

<sup>16</sup> A fiscalização tem natureza jurídica de exercício do poder de polícia, definido no art. 78 do Código Tributário Nacional.

<sup>17</sup> ADPF 976, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julg. 22.08.2023.

é excludente da responsabilidade estatal, pois o dever de fiscalizar e tomar medidas para prevenir acidentes é próprio da Administração Pública e independe da conduta do dono do animal, resguardado seu direito de regresso”<sup>18</sup>.

Já em caso concreto no que tange a abordagem, por guardas municipais, de proprietário de cão que supostamente descumpria legislação na guarda de animal, o mesmo Tribunal Estadual chancelou a atuação da Municipalidade, reputando correto o procedimento adotado, desacolhendo assim o pedido de compensação por dano moral formulado pelo administrado fiscalizado, posto o fato ter configurado mero aborrecimento, não passível de reparação<sup>19</sup>.

Ainda por v. Acórdão do TJRJ, em sede de agravo de instrumento, foram suspensos efeitos de ato administrativo municipal que havia anulado o alvará de licença para funcionamento de estabelecimento que recebia hospedagem com guarda de animais domésticos, reconhecendo a Corte a relevância dos valores envolvidos: “Estabelecimento comercial cujo funcionamento e inscrição municipal, outrora deferidos pelo ente municipal, foram posteriormente anulados em razão de equívoco de zoneamento. Perito de dano evidenciado em razão de prejuízos materiais decorrentes da imediata rescisão de contratos entabulados entre autor e seus clientes, eventualmente potencializados em razão da transferência da guarda dos animais domésticos - que, para muitos, praticamente é um membro da família, hospedados em seu estabelecimento para terceiros”<sup>20</sup>.

Note-se um quadro legislativo, doutrinário e jurisprudencial favorável à intensificação dos investimentos às guardas ambientais em sua contribuição para a efetividade do direito à cidade. Podem-se assim ser apresentadas proposições, de forma a otimizar o avanço.

Como labores nesse sentido pelos ocupantes dos cargos de guardas ambientais, cabe mencionar, exemplificadamente, medidas que refletirão positivamente ao meio ambiente: realização de palestras ao público no intuito de instrução na seleção e destinação do lixo, evitar o desperdício e estimular o

---

<sup>18</sup> 9ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do RJ, Rel. Des. Roberto de Abreu e Silva, [0395874-19.2009.8.19.0001](#), julg. 17.12.2013.

<sup>19</sup> 6ª Câmara Cível do TJRJ, Rel. Des. Wagner Cinelli de Paula Freitas, apelação cível [0040275-76.2006.8.19.0001](#), julg. 18/03/2009.

<sup>20</sup> 20ª Câmara de Direito Privado, TJRJ, Rel. Des. Fernando Cerqueira Chagas, [0057150-70.2019.8.19.0000](#), julg. 06.10.2020.

aproveitamento de sementes para plantio ao longo da cidade; informação adequada acerca dos locais próprios no âmbito da cidade aonde materiais podem ser encaminhados para reciclagem; resgate de cães e gatos abandonados em via pública, em atuação conjunta com veterinários, levando-os a tratamento, vacinação em centro de controle de zoonoses, castração e inclusão em programa de adoção, garantindo a integridade dos transeuntes nas ruas<sup>21</sup>; criação de clínica animal estruturada no âmbito de cada Município; formação de estrutura para resgate e retorno na natureza em local adequado de marsupiais gambás, comuns em cidades do RJ, os quais, como predadores de roedores, escorpiões e até mesmo pequenas serpentes, realizam um controle ambiental e, conseqüentemente, garantem a saúde da população<sup>22</sup>; cuidados de cavalos nos espaços públicos e junto a associações<sup>23</sup>, viabilizando a disponibilização do reconhecido tratamento de equoterapia a pacientes<sup>24</sup>.

Com inegável crescente conscientização do Direito dos Animais e necessidade de atuação das guardas municipais locais para atendimento à população, proposições visando ao interesse público *in concreto* podem ser ditadas à luz da educação ambiental, alicerce na construção de uma cidade mais humana, segura e sustentável, contribuindo para o aprimoramento, já em andamento, do Direito Animal nas cidades pelo serviço das Guardas Ambientais, no exercício da atuação constitucional que lhe é atribuída, em direção ao bem-estar social, hábil a atingir uma imensa gama de benefícios à cidade<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> A Lei de Contravenções Penais prevê sanção de prisão simples e multa à conduta “deixar em liberdade, confiar à guarda pessoa inexperiente, não guardar com cautela, irritar, conduzir em via pública pondo em perigo” (art. 31 do Decreto-lei nº 3.688/41).

<sup>22</sup> Vide matéria jornalística, manchete “Infestação do escorpião mais perigoso do país é monitorada em Búzios” (<https://g1.globo.com>, em 20.02.2024).

<sup>23</sup> As “Apae”s (associação dos pais e amigos dos excepcionais), pessoas jurídicas de direito privado, em geral recebem subvenção para, em parceria com o Poder Público, atenderem a portadores de deficiência e prestar outros serviços relevantes.

<sup>24</sup> O tratamento de equoterapia vem tendo sua relevância reconhecida por jurisprudências, ao declararem o dever de fornecimento a pacientes que tiverem indicação médica para sua realização, seja em âmbito do S.U.S. (sistema único de saúde, art. 196 da CRFB/88) ou no âmbito privado dos planos de saúde, regidos pela Lei nº 9.656/98 (TJRJ, 0040810-12.2023.8.19.0000).

<sup>25</sup> “A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica”, STF, em remissão ao art. 170, VI, da Lei Maior. Rel. Min. Celso de Mello, ADI 3.540, julg. 03.02.2006.

# GOVERNANÇA AMBIENTAL E PLANEJAMENTO URBANO: DESAFIOS PARA AS GESTÕES LOCAIS NO DIREITO À CIDADE

## Environmental Governance and Urban Planning: Challenges for Local Management in the Right to the City

Jonilson Pereira da Silva<sup>1</sup>

Sérgio Alexandre de Moraes Braga Júnior<sup>2</sup>

**Resumo:** O crescimento populacional nas cidades traz consigo indagações quanto à proteção socioambiental, no que atinge o planejamento dos municípios e o desenvolvimento sustentável. As questões ambientais necessitam de aparatos que possibilitem seu monitoramento, gestão e fiscalização no que toca o planejamento urbano, como na gestão de águas, da poluição, desastres ambientais, entre outros, levando-se em conta a extensão do direito ambiental. O problema de pesquisa consiste no que a governança ambiental se propõe, no que toca ao planejamento urbano. Tem-se o objetivo do presente, centrado no debate e entendimento da governança ambiental. Como resultados esperados, encontramos a inter-relação da comunidade com órgãos de atuação pública e desafios enfrentados na organização da cidade. O trabalho parte da hipótese na qual a organização do

---

1 Mestrando em Direito vinculado ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGD-UFRN), Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN-CERES), pesquisador com área de concentração em Constituição e Garantia de Direitos.

2 Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2021). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2005). Professor Adjunto IV da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e Professor Associado IV da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

espaço é elemento essencial para o bem-estar e a vida da população, necessitando da comunhão urbana com o meio ambiente equilibrado e a governança ambiental. O marco teórico perpassa entendimentos da governança ambiental e planejamento. Verificam-se problemáticas socioambientais tais como a gestão das cidades e sua inter-relação com o meio ambiente. Diante deste, foi feita pesquisa básica sobre a questão pública voltada à administração urbana, com a utilização de artigos e periódicos. Como resultado alcançado, há a determinação de que a governança é uma potencial ferramenta para o ambiente equilibrado em consonância a satisfação dos habitantes.

**Palavras-chave:** Governança ambiental; Direito à cidade; Planejamento urbano; Meio ambiente.

**Keywords:** Environmental governance; Right to the city; Urban planning; Environment.

## 1 - Introdução

O planejamento urbano é uma ferramenta essencial para o acompanhamento do desenvolvimento e crescimento das cidades, o que proporciona benefício aos habitantes no tocante ao espaço dos municípios. A governança ambiental, então, surge no que toca a adaptabilidade das cidades frente às mudanças socioambientais.

Ademais, a gestão e organização local em consonância aos habitantes tende a proporcionar um ambiente sadio de cooperação e equilíbrio. No meio urbano, existe a atenção ao Estatuto da Cidade, conforme o art. 39, concomitante ao Plano Diretor, o que conjuntamente dão espaço à qualidade de vida da população e a justiça social. Nesse ponto, quando o Estado e a sociedade caminham juntos, abrem-se novos caminhos para a realização social. Outrossim, políticas públicas para a transformação dos espaços se fazem necessárias para o desenvolvimento sustentável.

A participação da sociedade civil, da academia, e outras instituições, quando alinhadas aos agentes governamentais, podem proporcionar resultados promissores para a organização do espaço urbano, a influenciar a boa relação do meio ambiente ecologicamente equilibrado com a população.

O trabalho se delimita na problemática da governança ambiental, e no que ela se propõe, ao apontar para o planejamento urbano. Ainda, parte da hipótese de que a organização do espaço é fundamental para o bem-estar da população, que necessita da comunhão urbana com o meio ambiente equilibrado e a governança.

Ainda, o objetivo do trabalho é compreender a governança ambiental e debater a temática concernente ao planejamento urbano, e como marco teórico, a perspectiva da governança ambiental e planejamento, como encontrados na Constituição Federal, na obra de Vânia Aieta, Lima, Guimarães, Braga Júnior e outros autores.

Como método, apresenta-se a pesquisa básica e qualitativa, com o arcabouço de publicações de artigos e periódicos disponíveis, voltadas à administração urbana. E os resultados esperados exibiram a questão da inter-relação da comunidade com órgãos de atuação pública, frente aos desafios enfrentados na organização da cidade. Sendo assim, a governança uma potencial ferramenta para o ambiente equilibrado em consonância ao bem-estar dos habitantes.

Nota-se que a gestão da cidade pode ser aliada ao enfrentamento de desafios do planejamento urbano, ao traçar estratégias da governança ambiental, em como o governo pode atuar nas suas mudanças, e, ademais, com a Constituição Federal de 1988 que dá luz às diretrizes sociais e ambientais, tratando-se da relevância do seu art. 225.

## **2 - Discussão**

Inicialmente, o art. 225 da Constituição Federal ressalta o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a qualidade de vida da população, cabendo também ao Poder Público a preservação do espaço. Desse modo, importa mencionar a organização do ambiente coletivo, frente ao crescimento das cidades, alinhado ao bem-estar, o que pode ser notado por exemplo nas condições de moradia, de transporte, e ordenação dos espaços urbanos.

Ao mencionar o direito à cidade, Pires e Costa apontam para o filósofo francês Henri Lefebvre, o qual defende ser a cidade um ambiente de perspectivas políticas, espaço físico e público que contribui para a realização dos habitantes (Pires e Costa, 2023).

Ademais, Jacobi (2023, p. 12-13), no contexto dos desafios da governança ambiental urbana, mostra a importância da organização espacial e territorial no tocante à ocupação dos espaços urbanos e a condição de vida dos moradores, seja no acesso a renda, recursos hídricos e saúde, por exemplo. Desse modo, se faz fundamental a apresentação de mecanismos que protejam as populações frente às mudanças estruturais do meio ambiente e do espaço urbano, tais como do planejamento urbano e questões preventivas ligadas ao ambiente.

Para Alves e Azevedo (2024, p. 54) “a busca por uma governança efetiva para enfrentar os desafios ambientais é uma constante para todos os setores da sociedade, incluindo governantes e cidadãos” (Alves e Azevedo, 2024, p. 54).

Nessa perspectiva, Vargas (2021, p. 90-92) assinala que a governança ambiental no Brasil começou a ser elaborada em meados de 1930, e posteriormente a isso, surgiram novos movimentos com a preocupação ambiental após a segunda metade do século XX, sendo o país possuidor de múltiplas ferramentas de governança de questões ambientais, porém com a execução muitas vezes desconexas com a população, em consideração a falta de interação social e desarticulação de órgãos municipais e estaduais. Outrossim, soma-se a essa preocupação ambiental o surgimento inicialmente dos Códigos Florestais de 1934 e 1965.

Jacobi (2023, p. 14) indica que o descaso da máquina pública atrelado ao tema do planejamento urbano, na forma desenfreada do aumento das cidades, é causa de tragédias - a mencionar situações de calamidade, e da população localizada em áreas de risco ambiental.

Nessa esteira, Vânia Aieta (2016, p. 1626 e 1642) mostra que a cidade deve ser o local de habitação, e sua organização deve estar ligada a assegurar direitos sociais como um todo, atendendo as necessidades humanas, bem como, não é ambiente para sofrimento, sendo necessários serviços de mobilidade e saúde, que contribuam para a qualidade de vida da população.

Vargas (2021, p. 95-97) aborda a importância da reflexão das conferências Rio - 92 e Rio+20 no que se refere a sustentabilidade ambiental, porém, a *contrário sensu*, que ainda é raso o discurso e a falta de compromisso dos gestores. Nessa reflexão, a questão da governança deve estar bem alinhada aos propósitos das políticas ambientais, sociedade e atuação dos entes federativos articulados. Então, o problema reside na ausência de atividades integradas e eficientes, nas questões institucionais e o acompanhamento.

Jacobi (2023, p. 15) reforça que a governança ambiental serve para ajudar na implementação de ações que contribuam para o desenvolvimento e adaptação urbana. Outrossim, no destaque sobre a projeção da cidade, cabe mencionar que fazem-se necessárias atividades que proporcionem o desenvolvimento de um planeta sustentável, sendo importante a conscientização populacional e participativa, em conjunto com a atuação de maneira planejada pelo Poder Público (Guimarães, Braga Júnior e Lima, 2021, p. 357).

Nesse ínterim, a projeção é parâmetro de organização e contribuição da participação pública na gestão de atividades, com a finalidade de melhorar a interação do Estado e população, na somatória de esforços para contribuir para o bem-estar coletivo e conduzir para um espaço adequado e equilibrado. Ademais, soma-se ao trabalho a perspectiva seguinte, de que “a abordagem da governança ambiental vai além da responsabilidade exclusiva do Estado e busca a participação ativa de todos os setores da sociedade, incluindo empresas, organizações não governamentais e cidadãos individuais” (Alves e Azevedo, 2024, p. 55).

Os desafios da governança e do planejamento envolvem a criação de condições para que o meio ambiente não seja degradado, e seja proporcionada qualidade de vida aceitável para todos. Mostram-se desafiadoras as ocupações irregulares, saneamento ambiental com índice baixo de coleta de esgoto, poluição, e como propositura de soluções, cabe principalmente a gestão participativa (Jacobi, 2023, p. 16).

### **3 - Considerações Finais**

A gestão pública urbana, ao ser discutida, propõe-se a solucionar possíveis eventos no tocante à organização socioambiental nas cidades, visto a complexidade do desenvolvimento das cidades. Desse modo, a governança ambiental mostra-se estratégica a somar esforços da população junto ao poder público, nas tomadas de decisões para o bem-estar coletivo.

Também, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto na Constituição Federal de 1988 é norte para a sua preservação, a considerar a utilização dos espaços urbanos, sustentabilidade e seu tema social. Cabe reforçar, assim, que é necessário o bom planejamento das cidades contra a degradação ambiental, em favor do desenvolvimento urbano, da habitação, do saneamento, e das condições contra catástrofes ambientais.

Como resultado, é importante a correção das atividades prejudiciais ao meio ambiente, com a política ambiental não apenas teórica, mas com prática institucional e efetiva. Dessa forma, a propositura de uma solução está centrada no Estado que seja mais atuante, com reforço dos órgãos de proteção ambiental, das instituições de investimento e crescimento e participação social.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. Cidades inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de “cidade humana” **Revista de Direito da Cidade**, vol. 8, nº 4, ISSN 2317-7721, 2016, p. 1622-1643.

ALVES, André de Oliveira; AZEVEDO, Tânia Cristina. Governança ambiental e desafios socioambientais contemporâneos: uma análise da evolução da gestão pública. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 1, n. 1, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

Acesso em 02 jun. 2024.

JACOBI, Pedro Roberto. Desafios da governança ambiental urbana face à emergência climática. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 23, n. 1, p. 9-20, 2023.

LIMA, Thaisi Leal Mesquita de; GUIMARÃES, Patricia Borba Vilar; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes. O direito à cidade inteligente sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável: o caso da agenda Teresina 2030 e do observatório da mobilidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 1, p. 348-366, 2021.

PIRES, Cristiano Tolentino; COSTA, Mateus Júnio da Cruz. Capítulo 9. O direito à cidade para além dos grandes centros urbanos: o alcance da legislação nos pequenos municípios mineiros. In: ASSIS, Christiane Costa. **Federalismo e Democracia: reflexões contemporâneas** (livro eletrônico). Belo Horizonte: UEMG, 2023, p. 220-223. Disponível em: <https://editora.uemg.br/component/k2/item/232-federalismo-e-democracia>. Acesso em: 02 jun. 2024.

VARGAS, Daiane Loreto de. “Na contramão da sustentabilidade”: a pauta da governança ambiental no Brasil. **COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 2, p. 90-104, 2021.

# DEVERES FUNDAMENTAIS AMBIENTAIS, ECOLÓGICOS E CLIMÁTICOS: A DIMENSÃO DA SOLIDARIEDADE E O DIREITO DA CIDADE

## Environmental, Ecological and Climate Fundamental Duties: The Dimension of Solidarity and the Law of the City

Marco Antônio Preis<sup>1</sup>

**Resumo:** O estudo aborda o sentido dos deveres fundamentais ambientais, ecológicos e climáticos no âmbito da interseção de relações que compõem o Direito da Cidade, no marco constitucional de um Estado Socioambiental e à luz da dimensão da solidariedade. Investiga-se se a Constituição brasileira de 1988 contempla um regime jurídico-constitucional de responsabilidades compartilhadas entre o dever de proteção do Estado e os deveres fundamentais da coletividade para a proteção do ambiente. A partir da previsão da norma-matriz do art. 225, sob o marco da teoria dos deveres fundamentais na perspectiva constitucional brasileira, chega-se à constatação de que não apenas a resposta é afirmativa, como também que tal convergência exige acomodações teóricas perante o sistema jusfundamental que justificam limitações a direitos fundamentais, tanto individuais, como sociais e circulares.

**Palavras-chave:** Deveres Fundamentais; Solidariedade; Responsabilidades Compartilhadas.

**Keywords:** Fundamental Duties; Solidarity; Shared Responsibilities.

---

<sup>1</sup>Doutorando em Direito (PUCRS). Mestre em Direito (URISAN). Especialista em Direito Público (ESMESC-FURB). Especialista em Direito e Gestão Ambiental (CESUSC). Juiz de Direito (TJRS).

## 1 - Os deveres fundamentais no marco do estado socioambiental

Apesar da noção de *dever* ser muito antiga, sua acepção jurídica e, em especial, seu sentido constitucional moderno, são fenômenos mais recentes. Oscilando entre momentos de maior ou menor convergência com a teoria dos direitos fundamentais, os deveres sempre estiveram presentes no constitucionalismo. Desde sua origem liberal, sob os clássicos deveres cívico-políticos de defesa do território e de contribuir para as despesas públicas, passando pelos deveres sociais atrelados à saúde, à educação e à previdência, chega-se aos deveres de solidariedade, com especial relevo aos deveres ambientais, ecológicos e climáticos, tendo como norma-matriz o disposto no art. 225 da Constituição brasileira de 1988.

A veiculação de novos processos e técnicas de produção, associados à modificação das relações sociais, caracterizaram as sociedades industriais e tecnológicas, a provocar profundas transformações na forma de organização das relações econômicas e nas relações de poder, de acordo com novas qualidades de conflitos até então desconhecidas das instituições, exigiu formas diferenciadas de atuação jurídica, conjugadas com a especificação de novos objetivos políticos do Estado. Ao mesmo tempo, a sociedade é exposta a uma crescente proliferação de ameaças originadas de diversas fontes, muitas vezes de difícil identificação ou somente identificáveis no momento em que seus efeitos já produziam prejuízos concretos à população (LEITE; AYALA, 2004, p. 11-12) -- uma proliferação de ameaças imprevisíveis, invisíveis, para as quais os instrumentos de controle são incapazes de prever, em uma dinâmica de poder baseada nas relações estabelecidas sob o fenômeno da inovação tecnológica, que se identifica como a *sociedade de risco* (BECK, 1986).

Essas mudanças continuam a exigir tarefas fundamentais do Estado, de modo que não se abandonam as exigências do Estado Social, mas lhe conferem um perfil diferenciado, voltados a um modelo de responsabilidades compartilhadas entre Estado, sociedade e indivíduo, pressupondo um Estado ambientalmente aberto e democrático e, noutro vértice, uma cidadania participativa para sua gestão e governança, formada por pessoas livres e responsáveis (PREIS, 2020, p. 223-248).

Ante o esvaziamento da capacidade regulatória do Estado frente a fenômenos de dimensão global e sob o protagonismo de atores privados, a exemplo dos desafios das mudanças climáticas e seu impacto direto na ordenação urbana, para se idealizar um Estado Socioambiental é preciso, antes, um Estado de Direito, um Estado Social e um Estado Democrático, pois há de contar com todos estes elementos inseparáveis e indispensáveis para sua configuração (CANOTILHO, 2001, p. 9-16).

## 2 - O direito da cidade à luz da dimensão da solidariedade

A Constituição brasileira de 1988 consagrou a Política Urbana como matéria constitucional e seus dispositivos afetam substancialmente o arranjo harmônico do sistema de direitos e deveres fundamentais que se poderia denominar estatuto da pessoa (PREIS, 2023, p. 43) ou substituição do indivíduo (NABAIS, 2007, p. 87), por (re)definir as diretrizes da relação entre a pessoa e a sociedade onde vive.

Surge dessa interseção o chamado Direito da Cidade, alicerçado no desenvolvimento sustentável, na função socioambiental da cidade, da propriedade e da posse e no bem como no bem-estar comum de seus habitantes, capazes de conduzir uma gestão democrática dos bens da coletividade.

À partida com o objetivo fundamental da República brasileira de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), a solidariedade aparece, nesse cenário, como a necessidade de coexistência das pessoas em um corpo social na forma de direitos-deveres fundamentais voltados à coletividade (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 65).

Apesar de muito referida, a solidariedade permaneceu como o *princípio esquecido* (BAGGIO, 2007), pois enquanto liberdade e igualdade são expressas em direitos subjetivos que podem ser reivindicados pelas pessoas, a solidariedade se apresenta sob uma dimensão horizontal, conclamando as pessoas a cumprirem seus deveres em prol do bem-estar comum, sem trazer consigo um conteúdo material próprio.

Pode-se afirmar que a solidariedade se apresenta como “o fecho da abóbada do sistema de princípios” (COMPARATO, 2006, p. 63), porque

complementa e aperfeiçoa a liberdade e a igualdade, pois enquanto estas põem as pessoas umas diante das outras, a solidariedade as reúne no seio de uma mesma comunidade, portanto, a chave epistemológica da dialogicidade e o elo entre direitos e deveres fundamentais.

Vive-se hoje um momento de reaproximação entre as teorias dos direitos fundamentais e dos deveres fundamentais, convergentes na tarefa de proteção do bem constitucional, em um modelo de responsabilidades compartilhadas entre o Estado, em seu dever de proteção, e as pessoas, com seus deveres fundamentais, como condição indispensável para o gozo dos direitos fundamentais das presentes e futuras gerações.

### 3 - Sistema constitucional de responsabilidades compartilhadas

É preciso aprofundar teoricamente essa responsabilidade compartilhada extraível do art. 225 da Constituição brasileira de 1988, voltada à preservação de um patamar ecológico vinculado à ideia de uma *justiça ecológica* (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 130-132).

A análise do dispositivo releva que os deveres ambientais (perspectiva imediata do elemento humano e seu entorno), ecológicos (proteção projetada aos animais, à Natureza e às gerações futuras) e climáticos (deveres humanos em escala global) são direitos-deveres, *i.e.*, deveres associados ao direito fundamental ao ambiente equilibrado, excluindo de seu conteúdo a liberdade negativa ou faculdade de não-exercício, tornando imperativa a defesa (contra ameaças a este equilíbrio) e preservação (noção de progressividade e não retrocesso).

O *quantum* dessa proteção exigido pela constituição é um padrão *sustentável*, por sua explícita projeção às gerações futuras, para além dos critérios técnico-científicos atuais, em perspectiva de longo prazo. Então, a *justa medida* (proporcionalidade em sentido estrito) dos deveres está entre o *essencial* para a geração humana presente e o ideal otimizado na perspectiva ecocêntrica, padrão de um antropocentrismo alargado (BOSELNANN, 2017, p. 93), no corredor constitucional entre a vedação do excesso e da insuficiência, que considera dimensão da igualdade no seu *uso comum* sustentável para todos, e não apenas para uma parcela da população.

É possível aferir reflexos da inserção do vetor interpretativo da solidariedade a direitos fundamentais e justificação para “limitações ecológicas” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 368), a alterar as acomodações normativas tradicionais, desde a concretização da função socioambiental da posse e da propriedade privada, de cariz liberal individual clássico, em especial, quanto à vinculação urbanística do art. 182, § 2º, da Constituição brasileira de 1988.

Também os direitos fundamentais sociais, como o direito à moradia, podem sofrer limitações em face dos deveres ecológicos, como nos casos de controvertido fornecimento de serviços essenciais de água e energia elétrica em áreas de risco ou de especial preservação, conferindo maior peso aos deveres de solidariedade sobre o direito social (e.g., STJ, REsp. 1.749.838/SP; AgInt no AREsp. 2022098/MS *et alii*), como refrações distintas da dignidade humana.

Ainda, a previsão de deveres circulares de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como princípio da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal n. 12.305/2010, art. 6º, VII), evidencia que a coexistência humana nas cidades e a preservação de um patamar sustentável ao desenvolvimento urbano, capaz de garantir o bem-estar de seus habitantes, exige uma atuação convergente entre Estado, sociedade e indivíduo em suas respectivas dimensões de deveres.

## REFERÊNCIAS

BAGGIO, Antonio Maria. *Il principio dimenticato: la fraternità nella riflessione politologica contemporanea*. Roma: Citta Nuova, 2007.

BECK, Ulrich. *Risikogesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp, 1986.

BOSELNANN, Klaus. *The principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. 2.ed. London-NY: Routledge, 2017.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. *In Revista do Centro de Estudo de Direito do*

*Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente – CEDOUA*. Coimbra, n. 8, Ano IV, 2001, p. 9-16.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

NABAIS, José Casalta. Algumas reflexões críticas sobre os direitos fundamentais. *Por uma liberdade com responsabilidade: estudos sobre direitos e deveres fundamentais*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

PREIS, Marco Antônio. Teoria dos deveres fundamentais: contributos para a conscientização dos direitos e deveres básicos do cidadão. *Revista científica*, Superior Tribunal de Justiça. Brasília, n. 1, p. 223-248, ago. 2020.

PREIS, Marco Antônio. *Teoria dos deveres fundamentais*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 5.ed. São Paulo: RT, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza*. São Paulo: RT, 2021.

**CIDADES MAIS INTELIGENTES E TECNOLOGIAS  
VERDES: ANÁLISE DAS INTERSEÇÕES DOS DIREITOS  
HUMANOS NA IMPLANTAÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA  
E SUSTENTÁVEL MUNICIPAL**

**Smarter Cities and Green Technologies: Analyzing the  
Intersections of Human Rights in the Implementation of the  
Municipal Climate and Sustainability Agenda**

Emmanuel Rocha Reis <sup>1</sup>

**RESUMO:** Novos tempos caracterizam-se pelo fluxo contínuo do crescimento urbano e pelo recebimento de inserções tecnológicas em suas infraestruturas, “smatirizando” cidades e incluindo a dinâmica das tecnologias verdes como vertente da política climática advinda da COP 27 e COP 28, firmando a aceleração da transição energética como instrumento de descarbonização eficaz. As cidades “smartizadas” criam uma falsa caracterização da inovação ser apenas a inserção da tecnologia nos ambientes estruturais, como via de soluções exclusivas de seus problemas, esquecendo que, para além de uma imposição tecnológica, há o ser humano, o meio ambiente e as interconexões sociais construídas no dia a dia da cidade. Nesse cenário, o protagonismo das interconexões passa pela máxima efetividade de direitos mínimos, inerentes a cada integrante da cidade, sendo esse o perfil para a construção de cidades mais inteligentes, com a inovação representando um passo para além da tecnologia, da “smartização”. Para isso, a

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade Federal do Piauí – UFPI. Doutorando em Direito – PPGDPUCRS, Orientador: Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PPGD/PUCRS, Bolsista CAPES/PROEX. Professor Assistente I do Curso de Direito da Universidade Estadual do Piauí – UESPI. Advogado.

aceleração da implantação de tecnologias verdes deve seguir a perspectiva plural da cidade, acolhendo a diversidade dos seus moradores, evitando, por exemplo, a normalização de zonas ditas como de sacrifício verdes, que podem ser denominados como locais de extração de minerais necessários às tecnologias verdes, mas habitados por pessoas e com biomas próprios, ambos expostos desproporcionalmente aos intemperes da implantação dessas atividades, como no caso da retirada de lítio; da implantação de parques eólicos e solar em áreas de proteção ambiental; etc., geralmente, afetando indígenas e grupos marginalizados racial, étnico e nacionalmente, e que, por vezes, são retirados de suas localidades de origem e não inclusos no debate da transformação da cidade. Dessa maneira, considerando os resultados das últimas Conferências das Partes (COP 27 e 28), que visam acelerar a implantação de tecnologias verdes como política climática, surge o problema de pesquisa, que remete ao questionamento: diante das interseções dos Direitos humanos na agenda climática e sustentável municipal, quais os limites da aceleração da implantação das tecnologias verdes (transição energética) na construção de uma cidade mais inteligente, que respeite o pluralismo e possa incorporar inovação para além da mera inserção de tecnologias no âmbito municipal? A hipótese levantada é que o município possa construir políticas públicas contemplativas de atores socioambientais ativos no debate da construção da agenda climática e sustentável, trazendo um cenário justo na aceleração de tecnologias verdes, havendo uma transição plural para uma cidade mais inteligente, para além da mera “smartização”. Para tanto, considera-se os desafios na implementação de tecnologias verdes nas cidades e a efetividade dos princípios dos Direitos humanos na construção de agenda climática e sustentável via políticas públicas municipais, para, assim, haver a inclusão social, econômica e climática plural dos atores da cidade. Dessa forma, a pesquisa tem como objetivo geral analisar os limites e desafios contemporâneos da aceleração da implantação da tecnologia verde na construção de cidades mais inteligentes, considerando o pluralismo, os Direitos humanos e o perfil de inovação para além da mera inserção de tecnologias, a partir dos protocolos da COP 27 e COP 28. De tal maneira, complementa-se o desenvolvimento da pesquisa por meio de objetivos específicos que se determinam por: identificar principais impactos socioambientais e econômicos no cenário de aceleração da implantação de tecnologia verde nas cidades, com enfoque nos grupos marginalizados e biomas

afetados, além de propor diretrizes e recomendações de boas práticas para políticas públicas que garantam a criação de cidades mais inteligentes inclusivas, plurais e que respeitem os Direitos Humanos, através da incorporação de inovação que considere interconexões sociais e a diversidade para soluções de problemas, para além da mera smartização. A partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, o marco teórico toma como base a percepção multinível da proteção climática, que determina o clima como um bem jurídico de status constitucional, devendo ser protegido dentro de um sistema normativo nacional e internacional, possibilitando o discurso do princípio da função social aplicável à aceleração de tecnologias verdes, combatendo o racismo ambiental e o afastamento das comunidades marginalizadas do debate climático, baseando-se na análise democrática da construção das cidades mais inteligentes, com a inserção da sustentabilidade através do reequilíbrio dos eixos da economia, política e ética, que estruturam a convivência socioambiental, como se percebe nas decisões em experiências internacionais, como, por exemplo, no Caso Comunidade La Oroya vs. Peru da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e nacional, como o caso de Brumadinho (MG) e Maceió (PB), ambos com soluções à luz do dever de proteção ambiental, que determina obrigações socioambientais e climáticas para o setor público e privado, perspectiva que leva em consideração os encadeamentos empíricos que as vinculam, construindo um ambiente de desenvolvimento econômico como um processo eficaz para todos os atores sociais. Dessa forma, considerando a metodologia aplicada, utilizando-se de métodos de revisão bibliográfica, análise de estudo de casos e busca em estudos sistemáticos (relatórios, etc.), a pesquisa possibilitará resultados parciais sobre a possível identificação de elementos de inclusão da população marginalizada na agenda climática e sustentável, à luz do dever de proteção climática do Estado, que é determinado pela principiologia dos Direitos humanos, que deve incidir tanto na esfera estatal, como no âmbito das empresas, construindo uma política inclusiva de aceleração de implantação de tecnologias verdes no cenário de combate às mudanças climáticas. Assim, percebe-se que, diante da pauta da aceleração tecnológica verde, o eixo das políticas climáticas globais, aplicáveis aos municípios, somente será eficaz se considerar, concomitantemente, a necessária inclusão dos Direitos humanos no diálogo entre estado, sociedade e iniciativa privada, para a construção de uma cidade mais inteligente, rompendo a

discriminação racial e o desamparo das comunidades marginalizadas na construção de uma agenda climática e sustentável local. De tal forma, a pesquisa contribui com a compreensão da existência de cidades mais inteligentes, a partir da percepção da resolução dos problemas para além da mera “smartização”, via respeito aos Direitos humanos e promoção da inclusão social, possibilitando o necessário equilíbrio da implantação dos protocolos de aceleração das tecnologias verdes (instrumentos efetivos de descarbonização) e a promoção e proteção de direitos fundamentais como elemento de inovação para os atores da cidade.

**Palavras-chaves:** cidades mais inteligentes; tecnologias verdes; proteção climática; agenda climática e sustentável; Direitos humanos.

**Keywords:** smarter cities; green technologies; climate protection; climate and sustainable agenda; Human rights.

## REFERÊNCIAS

BECK, Urick. **The Metamorphosis of the World**. Cambridge, UK – Malden, USA: Polity Press, 2016.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. 5ª ed. Revista e ampliada. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2016. 1ª reimpressão, 2018.

BRIA, Francesca; MOROZOV, Evgeny. **Tecnologias urbanas e democracia**. Trad. Humberto do Amaral. São Paulo: Editora UBU – Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

CARVALHO, Grazielle. **Cenários Futuros para Cidades Inteligentes**. 1ª ed. São Paulo: Trilha Treinamentos e Consultoria, 2019.

COSTA, Sebastião Patrício Mendes; ZANIN, Fabrício Carlos. Direito, antropologia e pesquisa empírica no Brasil: a pesquisa jurídica empírica e os direitos fundamentais: a primazia do caso concreto. In: BRITO, Alessandra Mizuta de; COSTA, Sebastião Patrício Mendes da (Orgs.). **Direito, antropologia e pesquisa empírica no Brasil**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2017.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e sua incorporação pelo Brasil e pela União Europeia. In: DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; GAIO, Daniel (Org.). **Desenvolvimento sustentável na contemporaneidade**. Belo Horizonte: Arraes, 2019. p. 84-104.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Parâmetros normativos vinculados ao uso da energia solar no país em face do Direito Ambiental brasileiro. **Revista Jurídica**, v. 02, n.º 51, p. 182-210, 2018.

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

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 208.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. **DPU**, n. 60, Nov./Dez. 2014. Disponível em:  
<<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353/1204>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. **Teoria Geral do Direito Digital: Transformação Digital. Desafios para o Direito**. Rio de Janeiro: GEN-FORENSE, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Cadernos ODS 7**. Disponível em:  
<[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190502\\_cadernos\\_ODS\\_objetivo\\_7.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190502_cadernos_ODS_objetivo_7.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2024.

MICHELE SANTOS ROCHA, Tayane; DE CALASANS MELO ANDRADE, Diogo; BORGES VIEIRA DE CARVALHO, Grasielle. CIDADES INTELIGENTES, DESIGUALDADES SOCIAIS E DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE ACERCA DOS ASPECTOS DA NOVA ERA DIGITAL. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 262–274,

2022. DOI: 10.17564/2316-3801.2022v9n3p262-274. Disponível em:  
<https://periodicos.set.edu.br/humanas/article/view/10878>. Acesso em: 6 jun.  
2024.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 2007.

PRASNIEWSKI, V.M.; GONZÁLEZ-DAZA, W.; ALVARENGA, G.V.; SANTOS-SILVA, L.; TEIXIDO, A.L.; IZZO, T.J. 2024. Economic, environmental and social threats of a mining exploration proposal on indigenous lands of Brazil. **Acta Amazonica 54**: e54fo23192. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/aa/a/R5NRkN8yDz9k6c7Tq8z6VQK/?lang=en>. Acesso em 2 jun. 2024.

REIS, Lineu Belico dos; FADIGAS, Eliane A. A.; CARVALHO, Cláudio E. **Energia, recursos naturais e a prática do desenvolvimento sustentável**. 3ª ed. São Paulo: Editora Manole, 2019. E-book. ISBN 9788520456828. Disponível em:  
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520456828/>>. Acesso em: 5 jun. 2024.

SANTOS, B. de S. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento. In: SANTOS, B. de S. MARTINS, B. S. (org.). **O pluriverso dos direitos humanos: a diversidade das lutas pela dignidade**. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Apontamentos sobre direito, ciência e tecnologia na perspectiva de políticas públicas sobre regulação em ciência e tecnologia. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia Pereira (Coords.). **Direito, inovação e tecnologia**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 85-122.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SARLET, Ingo W.; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Climático**. 1ª ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters, 2023.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos humanos, meio ambiente e dever de diligência das empresas. **CONJUR**, São Paulo, 7 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-07/direitos-humanos-meio-ambiente-e-dever-de-diligencia-das-empresas/>. Acesso em 8 jun. 2024.

SANCHES, Ana; BEIMONT, Mariana. Racismo Ambiental como uma violência colonial: um enfrentamento urgente e coletivo. In: JACOBI, Pedro Roberto et al. (Coords.). **Diálogos Socioambientais: Racismo Ambiental**. Universidade de São Paulo, 2023.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª ed. São Paulo: Editora LTr, 2ª tiragem, 2017.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

STEINDORFER, Frederico. **Energias renováveis: meio ambiente e regulação**. Porto: Juruá, 2018.

# CIDADES, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E PARADIPLOMACIA NO DIREITO INTERNACIONAL

## *Cities, Climate Change and Paradiplomacy in International Law*

Anna Gabert Nascimento<sup>1</sup>

Amanda Araújo Gomes<sup>2</sup>

**Resumo:** As mudanças climáticas e riscos a ela associados têm sido um dos principais desafios do Século XXI. Em um geral, as mudanças do clima, muito embora tenham sido apontadas desde a década de 1990 pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), são percebidas e discutidas com maior profundidade quando ocorrem desastres, tais como enchentes, enxurradas, aumento do nível dos oceanos, secas e temperaturas elevadas. Além disso, ao longo dos últimos anos, o debate global no entorno das políticas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas têm abrangido cada vez mais atores, tais como Estados, Organizações Internacionais, indivíduos e também segmentos regionalizados, assim como o caso das cidades, o enfoque do presente resumo científico. Essa visão deu espaço a uma nova forma de intersecção entre cidades e relações internacionais, denominada *paradiplomacia*. Sendo assim, esta pesquisa científica, a partir do método científico analítico-normativo, de caráter hipotético-dedutivo, e da técnica de pesquisa exploratória,

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Bolsista PROSUC/CAPES (Tipo I). Bacharel em Direito pela UPF. Membro do Grupo de Pesquisa "Direito Internacional, Mar e Mudanças Climática" da UCS, sob orientação do Prof. Dr. Leonardo de Camargo Subtil. Email: annagabertn.31@outlook.com.

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Bolsista BIC/UCS. Membro do Grupo de Pesquisa "Direito Internacional, Mar e Mudanças Climáticas (DIMCLA)" da UCS, sob orientação do Prof. Dr. Leonardo de Camargo Subtil. Email: aagomes@ucs.br.

estabeleceu o seguinte problema de pesquisa: De que modo a paradiplomacia, no âmbito do Direito Internacional, pode influenciar na mitigação de riscos climáticos nas cidades? Para responder a esse questionamento, a pesquisa teve como objetivo principal investigar a paradiplomacia no Direito Internacional em face da proteção climática das cidades. Os objetivos específicos da pesquisa científica são: (a) Analisar os impactos das mudanças climáticas em relação às cidades; (b) Compreender, a partir de aspectos jurídico-políticos, a possível influência da paradiplomacia na proteção das cidades em relação a estratégias relacionadas à mitigação de riscos climáticos. A hipótese principal elencada na pesquisa é a de que a paradiplomacia no Direito Internacional pode atuar como meio capaz de trazer discussões jurídico-políticas locais para o âmbito global e, assim, contribuir em algumas temáticas, como por exemplo o tema das mudanças climáticas. A pesquisa tem como referenciais autores como Edith Brown Weiss, Lavanya Rajamani, Eduardo Bodansky, Fernando Rei, Leonardo de Camargo Subtil, Gabriel Wedy, Valéria Farias, Joana Setzer e Kamyla Cunha. Em um primeiro momento, buscou-se analisar os impactos das mudanças climáticas nas cidades. Foi verificado que, com os impactos da alteração dos padrões climáticos, as cidades assumem um importante papel na mitigação dos problemas ambientais e nas ações em prol da adaptação às mudanças climáticas. A partir de uma compreensão de que as cidades são, em grande medida, afetadas, pode-se compreender ainda a importância da sua participação ativa na formulação de possíveis caminhos em torno da mitigação e da adaptação em relação aos riscos climáticos. Os impactos desses problemas são vivenciados nas esferas globais, nacionais, regionais e locais, o que ressalta a necessidade de uma responsabilidade compartilhada em todos os níveis. Sobre as cidades, é possível destacar que os eventos climáticos extremos têm gerado efeitos significativos, ao comprometer diversos aspectos da vida urbana. Algumas consequências das mudanças climáticas tais como enchentes, tempestades e furacões, podem causar danos consideráveis à infraestrutura urbana. Exemplo é que as inundações podem danificar estradas, pontes, sistemas de drenagem, redes de água e esgoto, além de destruir edifícios e outras estruturas. Além disso, os danos em decorrência das mudanças climáticas podem levar à interrupção dos serviços essenciais nas cidades, resultando em cortes de energia, afetando não apenas a iluminação pública, mas também o funcionamento de hospitais, escolas, empresas e

residências, bem como inundações podem contaminar fontes de água potável, levando à escassez de água e problemas de saúde pública. Acerca desses impactos, é imprescindível abordar propriamente as emissões de gases de efeito estufa, que resultam no aquecimento global. Como agentes locais, as cidades têm grande potencial de implementar, na prática, políticas e programas que atenuem as consequências dos atuais problemas climáticos, já que estas possuem uma proximidade majorada em relação aos impactos causados por essas, contribuindo, por meio de suas políticas locais para uma mitigação de riscos em âmbito global. Ao longo do desenvolvimento deste resumo científico, foi possível observar que as mudanças climáticas são um significativo exemplo de problema global com impacto local. Entretanto, a lógica de inserção das cidades nas discussões acadêmicas e políticas, como possíveis atores de Direito Internacional, é um tanto quanto incipiente, muito embora possua uma visível relevância. Esses questionamentos são desenvolvidos a partir de que, tradicionalmente, o Direito Internacional, ao longo dos últimos Séculos, era visto a partir de uma lógica estatocêntrica, na qual se operava a noção de que apenas Estados poderiam figurar como sujeitos de Direito Internacional. No final do Século XX e ao longo do Século XXI, cada vez mais, novos atores foram incluídos, em uma lógica, que, nas palavras de Edith Brown Weiss, configura-se como um mundo caleidoscópico. As cidades, principalmente ao longo das últimas décadas, passaram a ganhar um protagonismo, sobretudo quando observadas sob uma ótica da necessidade de aplicação de políticas públicas em prol da adaptação e mitigação das mudanças climáticas. Esse envolvimento vai desde as chamadas cidades globais, como no caso de Nova York, São Paulo e Londres, perpassando cidades metrópoles e chegando também nas pequenas províncias. É a partir desse contexto, de uma necessidade da inserção das cidades em alguns debates globais, que surge o conceito de paradiplomacia. A paradiplomacia é caracterizada pela inserção de atores regionalizados no âmbito das relações internacionais, sendo exemplo disso o envolvimento das cidades, que podem atuar de forma individual ou em rede. No entanto, há uma discussão no entorno da legalidade internacional, já que, na doutrina tradicional do Direito Internacional, as cidades ainda ocupam um lugar excludente se comparada a outros sujeitos tradicionais na matéria. Todavia, a doutrina moderna do Direito Internacional consagra a possibilidade de atuação e de níveis de governança por parte dos governos subnacionais, que

devem também se refletir nas relações internacionais. A partir dessas noções apresentadas, os resultados desta pesquisa apontam por uma necessidade de inclusão das cidades como possíveis atores jurídico-políticos internacionais, e sujeitos ainda que de reduzida capacidade internacional, para a discussão de propostas em um plano global, por intermédio da chamada paradiplomacia. Um exemplo de sucesso no tocante à inclusão das cidades em temáticas de relações internacionais, consiste nas agendas urbanas, com trabalhos e estudos em cidades inteligentes, educadoras, sustentáveis e verdes. Além disso, a inserção das cidades na rede de relações internacionais, através da paradiplomacia, em relação ao tema das mudanças climáticas, pode também ser configurada como uma possível estratégia de mitigação e de adaptação em relação aos riscos e aos desastres provenientes da crise climática. Sendo assim, é possível esperar que os avanços em relação à globalização, ao Direito Internacional e aos problemas globais de impacto local, colocam possíveis novos atores capazes de produzir relações contributivas internacionalmente.

**Palavras-Chave:** Cidades; Direito Internacional; Mudanças Climáticas; Paradiplomacia.

**Keywords:** Cities; International Law; Climate Change; Paradiplomacy

## REFERÊNCIAS

BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. 1.ed. United Kingdom: Oxford, 2017.

FARIAS, Valéria Cristina; REI, Fernando. Reflexos jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional: desafio ou acomodação. **Revista de Direito Internacional**, v. 13, n. 1, 2016.

REI, Fernando; SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla Borges. A Rio+20 e quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais da governança ambiental global. **Revista de Direito Internacional**, v.9, n. 3, 2012.

SUBTIL, Leonardo de Camargo. Direito Internacional. In: SIVERES, Luiz; NODARI, Paulo César. (Org.). **Dicionário de Cultura de Paz**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2021, v. 1, p. 381-383.

WEDY, Gabriel. Direito climático: o papel das cidades no Brasil. In: GOMES, Carla Amado; OLIVEIRA, Heloísa (ORGs.). **Cidades na era das alterações climáticas**. Lisboa: Lisbon Public Law, 2023.

WEISS, Edith Brown. Direito internacional em um mundo caleidoscópico. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDIR/UFRGS**, v. XII, n. 1, 2017, p. 34-56.

# DESASTRE DE PETRÓPOLIS EM 2022 SOB O PRISMA DA POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

## *The Petrópolis Disaster in 2022 from the Prism of Public Biodiversity Conservation Policy*

Victor Paulo Azevedo Valente da Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho apresenta uma proposta de discussão do desastre climático ocorrido no município de Petrópolis/RJ em 2022 a partir de uma análise das unidades de conservação definidas no território petropolitano, avaliando-se o problema da forma como estes espaços legalmente protegidos podem contribuir para a formação de uma cidade resiliente. Para isto, se toma como marco a governança pública e se aplica uma revisão bibliográfica interdisciplinar com a abordagem de direito e políticas públicas para se atingir o resultado esperado de se apresentar a maneira sob a qual as unidades de conservação contribuem para o desenvolvimento de uma Petrópolis resiliente.

**Abstract:** This work presents a proposal for discussing the climate disaster that occurred in the municipality of Petrópolis/RJ in 2022, based on an analysis of conservation units defined in the Petropolitan territory, evaluating the problem of how these legally protected spaces can contribute for the formation of a resilient city. For this, public governance is taken as a framework and an interdisciplinary bibliographical review is applied with a law and public policy approach to achieve

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito e Políticas Públicas na UNIRIO, com especialização em Direito Ambiental e em Direito Público, Biólogo e Advogado, Analista Ambiental do ICMBio, atual chefe do Núcleo de Gestão Integrada ICMBio Serra Fluminense.

the expected result of presenting the way in which conservation units contribute to the development of a Petrópolis resilient.

**Palavras-chave:** unidade de conservação; desastre; cidade resiliente; política pública.

**Keywords:** conservation unit; disaster; resilient city; public policy.

Se em 2024 o Brasil experimenta uma das maiores catástrofes climáticas nacionais, com mais da metade dos municípios gaúchos sob as águas e escombros, em 2022 o município de Petrópolis, localizado na serra fluminense, vivenciou sua maior tragédia, com 241 vítimas fatais, bairros inteiros arrasados e um misto de impotência e tristeza refletido na população e no Poder Público.

A situação é ainda mais grave se recordarmos que o município serrano convive com desastres climáticos com grande frequência, com mortes anuais e um grande número de habitantes que permanece em áreas de risco ano após ano. Segundo apontado por FRANÇA e SERPA (2019), há um déficit habitacional de cerca de doze mil moradia no município de Petrópolis e um mapeamento que aponta para 234 áreas de risco.

Como destacam BLAUDT *et al.* (2023), o município de Petrópolis possui uma formação geológica que é de fato mais propícia à ocorrência de escorregamentos e alagamentos, haja vista ser formado por um relevo montanhoso de alta declividade e interceptado por vários corpos hídricos, sendo o principal o rio Piabanha, afluente do rio Paraíba do Sul.

No entanto, o município possui grande cobertura de floresta de Mata Atlântica, especialmente por estar inserido em diversas Unidades de Conservação da natureza (UC) federais, estaduais e municipais, sendo declarado a capital fluminense das unidades de conservação (Lei Estadual nº 10.082/2023).

Dentre essas Unidades, se destaca a presença da Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis (APA Petrópolis), a primeira APA federal do país (Decreto 87.561/1982), gerida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e que abrange mais de 70% do

território municipal (além de áreas nos municípios fluminenses de Duque de Caxias, Magé e Guapimirim).

Assim, se observa que os recorrentes incidentes no município estão inseridos em ao menos uma Unidade de Conservação e o maior deles ocorreu totalmente no interior da APA Petrópolis. Isto traz importantes reflexões: caso não houvesse essas áreas especialmente protegidas, haveria uma ampliação nos resultados ou recorrência destes fenômenos? De que forma as Unidades de Conservação contribuem para a resiliência do município de Petrópolis?

Em primeiro lugar se deve lembrar que, ainda que o desastre tenha sido causado por fenômenos naturais, *in casu* chuvas excessivas, a sua repercussão sobre a vida humana dependia de ações do Poder Público e da própria sociedade para que as consequências fossem minimizadas. E estas ações devem ser prévias, ou seja, se adotar a prevenção do desastre, como lembra BECK (2022).

Vale lembrar que Petrópolis ingressou em 2014 no Programa “Construindo Cidades Resilientes – 2030” (MCR-2030), promovido pela ONU. Segundo dados do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional<sup>2</sup>, o Brasil é o país que mais incluiu cidades no referido Programa, que visa reduzir os riscos e aumentar a resiliência das cidades. Como destacado pelo Ministério, o fato de a cidade estar inscrita no Programa não se traduz em uma imediata resiliência, mas em um compromisso em adotar medidas que promovam a redução dos riscos e a consequente resiliência.

A adoção de uma política pública baseada no princípio do desenvolvimento sustentável, com a criação de unidades de conservação<sup>3</sup> e restrições a ocupações irregulares, parece ser uma das formas de se prevenir consequências severas sobre o território e a vida, aumentando a resiliência das cidades. Sem dúvidas não basta a mera criação de UC, como os chamados “parques de papel”, bem traduzidos por ANTUNES (2011). As Unidades de Conservação devem ser de fato implementadas para que possam contribuir para a sustentabilidade e resiliência do território em que foram definidas.

---

<sup>2</sup> Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/cidades-resilientes>. Acesso em 05 jun. 2024.

<sup>3</sup> Normatizadas pela Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC).

Destacando BUCCI (2006), para uma que uma política pública seja completa deverá possuir: fins, objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos, sistema, planos, programas e projetos. Ademais, se subsume ao conceito trazido pela mesma autora, que aqui merece ser transcrito: “política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito”.

Nesse sentido, se observa que o Poder Público federal, ao delimitar a APA Petrópolis em mais de 70% do território do município de Petrópolis, desejou atuar na governança pública daquela região, ainda que seja uma UC federal, mas que as terras não são de domínio da União, pela definição de regra geral trazida pelo art. 15 da Lei 9.985/2000.

Dessa forma, o governo federal, desde 1982, definiu que a região de Petrópolis necessitava de uma política pública não só para a conservação ambiental, mas também para a promoção do bem-estar das populações humanas. Neste contexto, se adotou o modelo de uma Área de Proteção Ambiental (APA) para conjugar a conservação da biodiversidade com a sadia qualidade de vida humana, ou o tal almejado desenvolvimento sustentável.

Como já mencionado a APA Petrópolis foi a primeira APA do Brasil, portanto antes mesmo do SNUC. Ainda assim, trazia em seus objetivos (especialmente no Decreto de delimitação, Decreto nº 527/1992) o conceito depois incorporado ao SNUC de assegurar o bem-estar da população e a sustentabilidade dos recursos naturais. E não por outro motivo, a sua delimitação incluiu todas as áreas mais sensíveis e suscetíveis a fenômenos naturais, desde o centro histórico até o distrito de Itaipava.

Em 2007, a APA Petrópolis passa a contar com seu regramento do uso do solo, apresentado em seu Plano de Manejo.<sup>4</sup> Este zoneamento territorial é significativamente mais rigoroso do que aquele definido pela Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo do município de Petrópolis (Lei municipal nº 5.393/1998). De fato, não poderia ser diferente. Como dito anteriormente, além

---

<sup>4</sup> Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 27/2007.

de regular o uso do solo, uma unidade de conservação como a APA deve também buscar a conservação da biodiversidade daquele espaço protegido.

Sem entrar no mérito da competência legislativa de cada ente para regular o uso do solo, se observa que a existência de uma regulação mais rígida pela APA Petrópolis leva necessariamente a uma menor ocupação em áreas de risco, uma vez que o Plano de Manejo da UC adotou um modelo que considera o relevo e a suscetibilidade a fenômenos naturais, diversamente da Lei municipal.

Além disso, vale destacar que o ICMBio, após o desastre de Petrópolis, em que a autarquia federal chegou a trabalhar com mais de 200 pessoas, entre servidores, terceirizados e voluntários, incorporou ao seu regimento interno a área de emergências ambientais, até então ausente na autarquia.<sup>5</sup> Isto demonstra uma clara mudança de postura do ICMBio em atuar não só nas ações preventivas, assim como nas ações emergenciais após a ocorrência de eventos.

A APA Petrópolis passou, ainda, a atuar em ações de educação para a prevenção e de como agir nas situações de desastres, firmando parceiras com organizações não governamentais para a capacitação de servidores, voluntários e representantes de associações de moradores nesta área temática.<sup>6</sup>

Portanto, voltando-se ao problema inicial proposto, se verifica que a existência de uma APA federal sobre grande parte do território petropolitano tende a reduzir a magnitude dos efeitos dos eventos climáticos extremos, pois promove uma manutenção da cobertura vegetal natural de Mata Atlântica, enquanto inibe uma maior ocupação irregular.

## REFERÊNCIAS

---

<sup>5</sup> Portaria ICMBio nº 1.270, de 29 de dezembro de 2022.

<sup>6</sup> Merecem ser citados dois importantes acordos do ICMBio com a ONG SOS Serra, do RJ, e com a ONG Humus, de MG. Ambas atuam fortemente em desastres, com reconhecimento nacional, e proporcionaram a formação de cerca de 100 servidores, voluntários e cidadãos no curso denominado “agente capaz” que visa repassar noções de sobrevivência e resgate em situações de desastre e de medidas para prevenção de sua ocorrência.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.

BECK, Zilda Januzzi Veloso. **Meio Ambiente e Cidades Resilientes: reflexões sobre o Desastre em Petrópolis no Ano de 2022**. Rio de Janeiro: Revista da EMERJ, V. 24 - n. 2, 202-216, 2022. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista\\_v24\\_n2/revista\\_v24\\_n2\\_202.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v24_n2/revista_v24_n2_202.pdf). Acesso em 05 jun. 2024.

BLAUDT, Larissa Mozer, ALVARENGA, Thomas Wünsch, GARIN, Yuri. **Desastre ocorrido em Petrópolis no verão de 2022: aspectos gerais e dados da Defesa Civil**. São Paulo: UNESP, *Geociências*, v. 41, n. 4, p. 59 - 71, 2023.

BRASIL. **Decreto nº 87.561, de 13 de setembro de 1982**. Dispõe sobre as medidas de recuperação e proteção ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1982]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87561-13-setembro-1982-437707-norma-pe.html>. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 527, de 20 de maio de 1992**. Delimita a Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, criada pelo art. 6º do Decreto nº 87.561, de 13 de setembro de 1982, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1992]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0527.htm). Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. **Lei 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm). Acesso em: 05 jun. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico* (Maria Paula Dallari Bucci, org.). São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

FRANÇA, Talita Ribeiro, SERPA, Alline Margarete da Mota. **Implantação de Habitação de Interesse Social em Petrópolis, RJ: Breve Análise de Viabilidade para as Faixas 0 e 1 do Programa Minha Casa Minha Vida.**

Revista Boletim do Gerenciamento nº 10, 11-21, 2019. Disponível em: <https://nppg.org.br/revistas/boletimdoGerenciamento/article/view/254>. Acesso em 06 jun. 2024.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria nº 27, de 11 de abril de 2007.** Aprova o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente [2007]. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-regiao-serrana-de-petropolis/arquivos/PortaprovPMAPAPetropolis.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2024.

PETRÓPOLIS. **Lei nº 5.393, de 28 de maio de 1998.** Estabelece normas para as atividades de uso, parcelamento e ocupação do solo do município de Petrópolis. Petrópolis, RJ: Prefeitura Municipal [1998]. Disponível em: <https://petropolis.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=6830&cdDiploma=199853931&NroLei=5.393&Word=&Word2=>. Acesso em: 05 jun. 2024.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 10.082, de 30 de agosto de 2023.** Declara a cidade de Petrópolis como a “capital estadual das unidades de conservação”, do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado [2023]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dff/40b574cf89fad62403258a2100618a47?OpenDocument&Highlight=0,10082>. Acesso em: 05 jun. 2024.

# **DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E MEGAEMPREENDIMENTOS: O CASO DE PETRÓPOLIS/RJ**

## **Environmental Degradation and Mega Projects: The Case of Petrópolis/RJ**

Maria Alves Mafra<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho propõe uma análise das implicações decorrentes de desastres ambientais causados por grandes projetos, com especial foco no caso da Comunidade do Contorno, em Petrópolis, região serrana do Rio de Janeiro. O conflito socioambiental que ocorre na região é marcado especificamente por sua dimensão material: a formação, em 2017, de uma cratera na Comunidade, de vinte metros de diâmetro e trinta metros de profundidade, fruto do empreendimento da Nova Subida da Serra, elaborado e executado pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (Concer). Nesse sentido, a pesquisa se orienta a partir da hipótese de que o conflito socioambiental em análise se constrói enquanto uma forma de sociação, na medida em que gera o fortalecimento da Comunidade em direção às tentativas de aumento de sua mobilização na busca por justiça. Nesse cenário, pergunta-se: quais as implicações sociais emergem a partir de desastres ambientais promovidos por mega empreendimentos? Ainda, em que sentido as ações coletivas afetam o desastre em seu desenrolar como processo e as tentativas de mitigação dos seus impactos? Para responder às questões, a pesquisa se escora nas noções de violência lenta de Rob Nixon, de conflitos sociais de Georg

---

<sup>1</sup> Bacharela em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Mestranda no Programa de Pós Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF). Advogada.

Simmel, bem como nas reflexões sobre desastres de Renzo Taddei. A metodologia empregada é de revisão bibliográfica, bem como de observação participante. Tendo em vista o contexto apresentado, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a ação de megaempreendimentos em comunidades, a partir da perspectiva dos conflitos socioambientais, direitos humanos e constitucionais, tendo como estudo de caso o conflito socioambiental que ocorre na região, entre o Contorno e o empreendimento de criação da Nova Subida da Serra da Concer. Também se propõe identificar como as ações coletivas afetam o desastre em seu desenrolar como processo e as tentativas de mitigação dos seus impactos, passando pela análise dos direitos da comunidade envolvida. Ainda, analisar, sob a ótica dos conflitos sociais construída por Georg Simmel (1983), se o conflito socioambiental pode ser compreendido como elemento de socialização para aumento do custo político do que viria a ser entendido como "salvação" na lógica desenvolvimentista (o megaempreendimento), diante das reivindicações feitas pela comunidade. Tudo isso em uma linha do tempo que permita correlacionar e comparar a ocorrência de tais violações (desde a escuta ou não da população quando da elaboração do projeto do túnel, passando pelo episódio da abertura da cratera, em 2017, até o "pós-cratera" e seus desdobramentos em diversos âmbitos). A partir de uma análise do conflito socioambiental, torna-se possível refletir acerca de aspectos sobre o modelo de concessões brasileiro, estruturado sob uma lógica desenvolvimentista que ignora a existência de outros grupos sob o discurso de uma proteção ambiental. Ainda, destacam-se aspectos da atuação da empresa na região, mais especificamente no cenário "pós cratera" relacionados a deslocamento populacional involuntário, e a ausência de reparação material e/ou moral da comunidade.

**Palavras-chave:** comunidades; desastres; meio ambiente; megaempreendimentos.

**Keywords:** communities; disasters; environment; mega projects.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Mariene Massi Afonso. **Análise dos impactos ambientais e medidas mitigadoras no planejamento, implantação e operação das rodovias da**

**Região Sudeste.** Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios, Dezembro de 2017.

AVZARADEL, P., Lima, R., & ROCCO, R. (Orgs.). 2023. **Ecofeminismo e justiça ambiental: estudos em homenagem à Selene Herculano** (pp. 43-56). Editora: Lumen Juris.

BRUMATTI, P. N. M., & SONAGLIO, K. E. (2023). **Limitações e desafios das concessões turísticas em áreas protegidas na América Latina.** Revista Brasileira De Ecoturismo (RBEcotur), 16(3).  
<https://doi.org/10.34024/rbecotur.2023.v16.15154>

CHARBONNIER, Pierre. **Abundância e liberdade: uma história ambiental das ideias políticas.** Boitempo Editorial, 2021.

FOOTE-WHITE W. **Treinando a Observação Participante.** In: Desvendando máscaras sociais. RJ: Francisco Alves, 1980.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade.** Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2002.

LIBISZEWSKI, Stephan. **What is an environmental conflict?** Zurich: Center for Security Studies, 1992. 14 p.

MALAGODI, Marco Antonio Sampaio. **Geografias do dissenso: sobre conflitos, justiça ambiental e cartografia social no Brasil.** Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica, n. 1, 2012.

NIXON, Rob. **Slow violence, neoliberalism, and the environmental picaresque.** Slow Violence and the Environmentalism of the Poor, p. 45-67, 2011.

NUNES, Lucí Hidalgo. **Urbanização e desastres naturais.** São Paulo: Oficina de Textos, 2015.

OLIVEIRA, Luciano. **Comunidade e sociedade: notas sobre a atualidade do pensamento de Ferdinand Tönnies**. Cadernos de Estudos Sociais, v. 4, n. 1, 1988.

OLIVEIRA, M. (2007). **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes.

TADDEI, Renzo. **O lugar do saber local (sobre ambiente e desastres)**. In: SIQUEIRA, Antenora et al (org.) Riscos de Desastres Relacionados à Água. São Carlos: RIMA Editora, 2015. pp. 311-325.

# **O USO DE TECNOLOGIAS E INFRAESTRUTURAS VERDES NO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO: UMA FERRAMENTA PARA GARANTIR O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA**

## **The Use of Technologies and Green Infrastructures in Basic Sanitation Services: a Tool to Ensure the Fundamental Right to Housing**

Isabela Assunção Manna Mascarenhas

**Resumo:** A pesquisa aborda o problema da insuficiência na prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil, especialmente na drenagem e manejo de águas pluviais. A hipótese é que sistemas urbanos de infraestrutura verde e tecnologias baseadas em inteligência artificial (IA) possam melhorar significativamente esses serviços. O objetivo é analisar criticamente essas alternativas e entender como elas podem contribuir para a efetivação do direito à moradia. O marco teórico inclui os direitos fundamentais sociais, o dever do Estado de garantir uma vida digna ao indivíduo e o mínimo existencial. O método adotado é hipotético-dedutivo, e a metodologia é qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental. Os resultados esperados são a identificação de soluções eficazes que possam garantir o direito fundamental à moradia. Concluiu-se que tecnologias, quando implementadas respeitando os princípios constitucionais, podem ajudar a solucionar problemas e garantir o direito à moradia.

**Palavras-chaves:** Direito à moradia; drenagem e manejo de águas; infraestrutura verde; inteligência artificial; saneamento básico.

**Keywords:** Artificial intelligence; basic sanitation; grainage and water management; green infrastructures; right to housing.

## 1 - Introdução

A ordem constitucional brasileira reconhece expressamente o direito à moradia como um direito fundamental social (art. 6º), bem como, como a Lei 10.237/2001 (Estatuto da Cidade), quando estabelece que a política urbana tem por objetivo garantir o direito a cidades sustentáveis, garantido o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental e à infraestrutura urbana.

Assim como o plano internacional, conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, que dispõe que todos têm direito ao repouso, a ter um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis.

Nesse mesmo sentido, dispõem o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), de 1966, o qual é ratificado pelo Brasil, que "os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida".

Dessa forma, esse direito deve ser garantido de forma ativa pelo poder estatal e precisa se enquadrar minimamente nas exigências da dignidade da pessoa humana, ou seja, não pode ser interpretado como um direito a uma moradia inadequada ou indecente (SARLET, 2009, p. 17).

Ademais, tendo em vista que a Carta Magna é omissa em definir o que seriam condições mínimas quanto ao direito à moradia, devemos considerar os inúmeros pactos e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário para preencher essa lacuna.

Ressalte-se os elementos básicos estipulados pela Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como, por exemplo, a "disponibilidade de infraestrutura básica para a garantia da saúde, segurança,

conforto e nutrição"; o "oferecimento de condições efetivas de habitabilidade, assegurando a segurança física aos seus ocupantes"; e a "localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais".

Nesse sentido, um dos serviços essenciais para a efetividade desse direito é o saneamento básico, que foi definido pelo legislador brasileiro em 2007 na Lei 11.445, em seu artigo 3º, inciso I, como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (ZIMMER, 2024, p. 210).

Ainda, o serviço de saneamento básico deve ser caracterizado como um direito e dever fundamental do indivíduo e da coletividade, além de serviço público essencial e, portanto, dever do Estado (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 117). Então, ao ser prestado de forma efetiva, garante o direito fundamental ao mínimo existencial, ou seja, o conjunto de condições elementares para a sobrevivência digna e o livre desenvolvimento da personalidade (HARTMANN, 2010, p. 180).

Além disso, enfrenta-se uma situação climática emergencial devido à emissão acelerada de gases geradores de efeito estufa, provocando um aquecimento constante das águas do Oceano Pacífico, impactando a circulação das correntes de vento e alterando a distribuição de umidade e calor em toda a zona tropical do planeta. Como resultado, algumas regiões estão enfrentando uma seca extrema, como é o caso do Centro-Oeste brasileiro, enquanto outras sofrem com um volume desenfreado de chuvas.

Em decorrência disso, juntamente com um serviço insuficiente de drenagem e manejo de águas pluviais, que se trata de um serviço público essencial para a gestão de eventos hidrológicos impactantes, como alagamentos, enxurradas e inundações, depara-se com situações catastróficas, como a que no momento assola o Rio Grande do Sul, deixando, até a data de 18/05/2024, 540.188 indivíduos desalojados, de acordo com a Defesa Civil do Estado.

Em âmbito global, recentemente outros países também têm enfrentado eventos climáticos da mesma categoria, como Baglan, no Afeganistão, onde pelo

menos 300 pessoas morreram e 1.000 casas foram destruídas. Além disso, na África Ocidental, nos países Burundi, Quênia, Ruanda, Somália, Etiópia e Tanzânia, em média, 637 mil pessoas foram afetadas por dilúvios, deixando 234 mil pessoas sem moradia.

Assim, eventos como esses resultam em uma realidade na qual o direito à moradia dessas populações fica completamente desprotegido, inclusive, passando para condição de refugiados ambientais, em circunstâncias precárias de moradia.

Como soluções para esses problemas, entende-se como alternativa o uso de tecnologias de infraestrutura verde, ou seja, sistemas urbanos de gestão de águas pluviais que imitam a natureza, projetados para tratar, transportar, filtrar e infiltrar a escorrência, os quais são denominados de infraestruturas verdes. Ainda, tais sistemas são capazes de mitigar inundações, trazer benefícios no tratamento da água e controlar o carbono.

E também sistemas baseados em Inteligência Artificial, isto é, um ramo da ciência da computação que se propõe a elaborar dispositivos que emulem a capacidade humana de raciocinar, perceber, tomar decisões e resolver problemas, que se baseiam, principalmente, em análises a partir de grandes bancos de dados (SARLET, 2021).

## **2 - Metodologia**

Para atingir os propósitos desta pesquisa, adota-se o método de pesquisa hipotético dedutivo, e a metodologia qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental, abordando o direito à moradia, ao saneamento básico, ao uso infraestruturas verdes e novas tecnologias.

## **3 - Resultados e Discussões**

Tratando-se dos resultados, visa-se analisar criticamente as alternativas de infraestrutura verde e sistemas baseados em inteligência artificial (IA), utilizados para enfrentar os desafios da prestação do serviço público de saneamento básico, com ênfase na drenagem e manejo de águas pluviais. A

intenção é compreender como esses podem contribuir com a garantia do direito à moradia, de forma que os deveres estatais de respeitar, proteger e promover os direitos sociais sejam cumpridos.

Como exemplo de projeto que traz soluções para esses problemas, é o *FloodCitiSense*, o qual consiste em um algoritmo inteligente que permite a detecção precoce de níveis e volumes de limiar que desencadeiam potenciais eventos de inundação pluvial, também, proporcionando uma melhor comunicação preventiva aos cidadãos (VERBEIREN; 2019).

Dessa forma, os indivíduos deixam de ser considerados vítimas passivas potenciais das inundações pluviais urbanas, para se engajarem como contribuintes ativos no processo de monitoramento e mapeamento de inundações pluviais, possibilitando uma participação cidadã, promovendo a conscientização e a resiliência.

Agora, tratando, especificamente, de tecnologias de infraestrutura verde, que tem capacidade de coletar a águas das chuvas, evidencia-se barris de chuva e adaptações de pavimentos permeáveis, telhados verdes e biorretenções.

#### **4 - Conclusão**

Diante do exposto, é possível concluir que existem alternativas que auxiliam na resolução de problemas sérios e que vêm causando impacto direto na não efetividade do direito à moradia.

#### **REFERÊNCIAS**

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010.

ZIMMER, Aloísio. *Direito do Saneamento: Abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana*. Porto Alegre: Editora Evangrad LTDA, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

HARTAMANN, Ivar Alberto Martins. *E-codemocracia: a proteção do meio ambiente no ciberespaço*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

ARTAXO, Paulo; RIZZO, Luciana Varanda; MACHADO, Luiz Augusto Toledo. Inteligência artificial e mudanças climáticas. *Revista USP*, São Paulo, n. 141, p. 29-40, 2024.

GIGOVA, Radina; KENNED, Niamh. Enchentes no Afeganistão matam ao menos 300 pessoas. *CNN Brasil*, 12 de maio de 2024.

NTWARI, Bernard. Inundações na África Oriental reforçam preocupação com migração climática. *ONU News*, 9 de maio de 2024. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2024/05/1831386>>. Acesso em: 01 de junho de 2024.

VERBEIREN, B.; SEYOUM, S.; XIN, T.; ONOF, C. (2019) *FloodCitiSense: Early Warning Service for Urban Pluvial Floods for and by Citizens and City Authorities*. Springer Nature Switzerland.

VIEIRA, Rafael. E-Noé, a tecnologia que alerta sobre o risco de enchentes. *Jornal da USP*, São Paulo, 17 jan. 2019. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/e-noe-a-tecnologia-que-alerta-sobre-o-risco-de-enchentes/>>. Acesso em: 18. mai. 2024.

SARLET, Gabrielle Bezerra. A Inteligência Artificial no Contexto Atual: uma Análise à Luz das Neurociências Voltada para uma Proposta de Emolduramento Ético e Jurídico. *RDP*, Brasília, Volume 18, n. 100, 272-305, out./dez. 2021.

BIXLER, Taler; HOULE, James; BALLESTERO, Thomas; MO, Weiwei. *A dynamic life cycle assessment of green infrastructures*. Department of Civil and Environmental Engineering, University of New Hampshire, Durham, NH 03824, United States. 2019.

# TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA E OS DESAFIOS DAS CIDADES

## Fair Energy Transition and the Challenges of Cities

Pedro Bastos de Souza<sup>1</sup>

**RESUMO:** As mudanças climáticas e o aquecimento global são questões urgentes tratadas em nível internacional. Fala-se em um modelo de mudanças nas matrizes energéticas e de desenvolvimento sustentável que atenda às demandas sociais por um planeta ecologicamente mais equilibrado e justo. O Direito à Cidade, e aí incluindo um meio ambiente saudável, conecta-se diretamente com a realidade internacional quando se fala em um contexto de transição energética que se pretenda justa. O Planejamento Urbano é peça chave neste processo, considerando as diretrizes e compromissos assumidos em âmbito global. O objetivo da presente pesquisa é refletir sobre as interconexões entre o local e o global em matéria de planejamento urbano, tendo como pano de fundo o cenário de transição energética já em curso. Busca-se abordar o conceito de uma transição energética justa, para trazer à luz pontos de atenção em relação ao desenvolvimento desta transição nas cidades.

**Palavras-Chave:** planejamento urbano; governança; transição energética; globalização

**Key-Words:** urban planning; governance; energy transition; globalization

## 1 - Introdução

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Políticas Públicas (UNIRIO). Mestrando em Direito da Cidade (UERJ). Advogado e Jornalista

Os governos em suas diversas esferas têm se visto expostos a um conjunto de demandas sociais em favor de um processo denominado internacionalmente como transição energética, em especial a partir da segunda década do século XXI. É relevante que a sociedade civil como um todo compreenda as consequências das mudanças climáticas e possa acompanhar e participar da evolução no desenvolvimento de tecnologias que visem a produção de energia sustentável, considerando a questão não apenas da eficiência, mas especialmente da promoção de um cenário em que se garanta sustentabilidade em termos ambientais e sociais.

Embora as consequências de fenômenos como aquecimento global ou poluição atmosférica sejam de proporções planetárias, é no âmbito local que seus efeitos se materializam no dia a dia. As relações de interdisciplinaridade e transversalidade que a transição energética suscita acabam por considerar questões e impactos ligados à estrutura e reestrutura do trabalho nas cadeias produtivas (direitos trabalhistas e direitos sociais), qualidade de vida nas grandes cidades (Mobilidade, Direito à Cidade), impactos sociais em comunidades tradicionais (direitos territoriais e direitos de identidade) e questões sobre fomento à pesquisa e tecnologia (orçamento, tributação e políticas de desenvolvimento local).

Neste sentido, o objetivo da presente pesquisa é refletir sobre as interconexões entre o local e o global em matéria de planejamento urbano, tendo como pano de fundo o cenário de transição energética já em curso.

## **2 - Interconexões entre globalização, planejamento urbano e transição energética justa**

O processo de globalização pode ser compreendido pelas mudanças estruturais da economia internacional – em volume e em velocidade - com o peso crescente de transações e conexões organizacionais que ultrapassam a fronteira dos Estados. Talvez seja melhor falar em “globalizações”, e não em globalização como um fenômeno homogêneo e estanque. Conforme sintetizado por Boaventura Santos (2011:12), são pontos centrais a revolução nas tecnologias e práticas de informação e comunicação, aliada ao aumento das desigualdades

sociais.

No caso das questões relacionadas a desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas, observa-se que ganha destaque as concertações no âmbito do sistema ONU e em fóruns internacionais. Os Estados acabam assumindo, assim, compromissos como o de redução na emissão de gases de efeito estufa, descarbonização, substituição por fontes de energia renováveis, em um modelo que tem sido denominado de transição energética justa.

Embora sob o comando de uma estrutura global de estabelecimento de diretrizes, é no âmbito dos entes locais (municípios) que se começa o “dever de casa” na busca de uma transição energética e de modelos de desenvolvimento sustentável que possam sair efetivamente do papel.

As críticas e reflexões sobre o protagonismo de determinados modelos e atores nos leva a trazer um ponto de atenção para questões que afetam a população em nível mundial, como ocorre com as mudanças climáticas. Pensemos no espaço urbano, em uma grande metrópole, como o Rio de Janeiro. Quem sofre mais com a poluição das águas, do ar, ou com o acúmulo de lixo? Tempo de deslocamento, alagamentos com enchentes, desconforto térmico: os problemas afetam a todas as classes, mas são mais graves em áreas onde vivem populações mais vulneráveis. Planejar as cidades em um modelo “sustentável” assim, deve ser algo que considere estas assimetrias dentro do espaço urbano, pensando-se em ações que sejam efetivamente palatáveis para a maioria da população e que não apenas signifiquem instrumentos retóricos.<sup>2</sup>

A comunidade internacional tem adotado providências para a mitigação e adaptação ao processo de aquecimento global. Como salientado por Reis (2023, p.8), novas fontes menos poluidoras são incentivadas para a substituição das fontes fósseis, além de medidas para a maior eficiência do consumo energético, em busca de uma economia “mais verde”. Em paralelo a governanças em nível mais macro, há a preocupação em tornar as cidades mais sustentáveis.

---

<sup>2</sup> São ações que classificamos como “fofinhas”, mas que são sem efeito na realidade ou que mascaram impactos socioambientais. Exemplos: excesso de bicicletários quando não se tem ciclovias; ações socioambientais de empresas de cerveja; trocas de anéis de latinhas por ração para cães.

Frias (2020, p.102) aponta a imprescindibilidade de um processo de transição energética. Para a autora:

“A transição energética é medida mais que necessária para (i) combater a emissão de gases de efeito estufa e consequentemente a mudança climática; (ii) reduzir a dependência dos recursos não renováveis; (iii) garantir a segurança energética; (iv) preservar o meio ambiente com o combate a destruição das florestas, rios e lagos; (v) combater os impactos sociais e (vi) aproveitar as vantagens técnicas e econômicas de novas fontes.”

Em um processo gradual, o termo Transição Justa passa a ser adotado em agências e programas da ONU. Conforme Pinker (2020), no Acordo de Paris (2015) se consegue maior adesão aos pressupostos de transição energética justa, abordando-se os benefícios econômicos, sociais e ambientais combinados da ação climática, especialmente no campo da energia. Como bem salientado por Reis (2023, p.14), o processo de transição energética não pode ser realizado em detrimento das populações mais pobres.

Em um cenário de desigualdade, a chamada transição energética, para ser de fato “justa”, precisa levar em consideração os aspectos social e espacial, devendo ser inclusiva não só para uma parte dos cidadãos. Se o direito ao meio ambiente é um direito difuso, ações no escopo de uma transição energética deverão ser planejadas levando em conta que os custos e oportunidades não deverão se voltar de forma mais penosa para as classes menos favorecidas, ou em benefício de determinadas cidades/regiões em detrimento de outras.

Quando se pensa em transição energética e seus impactos no âmbito local, não se pode ignorar a relação entre globalização e conhecimento. Novas técnicas, novos produtos, novos empregos: tudo isso trará novas dinâmicas na ocupação do espaço e na economia urbana. Nos debates sobre uma transição energética justa, Leão et al (2021, p.17) criticam, por exemplo, o fato de que a agenda dos trabalhadores é pouco abordada pelos fóruns ambientais, pelas pesquisas acadêmicas e pelas ONGs.

Concordando com Carvalho (2016, p.17) assim como se trabalha o desenvolvimento sustentável em múltiplas dimensões, o mesmo pode ser feito em relação aos sistemas de mobilidade urbana. Entendemos que um modelo de mobilidade sustentável também é um dos diversos pilares de uma transição energética tida como justa. A título de exemplo: o custo dos carros elétricos<sup>3</sup>, ao menos na quadra atual, cria um cenário de disparidade e mesmo de desigualdade social no uso deste ativo, criando potencialmente um cenário de exclusão no que tange ao direito a uma mobilidade sustentável.

É importante salientar que entre as diretrizes do Estatuto da Cidade (2001) está a garantia do direito a cidades sustentáveis, o qual deve ser entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Em síntese: tem ganho destaque nos fóruns internacionais a importância do Planejamento Urbano em políticas públicas locais que visem ações de mitigação e adaptação<sup>4</sup> aos efeitos das mudanças climáticas. Neste ponto, Cortese et al (2023, p.2) fazem questão de frisar que:

No âmbito da mitigação, o planejamento urbano pode contribuir para a redução das emissões de gases de efeito estufa por meio de medidas como: densificação urbana, que promove o uso mais eficiente do solo e dos recursos; fomento ao transporte público e à mobilidade ativa, que diminui a emissão de poluentes e promove a saúde; transição energética justa, que substitui os combustíveis fósseis por fontes renováveis de energia, com equidade e acessibilidade para todos; e preservação de áreas verdes, que contribuem para o conforto ambiental e o sequestro de carbono.

---

<sup>3</sup> Os carros elétricos mais baratos no Brasil em 2023 possuem valores entre R\$ 120 e R\$ 140 mil reais. Fonte: <https://quatorrodas.abril.com.br/noticias/estes-sao-os-10-carros-eletricos-mais-baratos-do-brasil-em-2023>

<sup>4</sup> Exemplo: soluções baseadas na natureza, redução da impermeabilização do solo, sistemas de alerta de desastres.

### 3 - Conclusão

A presente pesquisa buscou refletir sobre as conexões entre o fenômeno da globalização e a questão urbana. A “nova ordem global” influencia nas relações dos cidadãos com o espaço urbano. As novas configurações da economia global geram efeitos de diversas ordens nas grandes metrópoles e nas pequenas cidades. Alguns deles são imediata e diretamente visíveis, como o aumento da poluição ambiental, o trânsito caótico e mesmo o aquecimento global.

A promoção do bem comum exige que sejam dados passos para além do desenvolvimento baseado no tripé econômico, social e ambiental. Exige respeito à cultura de um povo, aos seus laços e à sua identidade. Daí a importância da participação social e de se dialogar com as comunidades em que novos empreendimentos serão instalados, por exemplo. Exige considerar, ainda, que a política de um Estado ou Município sobre uma cadeia de produção não pode significar, por exemplo, a perpetuação da pobreza em outro lugar.

A transição energética precisa ser sustentável globalmente e localmente, pensada de forma integrada. Impõe preocupações que vão desde a origem da matéria prima (se há trabalho escravo na cadeia produtiva, por exemplo), e se o produto adquirido degrada o meio ambiente. Demanda, ainda, um planejamento urbano que considere um modelo de mobilidade sustentável, aliado a políticas públicas referentes à geração de empregos relacionados às novas tecnologias.

### REFERÊNCIAS

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Texto para Discussão. **Mobilidade Urbana Sustentável: Conceitos, Tendências e Reflexões**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

CORTESE, T.P et al. Mudanças climáticas e planejamento urbano: cenários e desafios. **Rev. Gest. Amb. e Sust.** 12(2), p. 1-3, e25704, 2023.

FRIAS, Lígia de. Transição Energética e as soluções jurídicas para a construção de um modelo sustentável de desenvolvimento: realidade ou simulacro? **Dissertação de Mestrado em Direito Público.** Belo Horizonte: PUC-MG, 2020.

LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira et al. A geopolítica do petróleo e do gás natural no contexto da transição energética: um processo de transição justa? **INEEP. Texto para discussão**, ano 4, n.30. Fevereiro de 2021.

PINKER, A. **Just Transitions: A Comparative Perspective.** Sefari. Scotland: The James Houston Institute, 2020.

REIS, Fernando Simões dos. Mudanças climáticas e transição energética justa: reflexões sobre a atuação do TCU. **Coletânea de Pós-graduação Políticas Públicas.** Brasília: Escola Superior do TCU, 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais.** São Paulo: Cortez, 2011.

# MORADIA NO SETOR COMERCIAL SUL: LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DA REVISÃO DA LEGISLAÇÃO

## Housing in the South Commercial Sector: Limits and Possibilities Based on Legislation Review

Sabrina Durigon Marques<sup>1</sup>

Marina dos Santos Braga<sup>2</sup>

**Resumo:** O Setor Comercial Sul - SCS de Brasília tem sido historicamente um ponto focal de debates em relação à sua requalificação. Em uma tentativa de resposta a essas preocupações, em 2020, o Governo do Distrito Federal apresentou a proposta de remodelar o SCS como uma área de uso misto, destinando 30% de seu espaço para moradias, por meio do projeto Viva Centro. Entretanto, essa proposta enfrenta resistências tanto do setor público quanto da própria população. Um dos pontos controversos é se o tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília restringiria modificações no uso e destinação do imóvel. A pesquisa buscou identificar a possível dicotomia entre as leis vigentes e as mudanças propostas, ressaltando a imperatividade de se reavaliar a legislação para tornar factível o novo modelo. Destinar imóveis do SCS para habitação de interesse social emerge como uma solução promissora para mitigar o déficit

---

1 Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília - UNB. Mestra em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e graduada em direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB - coordena o eixo de extensão sobre o Direito à Moradia da Clínica de Direitos Humanos. Autora do livro "Direito à Moradia" da coleção Para entender Direito.

2 Graduanda em Direito pelo CEUB. Pesquisadora bolsista pela FAP-DF.

habitacional e ofertar moradia digna à população de baixa renda, além de promover um melhoramento na segurança pública.

**Palavras Chave:** Setor Comercial Sul; Direito Urbanístico; tombamento; vacância imobiliária

**Résumé:** The South Commercial Sector (SCS) of Brasília has historically been a focal point of debates regarding its requalification. In an attempt to address these concerns, in 2020, the Government of the Federal District proposed to remodel the SCS as a mixed-use area, allocating 30% of its space for housing, through the Viva Centro project. However, this proposal faces resistance from both the public sector and the population itself. One controversial point is whether the landmarking of the Urban Complex of Brasília would restrict changes in the use and purpose of the property. The research sought to identify the possible dichotomy between the current laws and the proposed changes, emphasizing the imperative of reevaluating legislation to make the new model feasible. Allocating SCS properties for social interest housing emerges as a promising solution to mitigate the housing deficit and provide decent housing for the low-income population, as well as to promote an improvement in public security.

**keywords:** South Commercial Sector, Urban Law, landmarking, real estate vacancy

O Setor Comercial Sul (SCS), localizado na Zona Central de Brasília, é uma área destinada ao comércio, e que vem sofrendo com a baixa frequência de pessoas, especialmente no período noturno, enfrentando há anos o desafio de requalificação. A área apresenta uma taxa de desocupação de 24% em 2018, e uma das propostas para reduzir tal taxa seria a oferta de habitação de interesse social destinada à população de baixa renda. A necessidade de ressignificar esse espaço já era discutida desde 1987, quando Lúcio Costa, responsável pelo projeto urbanístico de Brasília, publicou o documento "Brasília Revisitada", documento que estabeleceu diretrizes para a complementação, preservação, adensamento e expansão urbana da região, incluindo o Setor Comercial Sul.

De acordo com o Observatório Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH-DF), no

segundo semestre de 2019, havia 102.984 domicílios em situação de déficit habitacional urbano, representando 11,6% do total. Os indicadores utilizados para medir esse déficit são a precariedade habitacional, coabitação, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo. Considerando ainda o impacto da pandemia de Covid-19, com o aumento do desemprego e da redução da renda, é provável que esse número atualizado seja ainda maior.

Contudo, em que pese a relevância e a necessidade premente de se garantir moradia das áreas centrais dotadas de infraestrutura, alguns obstáculos vêm sendo encontrados para essa aprovação, conforme consta nos pareceres do IPHAN. Tais apontamentos são objeto de estudo do presente trabalho, no sentido de verificar a viabilidade de que o Setor Comercial Sul passe a ter uso misto, não ferindo o tombamento, com a necessária manutenção da escala gregária definida desde a concepção do plano piloto, além de garantir mais segurança à população considerando que a circulação de pessoas aumentaria, inclusive no período noturno.

Nesse contexto, é possível afirmar que a oferta de unidades habitacionais, incluindo a simplificação da legislação e o tombamento, é uma possibilidade prevista em lei e que pode ser introduzida por meio de um processo legislativo adequado. A discussão sobre a ocupação residencial do Setor Comercial Sul busca justamente remediar a questão da oferta de habitação urbana no Distrito Federal, especialmente para as populações de baixa renda que historicamente foram excluídas do centro da cidade.

Assim, a presente pesquisa analisa os documentos constantes nos processos administrativos que tramitam no IPHAN que tratam da possibilidade de mudança para uso misto, analisa o projeto de lei em trâmite na Câmara Legislativa, bem como a legislação de tombamento, com a finalidade de compreender se de fato é possível a mudança de destinação sem ferir a concepção do projeto originário.

Assim, a intersecção entre o uso misto do SCS e o aprimoramento da segurança pública reside na possibilidade de revitalizar o setor por meio de uma abordagem urbana integrada, considerando aspectos jurídicos, urbanísticos, sociais e de segurança. Conforme Gehl “Sentir-se seguro é crucial para que as pessoas abracem o espaço urbano. Em geral, a vida e as próprias pessoas tornam

a cidade mais convidativa e segura, seja em termos de segurança percebida ou vivenciada.” Ao promover o uso misto, com atividades comerciais e residenciais, é possível ocupar os imóveis vazios, fomentar a atividade econômica, atrair novos moradores e usuários para a região, e conseqüentemente, criar uma maior presença e vigilância natural, contribuindo para a sensação de segurança e a redução da criminalidade.

A requalificação de usos de espaços centrais desocupados para construções de habitações é temática importante na provisão habitacional no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

A linha de atendimento voltada para a requalificação tem como objetivo a recuperação de edificações já existentes, que estejam vazias, abandonadas ou subutilizadas, especialmente localizadas em áreas centrais, para serem destinadas à função habitacional, com enfoque na Habitação de Interesse Social (HIS). Nesse contexto, é importante ressaltar que o relançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023 e do Decreto nº 11.439/2023, está possibilitando a retomada das contratações da Faixa 1 subsidiada, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), por meio das modalidades FAR, FDS-Entidades e Rural, que atendem famílias com renda mensal de até R\$ 2.640,00.

É importante destacar que as propostas de requalificação de imóveis podem ser realizadas tanto na modalidade FAR, como na modalidade Entidades. A modalidade FAR, ou Fundo de Arrendamento Residencial, é a modalidade em que as construtoras são responsáveis pela construção ou requalificação de empreendimentos habitacionais, destinados especialmente à população de baixa renda, que poderá alugar as unidades a preços acessíveis. O FAR subsidia parte dos custos da construção, tornando viável a oferta de moradias a preços mais baixos para as famílias beneficiadas.

Já na modalidade entidades, as entidades sem fins lucrativos, como cooperativas habitacionais e associações, têm a oportunidade de participar do processo de construção ou requalificação de empreendimentos habitacionais destinados às famílias de baixa renda. As entidades são responsáveis por realizar a gestão do empreendimento, desde o desenvolvimento do projeto até a entrega das unidades habitacionais. O PMCMV oferece apoio técnico e financeiro para

viabilizar a construção desses empreendimentos, visando à promoção de moradia digna e acessível para as famílias de menor renda.

Além disso, foi publicada a Portaria Interministerial MCID/MF nº 2/2023, que estabelece as diretrizes para a concessão de subvenções econômicas, metas de atendimento e remunerações do gestor operacional e agentes financeiros no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Segundo o documento, são definidos os limites de subvenção econômica para as diferentes linhas de atendimento do programa, como provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas, locação social de imóveis em áreas urbanas e melhoria habitacional em áreas rurais.

Também é mencionada a possibilidade de aumento do limite de subvenção para operações que envolvam a implantação de sistema de energia fotovoltaica ou a requalificação de imóveis para fins habitacionais, em um acréscimo de 40% no valor da subvenção econômica para requalificação de imóveis com fins habitacionais, em relação ao limite estabelecido pelo artigo 1º, inciso I, da referida Portaria.

O texto ainda estabelece a meta de atender dois milhões de famílias até 31 de dezembro de 2026, considerando as disponibilidades orçamentárias e financeiras do programa.

O estudo também ressalta a importância da adoção de políticas de integração social e territorial para evitar a formação de enclaves ou áreas exclusivamente destinadas a determinados grupos sociais dentro do SCS. Esta estratégia, apoiada pelo IPHAN e alinhada com os princípios de urbanistas como Jan Gehl e Jane Jacobs, visa criar um ambiente urbano mais vibrante e seguro, promovendo a diversidade de atividades e a presença constante de pessoas.

Portanto, a mudança de destinação do Setor Comercial Sul para uso misto com habitação de interesse social pode ser uma solução viável para enfrentar o déficit habitacional e proporcionar moradia digna para a população de baixa renda. Essa medida, apoiada por legislação apropriada, pode contribuir para a transformação do espaço urbano, promovendo a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem na região. Os resultados preliminares desta pesquisa têm apontado que essa mudança é sim possível.

## REFERÊNCIA

COSTA, Lúcio. *Brasília Revisitada*. Disponível em:

[http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/10\\_BsB\\_Revisitada\\_MontagemRepublicacao.pdf](http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/10_BsB_Revisitada_MontagemRepublicacao.pdf). Acesso em 18/04/2022.

GOVERNO DE BRASÍLIA. *Plano Estratégico 2019-2060*. Disponível em:

<https://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/03/Revisao-PEDF-Consolidado.pdf>. Acesso em 08/05/2022.

COSTA, Lucio. (1987), *Brasília revisitada*. In: Anexo I do Decreto nº 10.829/1987 - gdf e da Portaria nº 314/1992 – Iphan.

JACOBS, Jane. *Vida e Morte nas grandes cidades*.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. Observatório Territorial - *Déficit Habitacional Urbano*. Disponível em: <http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br/deficit-habitacional-urbano/>. Acesso em: 08/05/2022.

# **DIREITO À CIDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL EM ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL DO SERTÃO PERNAMBUCANO**

## **Derecho a la Ciudad y Regularización Sostenible del Suelo en una Zona Especial de Interés Social en el Serão Pernambucano**

Ana Karolina Novaes Gomes<sup>1</sup>

**Resumo:** O direito à moradia e o direito à cidade são direitos capazes de proporcionar uma vida digna quando tratamos da relação dignidade da pessoa humana e desenvolvimento. Tanto é assim a própria Constituição traz a tríade: desenvolvimento urbano, meio ambiente equilibrado e gestão democrática das cidades. No Brasil, assim como no mundo, um dos maiores problemas que envolvem a efetivação desses direitos é a quantidade de indivíduos que vivem na irregularidade, sejam através de invasões de áreas públicas e privadas, loteamentos clandestinos ou irregulares, cortiços, palafitas e tantos outros meios de ocupação do espaço. Então, com o objetivo geral de analisar o processo de regularização fundiária enquanto política de desenvolvimento sustentável em Zonas Especiais de Interesse Social, com ênfase em cidades interioranas passamos a utilizar da metodologia baseada em tipo de pesquisa empírica, cujo método de abordagem será a dialeticidade e técnica de coleta de dados, mediante instrumento de entrevistas, observações e análises. Metodologicamente, faremos o uso de documentação indireta através de pesquisas bibliográficas com referência teórica em Milton Santos, Raquel Rolnick e Harvey para tratar do

---

<sup>1</sup> Advogada graduada em Direito pela Faculdade de Integração do Sertão. Pós-graduada em Direito Administrativo. Mestre em Gestão e Desenvolvimento Ambiental pela UFPE - Universidade Federal de Pernambuco.

território, regularização fundiária sustentável e direito à cidade. Desta feita, tratar a regularização fundiária sustentável como política de desenvolvimento urbano-ambiental de Zonas Especiais de Interesse Social, é tratar sobre a possibilidade de inserção de um direito novo e que lentamente vem se desenvolvendo no campo teórico, mas com muito a percorrer para aplicação prática e efetiva na sociedade, seja através de quaisquer que sejam os instrumentos de política pública, seja de caráter ambiental, urbanístico ou social caracterizadora ou não de ZEIS, mas sobretudo de um direito que vem ultrapassando fronteiras e com sua essência voltada unicamente ao bem comum e cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 10 e 11.

**Palavras-chave:** Direito à cidade; Objetivos de desenvolvimento sustentável; Regularização fundiária.

No dia a dia é mais comum do que se imagina as questões que envolvem crises no planejamento urbano, o clima, economia e tantos outros pontos de atenção do sistema brasileiro, não se limitando a questão sanitária, que hodiernamente ainda é palco de grandes considerações e motivo de estudo para que possamos vencer da melhor forma possível.

Tratar de políticas, instrumentos e meios de promoção de planejamento, é consequentemente falar de desigualdades, crises, qualidades de vida que historicamente são motivos de estudos e apontamentos de dados que comprovam que com a crise sanitária, a celeridade de más condições de moradia e dignidade forma fatores inquestionáveis para a propagação de várias mazelas sociais, dentre as quais, a desigualdade e o modo de enfrentamento dos indivíduos com a nova realidade.

Falar dessa nova realidade, é falar da permanência do Brasil como um dos países líderes de desigualdade e concentração de riquezas que perdura durante séculos, sendo possível perceber apenas a mudança de fatores em evidência, porém sempre se resguardando essa posição de gerar indivíduos sem perspectivas de melhoria e que lidam diariamente com as mais desagradáveis situações de injustiça socioambiental.

Voltando olhares a integração social e busca desses direitos, temos a conquista de inserção de processo de Regularização fundiária, que no Brasil se dá por meio da Lei 13.465/2017, com o objetivo de promover não restritivamente a segurança jurídica de possuir um título, mas sobretudo de permitir que cidadãos que integram núcleos informais já consolidados e são parte do grupo de vulneráveis, possuam condições de moradia, habitabilidade, meio ambiente equilibrado e sustentável, infraestrutura e sistema viário que permitam a integração a cidade formal a que a informalidade faz parte.

Como meio de garantia de direitos, temos o surgimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, que são objetivos a serem observados por inúmeros países, no âmbito global e localmente por cada um dos integrantes. Tais objetivos, por possuírem como norteador a sustentabilidade, primam pelo desenvolvimento das nações, mas de forma responsável, com proteção ao meio ambiente, aos espaços, a vida e dignidade das pessoas.

Logo, o presente trabalho se direciona à ODS nº11, responsável pelas orientações que apresentam como tema principal “Cidades e comunidades sustentáveis”, visando o desenvolvimento das cidades sob um olhar responsável e que prime pelo adequado processo de ocupação do espaço e pela participação da sociedade nas decisões daquele território.

Desta feita, alguns questionamentos surgem partimos a um problema de caráter geral, passível de aplicação a todos os municípios do Estado brasileiro, já que a irregularidade fundiária é um dos grandes desafios a serem estudados e solucionados. Então temos: Quais os entraves sociopolíticos para a concretização do desenvolvimento da regularização fundiária sustentável em Zonas Especiais de Interesse Social?

Para tanto, a relevância do presente trabalho é mostrar como os processos de regularização fundiária são instrumentos para garantia do direito à cidade, visto a grande atuação social no processo, a ampla discussão que o procedimento requer e as oportunidades de opinar pelo desenvolvimento do espaço objeto do processo previsto na Lei 13.465/2023, tendo como amostra ZEIS da cidade de Serra Talhada/PE.

Dessa maneira, temos como implicação socioambiental o tratamento da REURB às Zonas Especiais de Interesse Social, marcadas por características de assentamentos habitacionais de maior vulnerabilidade, precários, irregulares e população de baixa renda demandam uma maior atuação do poder público, seja através de uma legislação mais branda, seja através de políticas públicas.

O objetivo central é justamente tratar a relação entre o direito à cidade e a regularização fundiária sustentável delimitada às ZEIS, visto tratar-se de zona comum nos municípios brasileiros e que se destaca pelo olhar diferenciado abordado pela legislação brasileira em âmbito nacional e local através dos Planos Diretores Municipais.

Especificamente, teremos como objetivos compreender o direito à cidade diante sua perspectiva inovadora na legislação brasileira aplicável à REURB, conhecer da realidade socioambiental de pessoas integrantes de ZEIS no processo de REURB, e por fim, possibilitar a aplicação das REURB sustentável de cidade do sertão pernambucano em áreas de ZEIS.

Rolnik,<sup>2</sup> traz que é a primeira vez que o Brasil vem se preocupando com a regularização fundiária de forma plena, ou seja, englobando aspectos urbanístico/ambiental/administrativo e patrimonial em uma força tarefa, que requer atuação de prefeituras, associações, oficiais de registro, estados e juízes.

Nesse sentido, sob um olhar mais voltado ao ambiental e a Agenda 2030, lançada em 2015, podemos atribuir ao tema reflexo nos ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável através de seu ideal de planejamento em benefício da humanidade.

O geógrafo e professor Santos<sup>3</sup> ressalta sempre a ingerência do sistema capitalista no desenvolvimento do território brasileiro<sup>4</sup>, citando o meio técnico-científico, de sua autoria, para explicar todo esse processo e importância de se

---

<sup>2</sup> Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p.08.

<sup>3</sup> SANTOS. M. A urbanização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

<sup>4</sup> O território passa a ser entendido, aplicado e analisado numa perspectiva integradora, que pode expressar uma espécie de “síntese” das múltiplas determinações objetivas e, portanto, de suas diferentes dimensões. O território manifesta uma totalidade que expressa a correlação entre a natureza e o social, materializando uma unidade no diverso e uma diversidade na unidade. COSTA, 2019. p. 35

levar em conta o citado meio para alcançar um futuro formato de espaço urbano através de meio geográfico que traz os fatores como mecanismo de elaboração. Em suas acepções, o momento de construção, ou até mesmo a reconstrução do espaço vai se dar pelo crescimento dos três viés de conhecimento: a técnica, a ciência e a informação, havendo substituição do meio natural por um meio mais técnico, em que a ciência estaria em sobreposição ao processo de remodelagem do território.

Remontamos então à concepção de direito à cidade de Lefebvre<sup>5</sup>, filósofo e sociólogo que teve como ideal a construção de um espaço social urbano e apontamento de que “é impossível considerar a hipótese de reconstituição da cidade antiga; possível apenas encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade.” Desta maneira nos aponta já a impossibilidade de fazer o novo, mas a possibilidade de remontar.

## **Materiais e Métodos**

Utiliza-se de pesquisa-ação, tendo como base o empirismo, na qual se atribui uma íntima relação entre uma ação de quem pesquisa e a resolução coletiva através de participantes que cooperaram com a pesquisa. Em caráter de amostragem e possibilidades, utilizamos também o estudo de caso, entendida assim como o tipo de pesquisa que busca atingir diferentes propósitos.

O método de abordagem essencialmente dialético – que penetra o mundo dos fenômenos por meio de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade.

Por isso, é possível afirmar, nesta esteira de argumentação, que a tese fundamental da dialética é a da utilização das vivências humanas e tudo o que dela pode ser extraído e utilizado de parâmetro em tantas outras zonas de interesse social e grupos vulneráveis, permitindo resultados positivos no maior número de municípios de cidades interioranas, que via de regra passam pelo mesmo processo de ocupação.

---

<sup>5</sup> LEFEBVRE, Henri. Direito à cidade. 5. ed. Tradução Rubens Eduardo Faria. São Paulo: Centauro, 2001, p.106

Logo, a partir da compreensão das metas e todo o contexto de uma regularização fundiária sustentável, justificamos a imprescindibilidade do estudo em comento, visto que a partir da interdisciplinaridade que o tema propõe conseguiremos atingir áreas características das centenas de municípios inseridos nesse modelo.

## Discussão e Resultados

- Obtenção de um repertório bibliográfico referente à desenvolvimento sustentável e regularização fundiária;
- Colaboração multidisciplinar quando da instituição de programa de REURB em ZEIS e zonas similares.
- Exposição de conhecimento sobre a regularização fundiária através de conciliação com os objetivos de desenvolvimento sustentável – ODS.



Fonte: Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE (2023) Figura 1 – ZEIS 2

## Conclusões

Como observado, o estudo conclui pela implantação de programas de melhorias sociais e urbanas que venham a tornar uma ZEIS do Sertão do Pajeú, área em sua totalidade passível de Regularização Fundiária, em um modelo de território desenvolvido urbanamente e sustentavelmente de forma sustentável.

O conjunto de medidas multidisciplinares também pode ser grande vetor de estabelecimento de políticas que não venham a ocasionar mais irregularidades e até mesmo migração dos beneficiários para novas áreas irregulares, de modo que ter como objetivo a permanência em um ambiente saudável sob o ponto de vista jurídico, urbanístico, social e ambiental são matrizes para uma habitação modelo e referência ao país, pautada pela manutenção do vínculo social e afetivo pela localidade, através da efetivação do direito à cidade.

## REFERÊNCIAS

FISCHER, B. Historicizando a governança informal. *Acervo*, [S. l.], v. 36, n. 1, p. 1–24, 2023. Disponível em: <https://revistaacervo.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1911>. Acesso em: 18 jun. 2023.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana** / David Harvey; tradução Jeferson Camargo. - São Paulo: Martins Fontes - selo Martins, 2014.

ROLNIK, R. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes** / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SANTOS. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL: DESAFIOS E POTENCIALIDADES NO COMBATE À DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA EM PERÍMETROS URBANOS

Júlia Massadas<sup>1</sup>

**Resumo:** O Brasil possui a maior biodiversidade do mundo e concentra grande parte da água disponível no planeta, além de um enorme potencial energético. Somado a isso, possui uma população com diversidade de cores, etnias, culturas, regionalidades e, ao mesmo tempo, unida por um sentimento de pertencimento nacional, que contrasta com a desigualdade social latente. Ao redor do globo, o modelo de organização social pós-revolução industrial viabilizou a exploração de recursos naturais em escalas cada vez mais amplas. Mediante novas formas de produção em massa, uma sociedade de consumo se consolidava, contexto no qual a preocupação com os impactos ambientais não era uma prioridade. Paralelamente, a desigualdade socioeconômica apenas aumentava, desenvolvendo-se uma gigante massa de excluídos da sociedade de consumo. A partir da década de 1990 o crescimento urbano vertiginoso e a preocupação legítima com as mudanças climáticas levaram a uma cooperação internacional para a promoção de um desenvolvimento sustentável. A partir disso, várias ações foram sendo tomadas para transformar as cidades em territórios inclusivos, resilientes e sustentáveis. Mas essa preocupação com a mitigação de problemas

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito da Cidade pela UERJ. Mestre em Direito da Regulação pela FGV Direito Rio. Graduada cum laude em Direito pela UFRJ. Professora de Direito Ambiental da FGV/RJ, advogada atuante na área de direito ambiental e pesquisadora do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Direito da Cidade (NEPEC/ PPGD UERJ). E-mail: juliamassadas@gmail.com.

sociais e urbanísticos levou a uma promoção do ideal de “smartificação” do território, pautado na necessidade de transformação digital (IPPUR, 2020).

Entretanto, é preciso questionar de que modo tais novas tecnologias podem impactar nas relações humanas e no vínculo com as próprias cidades, as quais muitas vezes perdem o seu potencial humano e criativo, tornando-se verdadeiras “cidades fantasmas” (PLÁCIDO JÚNIOR, 2017) em vez de cidades “de pessoas e para pessoas” (GEHL, 2015). No Brasil, soma-se a esse fator o seu potencial de acirrar desigualdades já tão acentuadas. Tal questão se revela ainda mais relevante quando se pensa nas regiões periféricas ou à margem da cidade, com suas visíveis discrepâncias em relação aos locais mais valorizados.

Atualmente, o novo passo no desenvolvimento urbano a nível mundial se baseia em propostas de implementação “cidades inteligentes”, voltadas para o uso de inovação, empreendedorismo e tecnologia para a busca pela promoção de qualidade de vida para os cidadãos e promoção de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Todavia, apesar desse potencial positivo, esse modelo de organização urbana traz diversos desafios, sendo necessário que se estabeleça mecanismos de fomento a iniciativas de promoção de valores socioambientais e de controle de medidas que possam contrariar valores socialmente compartilhados e direitos garantidos aos administrados. Fruto de longa pesquisa de doutorado ainda em andamento, a presente análise tem por objetivo problematizar o desenvolvimento cidades inteligentes no Brasil e as críticas comumente dirigidas a esse modelo de organização urbana. O pressuposto adotado neste estudo é o de que, com o desenvolvimento de tecnologias disruptivas e a implementação de cidades inteligentes, será preciso estabelecer uma regulação setorial, pautada no fomento a iniciativas de promoção de valores socioambientais e de controle de medidas que possam ir de encontro aos valores socialmente compartilhados e direitos garantidos aos administrados. Almeja-se evidenciar a importância de mecanismos de regulação para a implementação desse tipo de tecnologia, de modo a promover um desenvolvimento sustentável e cidades que sejam justas, resilientes, humanas e acolhedoras para os seus moradores, garantindo também à população de baixa renda o acesso às benesses das novas tecnologias.

Se, por um lado, as cidades ditas “inteligentes” prometem uma melhor qualidade de vida para os seus residentes, uma alocação economicamente adequada dos ativos disponíveis e uma maior proteção ambiental, com transição para uma economia de baixo carbono; por outro, há fortes críticas a esse modelo descentralizado de organização urbana, que tiraria das comunidades locais o poder decisório, impondo um sistema de controle e vigilância excessivo, bem como o domínio de dados dos usuários por parte de grandes companhias de tecnologia da informação, sem que se tenha limites bem definidos para a sua utilização (MOROZOV, 2019). Problemáticas essas que já têm gerado reações ao redor do mundo, como o projeto experimental “DECODE”, que visa devolver às pessoas o direito sobre os seus próprios dados, tomando inicialmente por base as cidades de Amsterdam e Barcelona. A própria preocupação social e os impactos do ponto de vista de aspectos ESG (“Environmental, Social and Governance” ou “Ambiental, Social e Governança”) também são colocados em xeque considerando-se o aumento da exploração de recursos naturais para manutenção de um universo virtual e os diferentes desafios sociais decorrentes da nova realidade (LEE, 2022), além de casos corriqueiros de *greenwashing*.

Além disso, sequer sabemos ao certo o que significa uma cidade ser inteligente, o que abre grandes brechas para que projetos nomeados “smart” sejam vinculados a agendas heterogêneas que se articulam de acordo com interesses e interpretações específicos de cada governança. Ou seja, os atributos inteligentes podem ser incorporados de diferentes formas e enfoque, de modo que cada gestão acabe por selecionar as estratégias que considere mais importante ou mais conveniente do ponto de vista político, econômico e social (IPPUR, 2020).

Considerando-se um modelo de gestão urbana fundado em desenvolvimento tecnológico para o que se pretende ser uma gestão urbana mais eficiente e com otimização dos recursos disponíveis, o presente estudo visa problematizar à luz do Direito à Cidade (LEFEBVRE, 2016), os potenciais desafios que precisarão ser enfrentados e valores éticos que devem ser garantidos por uma regulação do setor que promova de fato uma maior sustentabilidade e tutela do meio ambiente, bem como maior igualdade, liberdade e bem-estar dos cidadãos, com reconhecimento dos indivíduos e dos grupos sociais inseridos nessas comunidades. Objetiva-se, portanto, analisar os potenciais benefícios

associados a esse modelo de governança, bem como os desafios associados às políticas públicas que se fariam necessárias para a sua aplicação em larga escala, especialmente no cenário brasileiro.

As cidades que queremos seriam: diversas e justas; vivas e para pessoas; conectadas e inovadoras; inclusivas e acolhedoras; seguras, resilientes e autorregenerativas (respondem adequadamente a desafios climáticos, demográficos, sanitários, políticos e econômicos); economicamente férteis (desenvolvimento econômico e social sustentável); geradoras de renda para comunidades; capazes de promover uma economia criativa, circular e compartilhada; ambientalmente responsáveis; articuladoras de diferentes noções de tempo e espaço; teriam um ritmo de transformação digital adequado a pessoas, locais e realidades distintas; seriam integradas localmente e multiescalares; conscientes; com uso responsável de dados e informações; atentas e responsáveis com seus princípios; pautadas em processos dinâmicos de gestão e de governança da cidade; processos colaborativos e experimentação. Todavia, restar saber se as ditas cidades inteligentes são de fato desejáveis e, em caso positivo, se são capazes de atingir tais objetivos dentro das particularidades socioeconômicas, políticas e ambientais do Brasil.

O principal objetivo de uma “cidade inteligente” seria o de promover uma transformação digital sustentável (com adoção responsável de TICs, segurança cibernética e transparência na utilização de dados) e um desenvolvimento urbano sustentável (que inclui a preocupação social). Assim, os seus princípios balizadores seriam o respeito à diversidade territorial brasileira, em seus aspectos culturais, sociais, econômicos e ambientais; a visão sistêmica da cidade e da transformação digital; integração dos campos urbano e digital; conservação do meio ambiente e promoção do interesse público acima de tudo. Como diretrizes norteadoras da agenda brasileira, a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes prevê que se deve: (i) promover o desenvolvimento urbano sustentável; (ii) construir respostas para os problemas locais; (iii) promover educação e inclusão digital; (iv) estimular o protagonismo comunitário; (v) colaborar e estabelecer parcerias e (vi) decidir com base em evidências. Todavia, ainda há muito o que se debater e avançar em termos de uma implementação efetiva das previsões que, por ora, ainda estão sendo mais debatidas no plano abstrato de formulação de políticas públicas.

Com base no impacto social do desenvolvimento de cidades inteligentes e de uma nova forma de planejamento urbano e interação nas cidades, observa-se a relevância de se analisar de forma realista, humana, ética e socialmente engajada as potencialidades e os desafios que a utilização de IoT nas cidades pode trazer para a gestão pública. Ademais, espera-se que o acesso às novas tecnologias e à inovação urbana alcance também as camadas mais vulneráveis da população, chegando também às comunidades, de modo a se reduzir a desigualdade social e promover a fruição dos espaços públicos nas cidades brasileiras por todos, assim como o desenvolvimento de inovação e de sustentabilidade socioambiental nas regiões periféricas.

Caso contrário, o seu uso em larga escala irá ampliar desigualdades socioeconômicas já tão graves e presentes ao redor do globo. E que haja garantia de respeito à pluralidade, igualdade e liberdade dos diferentes grupos sociais presentes na comunidade. O desenvolvimento de uma sem o avanço da outra não servirá para a real implementação de uma cidade verdadeira inteligente, humana e sustentável.

**Palavras-chave:** Cidades inteligentes. Políticas públicas. Ciência, tecnologia e inovação. Sustentabilidade. Internet das Coisas. Urbanismo. Desigualdade social.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alexandre Henrique N. da S.; MACIEL, Tainá Farias da Silva. Precisamos ser Smart? Breves considerações sobre a agenda nacional para Cidades Inteligentes. *IPPUR*, Boletim nº 40, 21 dez. 2020. Disponível em: <<https://ippur.com.br/precisamos-ser-smartbreves-consideracoes-sobre-a-agenda-nacional-para-cidades-inteligentes/>>. Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Cidades inteligentes: uma abordagem humana e sustentável*. 1. ed. Série estudos estratégicos n. 12. Brasília: Edições Câmara, 2021a. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/cidades\\_inteligentes.pdf](https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/cidades_inteligentes.pdf)>. Acesso em 18 out. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). *Carta Brasileira para Cidades Inteligentes*. Brasília, 2020. Disponível em <[https://www.gov.br/mdr/ptbr/assuntos/desenvolvimentoregional/projetoandus/Carta\\_Bras\\_Cidades\\_Inteligentes\\_Final.pdf](https://www.gov.br/mdr/ptbr/assuntos/desenvolvimentoregional/projetoandus/Carta_Bras_Cidades_Inteligentes_Final.pdf)>. Acesso em 18 out. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 976/21*. Institui a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI), com vistas à melhoria da qualidade de vida dos munícipes, e dispõe sobre os princípios e diretrizes que a nortearão, os seus objetivos, as ações a serem realizadas, os recursos alocáveis e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostaslegislativas/2274449>>. Acesso em 06 mar. 2024.

CLARK, Jennifer. *Uneven innovation: the work of smart cities*. 1 ed. Nova York: Columbia University Press, 2020.

CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da Regularização Fundiária Urbana Plena*. Belo Horizonte: Editar, 2017.

DUSTDAR, Schahram; NASTIĆ, Stefan; ŠĆEKIĆ, Ognjen. *Smart cities: the internet of things, people and systems*. [u.a]. Springer, 2017.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio; MENDONÇA, Rafael da Mota; AIETA, Vânia Siciliano. *Política Habitacional no Século XXI: moradia nas cidades inteligentes*. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

GEHL, Jan. *Cidades para pessoas*. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GREEN, Ben. *The smart enough city: putting technology in its place to reclaim our urban future*. 1 ed. Cambridge, MA: The MIT Press, 2020.

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

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à cidade*. Itapevi, SP: Nebli, 2016.

MAGRANI, Eduardo. *A internet das coisas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

- MARICATO, Erminia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- MATTOS, Patrícia. O reconhecimento, entre a justiça e a identidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 63, 2004.
- MOROZOV, Evgeny; BRIA, Francesca. *A cidade inteligente: tecnologias urbanas e democracia*. São Paulo: Ubu Editora, 2019.
- MOROZOV, Evgeny. *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu Editora, 2018.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *The Sustainable Development Goals Report 2019*. Nova York, 2019. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/TheSustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>>. Acesso em 29 set. 2019.
- PANHAN, André Marcelo; MENDES, Leonardo de Souza; BRENDA, Gean Davis. *Construindo Cidades Inteligentes*. 1 ed. Curitiba: Appris, 2016.
- PLÁCIDO JÚNIOR, J. *As cidades “hi-tech” onde (quase) ninguém quer viver*. *VISÃO*, 24, out. 2017.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.
- SHARIATMADARI, Hamidreza; IRAJI, Sassan; JÄNTTI, Riku. From Machine-to-Machine Communications to Internet of Things: Enabling Communication Technologies. In: SUN, Hongjian; WANG, Chao; AHMAD, Bashar I. *From Internet of Things to Smart Cities: enabling technologies*. [u.a.] CRC Press, 2018.
- SOARES NETO, Vicente. *Cidades inteligentes: guia para a construção de centros urbanos eficientes e sustentáveis*. São Paulo: Érica, 2019.

UNESCO. *Artificial intelligence for sustainable development: challenges and opportunities for UNESCO's science and engineering programmes*. Working paper, ago. 2019a.

\_\_\_\_\_. *Artificial intelligence with human values for sustainable development*, 2019b. Disponível em: <<https://en.unesco.org/artificial-intelligence>>. Acesso em 29 set. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. *DECODE*. Disponível em: <<https://decodeproject.eu/>>. Acesso em: 19 out. 2023.

# A PROMESSA DAS CIDADES INTELIGENTES COMO MEIO DE ABSORÇÃO DE EXCEDENTE DE CAPITAL E A INEVITÁVEL INTERFERÊNCIA NOS DIREITOS SOCIAIS

## The Promise of Smart Cities as Means of Absorbing Capital Surplus and the Inevitable Interference in Social Rights

Amanda Martins de Aguiar<sup>1</sup>

Raíza Silva Ramos<sup>2</sup>

**Resumo:** Utilizando-se do marco teórico resultante dos estudos de David Harvey, que entende a cidade como uma produção propícia para a absorção do excedente de capital, busca-se analisar qualitativamente como a preocupação na construção de cidades inteligentes revela não só interesses capitalistas, como também o descaso com questões sociais sensíveis. Mediante este problema, supõe-se que a sociedade assuma uma posição secundária, tornando-se vítima da precarização e escassez nos mais diversos setores. Ao final do trabalho, nota-se que, de fato, a promessa da tecnologia não acompanha a realidade social e, na prática, vários são os exemplos que comprovam o direcionamento dos interesses urbanos ao termo capital.

**Palavras- chave:** Cidades inteligentes, David Harvey; Excedente de capital; Precarização social.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito da Cidade pelo Programa de Pós-graduação em Direito pela UERJ (PPGD-UERJ). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI).

<sup>2</sup> Mestranda em Direito da Cidade pelo Programa de Pós-graduação em Direito pela UERJ (PPGD-UERJ). Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Advogada.

**Keywords:** Smart cities, David Harvey; Capital Surplus; G20 Committee, Social Precariousness

A cidade do Rio de Janeiro sediará, ao final deste ano de 2024, o evento do Comitê do G20. Esse comitê de cooperação econômica, por sua vez, reúne as dezenove maiores economias mundiais mais as Uniões Europeia e africana e pretendem debater sobre os novos desafios para o desenvolvimento econômico com sustentabilidade. O Chefe do Poder Executivo Municipal do Rio de Janeiro aguarda inovação e desenvolvimento econômico com o evento da Cúpula. Sobre esse tema da inovação, este parece ser a roupagem futurista que muitas cidades ao redor do mundo, com destaque para o Rio, pretendem adotar.

Na reunião anual deste período, o Brasil pretende dar seguimento ao Grupo de Trabalho em Pesquisa e Inovação pertencente ao G20, no intuito de promover o avanço no acesso e transferência de tecnologia para países de desenvolvimento para reduzir as desigualdades e desenvolver uma economia sustentável, justa e inclusiva. Essa preocupação com a tecnologia, bastante presente na discussão do Comitê, revela a aproximação do fenômeno denominado Cidades Inteligentes, desenvolvido por autores como Francesca Bria e Evgeny Morovy, e ao problema do descontrole da tecnologia e as consequências do desequilíbrio tecnológico, o excesso de dados e facilitações.

A ausência de controle da tecnologia nos aproxima da hipótese de um risco da democracia precarizada na efetivação de direitos sociais em diferentes países, com foco no país sinteticamente analisado neste trabalho: o Brasil. Os questionamentos quanto ao alcance da tecnologia, bem como a circulação de dados pessoais em plataformas digitais, são inúmeras. Além disso, aproveitando as lições do autor Harvey, as perguntas adicionais a serem feitas dizem respeito ao que se fazer com as produções excedentes, decorrentes de técnicas aceleradas, e como absorver os aparelhos eletrônicos, a proteção dos dados em circulação das pessoas, a substituição de pessoas por máquinas.

Harvey em seu livro “Social Justice and the city” traz o conceito de “excedente social”. Para o autor, o excedente social é a quantidade de força de trabalho usada na criação de todos aqueles produtos utilizados para propósitos

sociais que vão além do que é considerado “necessário” (biologicamente, culturalmente, etc.). Esse excedente é essencial para garantir a manutenção do modo de produção e, expresso no mercado, caracteriza-se como mais-valia.

Em um contexto urbano, Harvey defende que as cidades são criadas e produzidas para mobilizar esse produto excedente, já que ele representa um modo de integração social e econômico. Para o autor, sem concentração geográfica do produto excedente, não há urbanismo. Onde o urbanismo se manifesta, a única explicação legítima para tal está na análise dos processos que criam, mobilizam, concentram e manipulam aquele excedente. E, conseqüentemente, a depender do modo de integração econômica que está inserido, ele pode assumir várias formas sociais, institucionais, etc. Formas essas que se demonstram justamente por meio da economia espacial urbana.

O fenômeno urbano deve ser considerado como uma série de relações sociais. Ele não é meramente uma estrutura decorrente de uma lógica espacial, ele é ligado pelas ideologias específicas e possui uma função autônoma de moldar o modo de vida de um povo. Conseqüentemente, inseridas no sistema capitalista, as cidades se tornam espaços criados à imagem da ideologia dos grupos dominantes na sociedade, representando também um fenômeno de classe. Isso porque, criadas por meio da concentração geográfica e social de um excedente de produção, o controle sobre o uso desse lucro acumulado geralmente permanece na mão de poucos em sua eterna busca de mais-valia - cuja produção supõe excedente de produção-.

O sistema capitalista sempre vai buscar esferas rentáveis para produção e, conseqüentemente, para a absorção do excedente de capital. Para que isso ocorra é preciso haver sempre novos meios de produção, novos recursos naturais, novos alcances geográficos, etc., pois, se esses fatores se tornarem barreiras, a acumulação de capital será bloqueada e acontecerá uma crise. Harvey, então, em seu livro “Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana”, afirma que o capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção.

Essas políticas revolucionárias, aqui pode-se incluir o fenômeno das cidades inteligentes, acabam criando verdadeiros mercados de desapropriação em prol de instituições desenvolvidas no contexto capitalista. A promessa de novas tecnologias no cotidiano urbano reverbera o interesse de capital por trás de sua

construção e implementação. A situação se agrava enquanto o avanço tecnológico prometido interfere até na coleta de dados pessoais. Em seu recente acontecimento, seus fins não são garantidos e essas novas formas de tecnologia não obedecem a freios e contrapesos e muito menos está sujeito a um controle efetivo.

No caso do Brasil, a regulação governamental pode ser verificada no Marco Civil da Internet (Lei 12965) e na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13709), tais leis que demonstram antiguidade frente aos desafios de oferecimento da tão esperada proteção digital. Basta pensar que, até 2020, uma determinada empresa de proteção de crédito comercializava dados pessoais de cidadãos brasileiros cadastrados, provocando exposição generalizada e grande vazamento de dados.

Dito isso, os resultados esperados no avanço da tecnologia não garantem e até pressupõem uma escassez no campo de efetividade dos direitos sociais. Isso porque, inseridos em um contexto de imersão tecnológica, ao longo dos últimos cinco anos, principalmente após a pandemia, os cidadãos se deparam com a supressão de direitos de primeira, segunda e terceira geração frente às tecnologias. Diversas são as situações, seja com episódios de vazamento de dados pessoais na rede de internet; “uberização” e precarização do trabalho; disseminação de informações com pouco ou nenhum conteúdo científico, ou compromisso factível (*fake news*) e, inclusive, poluição do meio ambiente tamanha a obsolescência programada das recentes tecnologias.

O risco enfrentado pelos direitos sociais e sua conseqüente escassez inflamada por esse cenário é notável. Nota-se que o cidadão possui dificuldade em enxergar o alcance tecnológico na intersecção do exercício de seus direitos individuais, refletindo, inclusive, na execução dos direitos sociais. Infelizmente, vários são os exemplos nos mais diversos setores: o direito ao trabalho - com a precarização do emprego e aumento das contratações de pessoas jurídicas para o exercício de serviços de trabalho-; o direito ao lazer - com a disseminação dos mundos virtuais e o metaverso-; o direito à saúde - a disseminação da telemedicina-; direito ao meio ambiente equilibrado, estão em processo de intensa interferência, ocasionando dificuldade em sua proteção.

Conclui-se, portanto, que, fruto do interesse do capital e de classes mais favorecidas, as cidades inteligentes, por mais que revolucionárias em seus objetivos, configuram-se promessas aplicáveis para uma população muito restrita. Assim, limitada em sua praticidade, esse novo modelo urbano em suas inovações representa um risco à sociedade se não considerar as particularidades e necessidades sociais, e não for devidamente regulado. Logo, nota-se que, não alinhada à realidade social, a tecnologia proveniente das cidades inteligentes revela a prioridade de seus idealizadores para o capital em detrimento dos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html). <Acesso em 07 de junho de 2024>.

BRASIL. [Lei Geral de Proteção de Dados (2018)]. Lei n° 13.709. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). <Acesso em 07 de junho de 2024>.

BRASIL. [Marco Civil da Internet (2014)]. Lei n° 12.965. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). <Acesso em 07 de junho de 2024>.

**G20 BRASIL 2024.** Trilhas do G20, Trilhas de Sherpas, Pesquisa e Inovação. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/trilhas/trilha-de-sherpas/pesquisa-e-inovacao>. <Acesso em 07 de junho de 2024>.

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

HARVEY, David. **Social Justice and the City**. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1975.

MOROZOV, Evgeny; BRIA, Francesca. **A Cidade Inteligente: Tecnologias Urbanas e Democracia**. Fundação Rosa Luxemburgo. Ubu Editora. 2020.

# **O DIREITO DA CIDADE E A REFORMA TRIBUTÁRIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 132/2023 – UM ENFOQUE NO DIREITO À MORADIA**

## **City Law and the Tax Reform Promoted by Constitutional Amendment 132/2023 – Housing Rights in Focus**

Carlos Fernando Pretto Reis<sup>1</sup>

**Resumo:** A reforma tributária promovida por meio da Emenda Constitucional 132/2023 teve como justificativa a simplificação do sistema tributário, a redução de distorções econômicas e a promoção de maior eficiência na arrecadação de tributos. O presente trabalho, neste contexto, almeja identificar e analisar impactos da referida reforma sobre o Direito da Cidade, especificamente sobre o direito à moradia. Como marco teórico, a pesquisa terá por base a doutrina de Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, célebre por redimensionar o direito humano-fundamental-social à moradia a partir da cláusula geral da dignidade da pessoa humana. O método de pesquisa empregado, por sua vez, utilizará ampla revisão bibliográfica, legislativa e jurisprudencial; dados empíricos para cotejo e análise serão, na medida do possível, provenientes de fontes oficiais de pesquisa, como a Fundação João Pinheiro – FJP, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, bem como cadastros e programas governamentais, como o Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico. A conclusão do presente estudo é que a reforma tributária encabeçada pela Emenda Constitucional 132/2023 afetará o direito à moradia sob diferentes perspectivas.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Advogado.

**Palavras-chave:** Direito da Cidade; direito à moradia; Reforma Tributária (Emenda Constitucional 132/2023).

**Keywords:** City Law; housing rights; Tax Reform (Constitutional Amendment 132/2023).

O direito à moradia se mostra como um dos mais importantes direitos no âmbito do Direito da Cidade, sendo um compromisso assumido pela República para com os seus cidadãos sob diferentes prismas. Na seara constitucional, foi incluído expressamente no caput art. 6º da CRFB/88 pela Emenda Constitucional nº 26/2000. No legal, estampa o primeiro objetivo em relação à plena ordenação e ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, vide artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade. No plano internacional, positivado em uma série de instrumentos celebrados pelo país, como, para ficar em dois exemplos, no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos da ONU.

Percebe-se, no entanto, uma generalizada e recorrente dificuldade no âmbito da implementação do direito à moradia. Veja-se, neste sentido, estudo divulgado em maio de 2024 pela Fundação João Pinheiro – FJP em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, já atualizado a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – IBGE, de 2022, e do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, que concluiu que o déficit habitacional do Brasil totaliza 6.215.313 de domicílios (8,3% do total de habitações ocupadas no país), número cerca de 4,2% maior em relação ao percentual total divulgado em 2019.

A partir da promulgação da Constituição da República Federativa de 1988 e da nítida constitucionalização de matérias atinentes ao Direito da Cidade, notadamente com a previsão do Capítulo “da Política Urbana”, a partir do art. 182, que confia aos Municípios, agora alçados a categoria de entes políticos autônomos (art. 18), conforme as diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e de seus planos diretores próprios (obrigatório para todos os Municípios com mais de vinte mil habitantes), a atribuição de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes

– sem deixar de lado, seja orgânica, seja inorganicamente, a atuação conjunta e coordenada dos demais entes federados, Estado(s) e União Federal, bem como, conforme o caso, dos fenômenos metropolitanos, naquilo que lhe competirem. Inaugura-se, assim, o que a doutrina de Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ convencionou chamar de “Constituição da Cidade”, eixo axiológico que, a partir da cláusula geral da dignidade da pessoa humana, redimensiona o direito humano-fundamental-social à moradia e servirá como marco teórico da presente pesquisa.

Lado outro, recentemente, o País foi tomado pelas discussões trazidas pela reforma tributária promovida por meio da Emenda Constitucional 132/2023, que deverá impactar diretamente o setor imobiliário brasileiro, com reflexo imediato sobre o direito à moradia. Neste cenário, foram identificadas, ao menos cinco inovações trazidas aptas a gerar significativo impacto na seara do direito à moradia: 1) possibilidade de alteração da base de cálculo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) a partir de ato próprio do Poder Executivo – e não exclusivamente por lei –, conforme critérios estabelecidos em lei municipal, conforme disposto no novel inciso III do § 1º do art. 156; 2) criação do enquadramento de atividades de “reabilitação urbana” em zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, cujas operações gozarão de benefícios tributários específicos; 3) potencial inviabilização do patrimônio de afetação em razão da ampliação dos casos de responsabilidade tributária nos Regimes Especiais de Tributação (RETs) envolvendo incorporações imobiliárias (PLP 68/2024); 4) eventual incidência (conjunta) de Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) em casos que anteriormente eram hipóteses de não incidência, como o de constituição de garantias imobiliárias, vide inciso II do art. 156 (em relação ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI); 5) provável alteração do fato gerador do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), cuja ocorrência, a ser regulamentada em Lei Complementar, deve ser antecedente ao próprio registro imobiliário (PLP 108/2024).

Há muito, identifica-se, em relação à tributação territorial e predial urbana, um verdadeiro descompasso entre a realidade fática e a tributária: segundo o IPEA, no Brasil os imóveis são tributados, em média, com uma

defasagem de 50% do valor de mercado, com acentuada regressividade nas plantas de valores mais antigas, tanto em termos verticais (o que ocorre quando imóveis em situação desigual são tratados igualmente, a exemplo de um imóvel de maior valor sendo avaliado em nível equivalente a um de valor mais baixo), quanto em termos horizontais (verificado quando imóveis em situação de igualdade são tratados diferentemente, o que ocorre se imóveis de valores próximos são avaliados diferentemente) – um cenário de completa injustiça fiscal. A possibilidade de alteração da base de cálculo via decreto do chefe do Poder Executivo Municipal pode contribuir com o direito à moradia, em um sentido mais amplo, porque, ao reduzir o ônus político de medidas impopulares de alteração da planta de valores, permite que imóveis mais valorizados e que denotam maior capacidade contributiva sofram tributação mais elevada, e vice versa – o que deve ser positivo para uma tributação mais justa e equitativa no âmbito das cidades.

Em relação ao novel instituto da “reabilitação urbana”, a inovação tem o condão de contribuir com uma série de desafios histórico-culturais enfrentados pelos grandes centros urbanos, especialmente a degradação de áreas centrais, frequentemente caracterizada por problemas como a deterioração de edifícios históricos, o aumento da criminalidade, a vandalização de espaços e equipamentos públicos e a redução da qualidade de vida dos moradores. O instituto, promovido por meio de incentivos tributários, planejamento integrado, políticas públicas eficientes e participação ativa da comunidade, surge como uma alternativa para revitalizar tais áreas, promovendo a recuperação de infraestruturas, a restauração de patrimônios arquitetônicos e a renovação de espaços atrativos sejam ao mesmo tempo seguros e inclusivos, tanto para moradores, quanto para visitantes.

Na tentativa de regulamentar a reforma, o PLP 68/2024 altera a Lei nº 10.931/2004, que trata patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, passando a admitir hipóteses em que o patrimônio de afetação possa responder por dívidas devidas pela incorporadora, como no caso de dívidas de IBS/CBS. Não se pode olvidar, contudo, que o patrimônio de afetação desempenha um papel relevantíssimo nas incorporações imobiliárias ao proporcionar maior segurança jurídica e financeira para os adquirentes de imóveis, pois isola o patrimônio da incorporação do restante do patrimônio do incorporador, garantindo que os

recursos sejam exclusivamente utilizados na execução do projeto imobiliário específico. Particularmente após o caso da Encol, uma das maiores construtoras do Brasil que faliu na década de 1990 e lesou milhares de consumidores, o patrimônio de afetação fortaleceu a confiança no mercado imobiliário, protegendo os interesses dos consumidores e promovendo um ambiente de maior transparência e responsabilidade, o que sempre foi muito elogiado pelos especialistas do setor.

O PLP 68/2024 também altera o Código Tributário Nacional estabelecendo a possibilidade de tributação por IBS/CBS “no ato oneroso translativo ou constitutivo de direitos reais sobre bens imóveis”, sem qualquer ressalva quanto a eventuais garantias imobiliárias da operação, como a hipoteca ou a alienação fiduciária em garantia – instrumentos essenciais no âmbito do direito à moradia, já que facilitam o acesso ao crédito imobiliário e, conseqüentemente, à aquisição de imóveis. Sendo assim, como os imóveis são bens cujo custo costuma ser elevado, qualquer aumento de preço, como o que possivelmente se dará no caso de aumento da tributação do setor, será capaz de reduzir o acesso de famílias ao direito à moradia.

Por derradeiro, o PLP 108/2024 parece ter suprimido o que fora decidido pelo STJ no Tema 1113, o qual definiu que “valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado” e “o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente”. Se aprovado, a base de cálculo passará a ser “o valor de referência ou o valor da transmissão, o que for maior”. Sendo assim, ampliando-se o valor a ser pago a título de imposto, o risco que se corre é que as pessoas evitem formalizar as suas transações imobiliárias, o que, ao fim e ao cabo, pode gerar impactos sobre publicidade, oponibilidade erga omnes e segurança jurídica do registro imobiliário.

A conclusão do presente trabalho é que a tributação, incluída aquela promovida pela Emenda Constitucional 132/2023, pode afetar significativamente o direito à moradia de diversas maneiras. Impostos elevados sobre a propriedade, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), podem aumentar os custos de manutenção de imóveis, tornando mais onerosa a propriedade nas cidades,

especialmente para famílias de baixa renda. Ademais, tributações elevadas sobre transações imobiliárias, como por meio do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), podem desestimular a compra e venda de imóveis, dificultando o acesso à moradia própria. A carga tributária também impacta o setor de construção civil, influenciando o custo final das habitações e, conseqüentemente, a acessibilidade econômica dos imóveis – afetando indiretamente inclusive aqueles de moram de aluguel. Para mitigar esses efeitos, políticas fiscais como a concessão de isenções ou alíquotas reduzidas para imóveis de interesse especial, a exemplo do que se identificou com as atividades de “reabilitação urbana”, podem ser importantes instrumentos para o desenvolvimento das funções sociais da cidade ao garantir que a tributação não se torne um obstáculo ao acesso direito à moradia.

## REFERÊNCIAS

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. *Estrutura de Alíquotas do IPTU nos Municípios. Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA)*, v. 01, p. 45-59, 2008.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. *RDC*, vol.01, nº 01, ISSN 2317-7721, p. 261-276. Rio de Janeiro RJ: UERJ, 2006.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Direito Constitucional da Cidade. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. *Direito Constitucional da Cidade*. v. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

\_\_\_\_\_. Ordens Constitucionais Urbanas e Direitos Fundamentais nas Cidades. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. *Direito Constitucional da Cidade*. v. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

\_\_\_\_\_. O Direito à Moradia Digna. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. *Direito à Moradia Digna*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

PENALVA SANTOS, Angela Moulin Simões. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: SciELO – EDUERJ, 2017.

# RESILIENT CITY TAX: O IPTU COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO DE CIDADES RESILIENTES

## Resilient City Tax: the IPTU as an Instrument for Developing Resilient Cities

Emílio Eduardo Pereira Pires<sup>1</sup>

Naiane de Araújo Garcez Aires<sup>2</sup>

**Resumo:** Neste estudo exploraremos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pode promover cidades resilientes. A hipótese é que o IPTU pode ser um instrumento eficaz para o desenvolvimento de cidades resilientes. Apresentamos o conceito e a importância de cidades resilientes. Discutimos como o IPTU pode ir além da arrecadação, incentivando práticas sustentáveis. Por fim, discutiremos como o IPTU pode contribuir para a resiliência urbana. Utilizando o método indutivo e procedimento de pesquisa bibliográfico, espera-se identificar como o IPTU pode promover cidades resilientes. Conclui-se que o IPTU pode ser uma ferramenta poderosa para moldar cidades resilientes, desde que aplicado com transparência, eficácia e visão de longo prazo. Destacamos a relevância da recente Emenda Constitucional nº 132/2023, que incorporou a defesa ambiental aos princípios do Sistema Tributário Nacional. A questão central é se a extrafiscalidade ecológica permanece discricionária ou se tornou obrigatória para os municípios.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Fundamentos Constitucionais do Direito Público e Privado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5078493401854055>. E-mail: [emiliopereiraadv@gmail.com](mailto:emiliopereiraadv@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutoranda em Teoria Geral da Jurisdição e Processo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9483117384085133>. E-mail: [naiane11@hotmail.com](mailto:naiane11@hotmail.com).

**Palavras-chave:** Crise Climática; Cidades Resilientes; Tributação Municipal; IPTU.

**Abstract:** In this study, we explore how the Urban Property and Land Tax (IPTU) can promote resilient cities. The hypothesis is that IPTU can be an effective instrument for developing resilient cities. We introduce the concept and importance of resilient cities, discuss how IPTU can extend beyond revenue collection by encouraging sustainable practices, and finally examine how IPTU can contribute to urban resilience. Using an inductive method and bibliographic research, we aim to identify how IPTU can promote resilient cities. Our conclusion is that IPTU can be a powerful tool for shaping more resilient cities, provided it is applied transparently, effectively, and with a long-term vision. We also highlight the relevance of the recent Constitutional Amendment nº 132/2023, which incorporated environmental protection into the principles of the National Tax System. The principal question is whether ecological extrafiscal measures remain discretionary or have become mandatory for municipalities.

**keywords:** Climate Crisis; Resilient Cities; Municipal Taxation; IPTU.

## 1 - Introdução

A crise climática global exige cidades resilientes. Essas cidades devem ter a capacidade de se preparar, responder e se recuperar diante de adversidades, como desastres naturais, crises econômicas e sociais. No entanto, a busca por soluções não pode nem deve recair exclusivamente sobre o poder público. A participação ativa da sociedade, enquanto comunidade politicamente organizada, é indispensável. Nesse cenário, o poder público deve incentivar comportamentos sociais alinhados com as necessidades atuais, garantindo a continuidade da vida urbana e o bem-estar das pessoas. Nesse contexto, surge o questionamento central desta pesquisa: como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pode contribuir para a promoção de cidades resilientes? Para responder a essa indagação, exploraremos o conceito de cidades resilientes, abordaremos o IPTU sob a perspectiva da extrafiscalidade e investigaremos como o imposto municipal pode ser utilizado para promoção de cidades resilientes. A pesquisa adotou uma

abordagem indutiva, com utilização de técnica de pesquisa bibliográfica, visando alcançar os objetivos propostos.

## **2 - A importância das cidades resilientes**

Conforme nos deparamos com desafios globais, como as mudanças climáticas e o rápido crescimento urbano, a necessidade de construir cidades resilientes se torna cada vez mais urgente. O Brasil, com sua vasta extensão territorial e diversidade socioeconômica, enfrenta desafios específicos que demandam estratégias adaptadas à realidade local. De acordo com a definição da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cidades resilientes são aquelas capazes de absorver, recuperar-se e se preparar para futuros impactos, promovendo o desenvolvimento sustentável, o bem-estar e o crescimento inclusivo. Essas cidades têm a capacidade de resistir eficientemente diante de adversidades, garantindo a qualidade de vida de seus habitantes e evitando a destruição do patrimônio. Como afirmou Gonçalves (2017) “é nesse plano que se materializa a natureza dinâmica e complexa dos territórios resilientes, organizadas para gerar persistência, adaptabilidade e ganhos no capital de transmutabilidade”. O termo “cidades resilientes” foi oficialmente criado em 2010 pela Organização das Nações Unidas (ONU) por meio da campanha “Construindo Cidades Resilientes”. Essa iniciativa teve como objetivo sensibilizar autoridades governamentais e cidadãos sobre a importância de fortalecer as cidades diante de situações adversas e desastres. A partir de então, a MCR2030, alinhada com os objetivos da Agenda 2030, tem trabalhado para capacitar comunidades a se prepararem para riscos, promovendo não apenas a sobrevivência, mas também o desenvolvimento sustentável. Passados mais de dez anos, o tema continua relevante, com ainda mais ênfase após o desastre ocorrido no Rio Grande do Sul. Shi (2023) destaca que a resiliência envolve o reconhecimento dos desafios iminentes e potenciais que uma cidade pode enfrentar. Diferentes cidades, dependendo de suas posições geográficas, econômicas e sociais, apresentam vulnerabilidades variadas. Assim, algumas podem ser mais suscetíveis a inundações, enquanto outras podem ser mais vulneráveis a crises econômicas. Uma vez identificadas as ameaças e vulnerabilidades, o foco se volta para o desenvolvimento de estratégias que

possam neutralizar ou mitigar esses desafios. Segundo a Organização das Nações Unidas (2012), a resiliência e a redução de riscos de desastres climáticos devem compor o planejamento urbano, bem como as estratégias para alcançar o desenvolvimento sustentável, o que pressupõe alianças fortes e amplo engajamento popular. Assim, investir em resiliência urbana significa contribuir para um futuro mais seguro e sustentável. Uma das formas de financiar a transformação das cidades é por meio da tributação, o que começaremos a ver no próximo tópico, ao abordar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) na perspectiva da extrafiscalidade.

### **3 - A extrafiscalidade do IPTU**

A tributação não se limita a arrecadação, também desempenha um papel político e social. Segundo Ricardo Lobo Torres, “a extrafiscalidade se define como a finalidade política e social do tributo, paralela à finalidade propriamente fiscal consistente na arrecadação de tributos para as necessidades essenciais do Estado” (1986, p. 278). Juarez Freitas aponta que “as funções regulatórias socioeconômicas e ambientais são também desempenhadas pela tributação, em que pese a missão arrecadatória soar, aos olhos de observadores de superfície, como um fim em si mesmo.” (2017, p. 67). A Constituição Federal de 1988 permite que os tributos sejam utilizados para concretizar valores, direitos e objetivos fundamentais. No âmbito da competência tributária, o IPTU foi atribuído aos municípios (art. 156, I, §1º, I e II). Segundo o Código Tributário Nacional (art. 32), o referido imposto tem como hipótese de incidência a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município. Pelo desenho normativo do IPTU, pode-se afirmar que se trata de imposto que possui natureza fiscal, ou seja, cujo fim é arrecadar receita para a composição do orçamento público municipal. No campo da extrafiscalidade, a elaboração de normas indutoras de comportamentos pressupõe uma dupla competência, ou seja, que o ente político possua a competência administrativa e também a competência tributária, ambas, definidas na Constituição Federal. No que se refere aos estímulos tributários para o desenvolvimento de cidades resilientes, é plenamente possível, pois, nesse caso, o município necessita “atuar para promover, no que

couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII)” (Pimenta, 2020, p. 79), bem como executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182).

Souza e Wolfram (2017) explicam que, embora, o IPTU seja um imposto tipicamente fiscal, os municípios podem utilizá-los com função extrafiscal, para evitar a especulação imobiliária, estabelecendo alíquotas progressivas no tempo, com o objetivo de assegurar o cumprimento da função social da propriedade, um dos princípios norteadores da ordem econômica. No contexto da extrafiscalidade do ambiental, Luiza Gaspar Feio explica que o IPTU Verde “[...] desonera seus contribuintes diante de ações positivas que agregam valor na construção de espaços mais justos, solidários e saudáveis para se viver” (2018, p. 43). Em relação à tributação ecológica, a Emenda Constitucional nº 123/2023 introduziu a defesa do meio ambiente como um princípio norteador do Sistema Tributário (art. 145, § 3º). O artigo 170, inciso VI também destaca a defesa do meio ambiente, permitindo tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Desse modo, é evidente que a Constituição Federal não apenas permite, mas incentiva o uso de tributos para a promoção do desenvolvimento sustentável, tema dentro do qual se inserem as cidades resilientes. Exploraremos como o imposto pode ser utilizado para promoção de cidades resilientes.

#### **4 - IPTU e cidades resilientes**

Compreendida a legitimidade constitucional do uso do tributo para fins ecológicos, surge o questionamento: como utilizar o IPTU para promoção de cidades resilientes? Inicialmente, observa-se duas possibilidades: redução da carga tributária com incentivos fiscais, ou aumento para incentivar a adoção de comportamentos aderentes. Em resumo, a calibração da alíquota de acordo com critérios ambientais ou ecológicos. No Brasil, o primeiro município a instituir isenção do IPTU para fins ecológicos foi São Paulo, por meio da Lei nº 10.365/1987. Essa lei concede um desconto de 50% para imóveis revestidos de vegetação arbórea, declarada como preservação permanente ou perpetuada. Além de São Paulo, outros municípios brasileiros já ofereceram descontos do imposto para adoção de medidas sustentáveis (como captação e utilização de água pluvial;

aquecimento solar etc.) (Barros, 2018, p. 114). Para que o município adote o IPTU para a promoção de cidades resilientes, é necessária a atualização do Plano Diretor. Alíquotas diferenciadas para tecnologias verdes (painéis solares, telhados verdes) estimulam a sustentabilidade e resiliência das edificações e da infraestrutura urbana. Controle e avaliação são essenciais para garantir a efetividade do incentivo fiscal. Pesquisa sobre o IPTU Verde em municípios do Estado da Bahia destaca a necessidade de transparência nas renúncias fiscais (Morais, 2023). Vale lembrar que, de acordo com o art. 37, § 16, da Constituição Federal, existe o dever dos entes públicos de avaliar suas políticas públicas e divulgar os resultados alcançados.

## 5 - Conclusões

O município desempenha um papel crucial no planejamento urbano, no entanto, os cidadãos-contribuintes também são relevantes. Políticas tributárias podem estimular a transformação das cidades e o IPTU possui um potencial significativo como instrumento para promover cidades resilientes. A Constituição Federal autoriza o uso do IPTU para fins ecológicos. A noção de aproveitamento da propriedade precisa ser ampliada para abranger a necessidade de cidades resilientes. Além da progressividade, o IPTU pode promover práticas sustentáveis e fortalecer a resiliência urbana. O controle eficiente dos incentivos fiscais é essencial. A Emenda nº 132/2023 destaca a proteção ambiental. Isso abre espaço para discussão sobre se o uso dos instrumentos extrafiscais para promoção de políticas ambientais é facultativo ou mandatório, o que requer um outro estudo. Em resumo, o IPTU pode moldar cidades resilientes, desde que seja aplicado com transparência e eficácia.

## REFERÊNCIAS

BARROS, J. P. de. *Tributação verde como instrumento internacional para implementação dos objetivos do desenvolvimento sustentável*. 2018. 167 p. Tese (Doutorado em Direito Ambiental Internacional) - Faculdade de Direito da UNISANTOS, Universidade Católica de Santos, Santos, 2018.

FEIO, L.G. *O IPTU Verde e a construção da cidade sustentável*. 2018. 119 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

GONÇALVES, Carlos (2017). Regiões, cidades e comunidades resilientes: novos princípios de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 09 (02) Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em 09 jun. 2024.

MORAIS, F. A., *Transparência e evidenciação da renúncia de receita no âmbito dos incentivos fiscais ambientais: uma análise da adoção do IPTU Verde por municípios baianos*. 2023. 136 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Faculdade de Ciências Contábeis, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Direito Tributário Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. A extrafiscalidade no IPTU. *Revista de Direito*, v. 38, p. 273-280, Rio de Janeiro, 1986.

SHI, Chenchen. (2023). *Environmental governance in resilient cities: multidisciplinary approaches*. *Frontiers in Environmental Science*, 1(2), 1-3. Disponível em <https://www.frontiersin.org>. Acesso em: 09 jun. 2024.

SOUSA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; WOLFRAM, Felipe Bittencourt. Sustentabilidade e produção de energia solar: incentivos tributários municipais. In: CAVALCANTE, Denise Lucena; CALIENDO, Paulo (Coords.). *Políticas Públicas, Tributação e Energia Solar*. Curitiba: CRV, 2017.

# **MOBILIDADE URBANA E DIREITO À CIDADE: DESAFIOS ENFRENTADOS POR PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (PCD)**

## **Urban Mobility and Right to the City: Challenges Faced by People with Disabilities (PWD)**

Leonardo Henrique Fernandes de Sa<sup>1</sup>

**Resumo:** A pesquisa tem como objeto de estudo o desenvolvimento do direito à cidade e a sua importância para garantir o direito à mobilidade urbana para pessoas com deficiência. Partindo da percepção de que pessoas com deficiência também exercem atividades no meio urbano, faz-se necessário promover ferramentas de inclusão desse grupo nesse espaço. A metodologia de trabalho foi dedutiva, sendo a pesquisa bibliográfica e exploratória para o desenvolvimento dos estudos. Desse modo, verificou-se que a legislação brasileira adota a mobilidade urbana como uma questão a ser resguardada em sua Constituição, tendo como orientação infraconstitucional o Estatuto da Cidade, a Lei de Mobilidade Urbana e o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Contudo, mesmo com a presença da proteção legal, o cotidiano dessas pessoas é marcado por inúmeros desafios a serem superados no espaço urbano.

**Palavras-chaves:** Mobilidade urbana; Desafios; Deficiência.

**Keywords:** Urban mobility; Challenges; Disabilities.

### **1 - Introdução**

---

<sup>1</sup> Graduando da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES.

Primeiramente, é fundamental compreender o conceito do Direito à Cidade. Esse termo surgiu em 1968 por meio do autor Henri Lefebvre, que publicou uma obra com características voltadas ao pensamento marxista chamada “Direito à Cidade” (no original, *Le droit à la ville*) (ALVARES, 2023).

O objetivo do seu trabalho consiste em analisar o impacto gerado pela produção capitalista do século XX, a qual foi responsável por construir espaços urbanos ao redor do processo de industrialização. Nesse caso, “as concentrações urbanas acompanham as concentrações de capitais no sentido de Marx” (LEFEBVRE, 2001, p. 15).

Dessa maneira, ele esclarece que esse processo mercantilizado gera algumas consequências, como à desigualdade econômica, que, por sua vez, resulta na fragmentação espacial e social, criando uma região centralizada com alto teor de especulação imobiliária, a qual empurra classe econômica mais baixa para as periferias. Nesse sentido, o autor entende que existe um grupo capitalista que deseja privatizar o espaço urbano (LEFEBVRE, 2001).

Assim, ele apresenta a ideia do Direito à Cidade, que pode ser entendida como o direito à participação e, ao mesmo tempo, à apropriação da população sobre a cidade como um todo. Nesse contexto, ele elucida que a cidade é um local de “[...] de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc” (LEFEBVRE, 2001, p. 139).

À vista disso, é possível concluir que o Direito à Cidade é um mecanismo de integração ou até mesmo reintegração de um indivíduo aos elementos de sua cidade, pois “O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito a liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”. (LEFEBVRE, 2001, p. 134).

## 2 - Metodologia

Neste artigo, foi adotado o método dedutivo com base em pesquisa bibliográfica e exploratória, permitindo a fundamentação teórica do estudo e o aprofundamento sobre a matéria debatida.

A pesquisa exploratória “tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008, p. 27).

Enquanto a pesquisa consistiu no levantamento de “material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p. 50).

Por sua vez, as informações foram sintetizadas e organizadas de maneira a elucidar o tema do trabalho, apontado os elementos relevantes para o alcance do objetivo da pesquisa.

### **3 - Direito à cidade no Brasil**

No Brasil, o movimento por reformas urbanas ganhou força no fim da ditadura militar. Assim, em 1980, surgiu o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), que representou o anseio de inúmeras pessoas pela garantia do direito à cidade (AVRITZER, 2010).

Atualmente, o Direito à Cidade é encontrado nos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), regulamentando a política urbana no âmbito federal. Porém, esse tema é regido pela Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e outras providências (IPEA, 2018).

O artigo 2º do Estatuto em questão expõe um rol de objetivos a serem seguidos para o alcance efetivo do desenvolvimento do princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, presentes nos artigos supracitados da CRFB/88.

Art. 2º: A política urbana tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao

trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, é possível concluir que o direito à cidade é um “direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras, de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis” (IPEA, 2018, p. 9).

Além disso, o Estatuto em questão descreve a necessidade do gerenciamento e planejamento de diretrizes a serem buscadas para garantir a efetividade do direito à cidade e a efetivação de princípios essenciais da nossa Constituição, como a dignidade da pessoa humana, a equidade social, o desenvolvimento sustentável, entre outros.

IV – Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2001).

#### **4 - Mobilidade urbana e os desafios das pessoas com deficiência**

A mobilidade urbana é um dos temas fundamentais que compõem a estrutura do direito à cidade, pois a sua ineficácia intensifica as desigualdades no aspecto social e econômico de uma comunidade.

Dessa forma, é possível compreender a mobilidade urbana como a “[...] capacidade de dar suporte aos deslocamentos das pessoas e de bens no espaço urbano para a realização das atividades diárias” (LOPES, 2020, p.45).

No Brasil, a mobilidade urbana é regulamentada pela Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Segundo o seu artigo 1º, essa política é responsável por integrar os modos de transporte, facilitando o seu acesso e buscando melhorar a mobilidade das pessoas e cargas dentro do município. Observa-se que o artigo 2º complementa afirmando

que o objetivo dessa política é “contribuir para o acesso universal à cidade” (BRASIL, 2012).

Por conseguinte, a Lei nº 13.146/2015 designa a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Consta no artigo 2º considera uma pessoa com deficiência como “aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igual de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2015).

A partir disso, surge a questão de como garantir o devido acesso à mobilidade urbana para as pessoas que necessitam de ferramentas adaptadas para o exercício de suas atividades. O artigo 24, inciso IV da Lei 12.587/2012 afirma que o Plano de Mobilidade Urbana deve proteger “a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade”.

Porém, na realidade ainda existem inúmeros desafios a serem superados para que o direito em questão seja devidamente assegurado. Verifica-se que, entre os principais obstáculos, estão presença de calçadas irregulares, falta de rampas de acesso, falta de sinalização adequada para essas pessoas, presença de pisos escorregadios, rotas acessíveis, ou seja, percursos sem barreiras físicas durante o trajeto, entre outros fatores (ENAP, 2020).

Igualmente, os transportes públicos passaram por diversas transformações nas últimas décadas, mas nem toda cidade possui essa garantia e muitas das que possuem não conseguem abranger as necessidades das pessoas deficientes. Logo, é fundamental desenvolver um plano de mobilidade urbana voltada ao transporte público integralizado e toda infraestrutura que cerca as estações de ônibus, trens e metrô (ENAP, 2020).

Outros fatores podem ser colocados para assegurar a mobilidade urbana para esse grupo, por exemplo, a garantia de espaços demarcados para estacionar, o desenvolvimento de opções seguras de lazer, desenvolvimento de dispositivos tecnológicos que permitam gerar essa acessibilidade (ENAP, 2020).

Por fim, um elemento fundamental a ser combatido sobre essa questão é o preconceito e o estigma provocados por um aspecto cultural negativo do brasileiro sobre pessoas que apresentam alguma deficiência. Por isso, a

incorporação de campanhas e políticas públicas pode promover a conscientização da população sobre o tema (ENAP, 2020).

## 5 - Considerações finais

Portanto, é possível concluir que a mobilidade urbana para pessoas com deficiência é um desafio complexo que envolve questões de infraestrutura com a devida adequação às necessidades apresentadas para cada contexto, mas também carecem de mudanças culturais e sociais para gerar a inclusão plena dessas pessoas ao meio urbano. Dessa maneira, é fundamental que os municípios desenvolvam o seu Plano de Mobilidade Urbana com base nas necessidades reais das pessoas que vivem na cidade. Além disso, a conscientização da população é essencial para alcançar uma cidade mais acessível e justa a todos que se deslocam no seu espaço para exercer as suas atividades necessárias.

## REFERÊNCIAS

ALVARES, Gabriel. **A problemática do direito à cidade: as contradições políticas do direito à cidade no urbano contemporâneo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, 2023. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-22052023-122703/publico/2023\\_GabrielAlvarez\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-22052023-122703/publico/2023_GabrielAlvarez_VCorr.pdf). Acesso em: 20 de maio de 2024.

AVRITZER, Leonardo. **O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil**. Revista Crítica de Ciências Sociais. 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4491?lang=en>. Acesso em: 22 de maio de 2024.

**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.

**BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Acessibilidade em Espaços Urbanos – Módulo 2: Mobilidade Urbana e Acessibilidade.** 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5455>. Acesso em: 25 de maio de 2024.

GALETTI, Camila Carolina Hildebrand; DRUMOND, Nathalie. **Direito à cidade: revisitando o conceito de Henri Lefebvre sob uma perspectiva marxista feminista.** Revista Vernáculo. Publicado em junho de 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/vernaculo/article/view/73312/40913> . Acesso em: 20 de maio de 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão – Contribuições à nova agenda urbana: o relatório do concidades para a conferência habitat III.** Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8407/1/TD\\_2389.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8407/1/TD_2389.pdf). Acesso em 23 de maio de 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 2001. São Paulo, ed. Centauro.

LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana: conceito e planejamento no ambiente brasileiro.** Curitiba: Appris, 2020.

# INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA ANÁLISE CONTEMPORÂNEA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO ENTRE O MÉDIO VALE DO PARAÍBA E A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Luiza de Faria Xavier Índio<sup>1</sup>

**Resumo:** A fim de tratar sobre a relação entre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Região Do Médio Vale do Paraíba por meio da mobilidade urbana, mais especificamente do transporte rodoviário, o presente artigo perpassa pelos conceitos fundamentais estabelecidos pelo neoconstitucionalismo e a importância para o resgate do federalismo cooperativo brasileiro. Nesse sentido, pretende-se, ainda, analisar a aglomeração de competências sobre os municípios, recentemente alçados a entes federativos. Por fim, a análise do estabelecimento de regiões metropolitanas como alternativa para resolução de questões regionais, especialmente quanto à mobilidade urbana no estado do Rio de Janeiro.

**Palavras-chave:** Mobilidade Urbana; Município; Região Metropolitana.

**Keywords:** Urban Mobility; Municipality; Metropolitan Region.

A alçada dos municípios a Entes Federativos pela Constituição Federal de 1988 trouxe à tona discussões sobre os impactos na governança local. Sem tal autonomia, não seria possível lidar com a realidade local de maneira tão

---

<sup>1</sup> Bacharela em Direito pela Universidade Federal Fluminense - Volta Redonda (2022). Mestranda em Direito, na linha de Direito da Cidade, pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2023-2025). Advogada. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

abrangente. Por outro lado, ainda há que se atuar sobre a latente desigualdade entre municípios, o que abrange diferenças espaciais e geográficas, bem como financeiras.

Uma vez que gerir a seara local tornou-se onerosa, em diversos aspectos concernentes às políticas públicas locais, o regionalismo surge como tendência para busca e o atingimento de soluções necessárias para o atendimento de princípios constitucionalmente estabelecidos.

A experiência das regiões metropolitanas emerge do processo de urbanização intenso vivido no cenário nacional. A experiência da especulação imobiliária fez com que surgissem, como conhecemos em denominação atual, as cidades dormitórios.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é disciplinada por meio da Lei Complementar nº 184/2018, que trata de sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a agência executiva da região metropolitana do Rio de Janeiro.

É imperioso reconhecer a mobilidade urbana como uma das funções sociais a ser alcançada na cidade. Sabe-se que a constituição da região metropolitana do Rio de Janeiro se deu, majoritariamente, em razão da desigualdade vivenciada por aqueles que usufruem do mercado imobiliário.

A fixação da moradia, em sua grande maioria, é mediada pela facilidade de circulação entre casa e trabalho. Em que pese a necessidade de realizar uma escolha apropriada para estabelecimento de moradia, a especulação imobiliária faz com que os trabalhadores se estabeleçam cada vez mais distantes de seu local de trabalho, muitas vezes residindo em outro município, que estabeleça padrões econômicos mais acessíveis de moradia, sendo estes municípios conhecidos como “cidades dormitórios”.

O processo de urbanização em torno da cidade do Rio de Janeiro demonstra a centralidade urbana da cidade para acessibilidade do mercado de trabalho, de lazer, da educação etc. A habitação resta, para a maioria dos indivíduos que agregam a região, para as cidades que compõem a região metropolitana, que não a capital do Estado.

A Região do Médio Vale do Paraíba – o emprego da palavra região, neste caso, denota a delimitação de um recorte espacial, com justificativas diversas, que se difere da denotação utilizada para região metropolitana – é composta por 12 municípios, sendo eles Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda.

Motivados pelas mesmas razões que os habitantes do espaço metropolitano, as pessoas que saem do interior do Estado em direção ao município do Rio de Janeiro visam, precipuamente, acesso aos aparelhos de educação, saúde, lazer etc., que, por razões alheias à discussão aqui apresentada, não são disponibilizados no território de sua residência, ou são disponibilizados de modo não satisfatório.

Dessa forma, o fenômeno que se observa no presente caso é a existência de uma clara hierarquia das cidades. No caso em comento, a influência da Metrópole Nacional da cidade do Rio de Janeiro sobre outras regiões demonstra a expressiva influência urbana regional sobre as demais áreas.

Por outro lado, ainda que a Metrópole do Rio de Janeiro enfrente problemas relativos à precarização de atendimento das funções da cidade, bem como de direitos fundamentais e sociais, ainda é significativo o seu progresso frente às demais localidades presentes em sua área de influência.

Quando se trata da conexão entre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Região do Médio Vale do Paraíba, é essencial atentarmos aos fatores espaciais que aproximam as regiões. Em verdade, aproximação não é a melhor definição para a relação espacial estabelecida entre as regiões, uma vez que alguns municípios são vizinhos, como é o caso de Piraí e Paracambi.

No entanto, algumas cidades distanciam-se em quase 250 quilômetros, como é o caso dos municípios de Itatiaia e Rio Bonito, o que resulta numa viagem de aproximadamente 4 horas de carro, considerando condições normais de trânsito.

Parece lógico concluir que a proximidade entre as regiões, que possuem alguns municípios limítrofes, não encontraria óbices na livre circulação de pessoas e coisas. No entanto, chegar a esta conclusão é encarar uma falácia urbana.

Ante aos breves comentários tecidos sobre a mobilidade urbana na região metropolitana do Rio de Janeiro, é forçoso reconhecer que a adversidade muito conhecida pelos habitantes da grande metrópole é também refletida para os habitantes do Médio Paraíba que precisam acessar a capital do Estado.

Parece ser de pleno conhecimento que os cidadãos - mais especificamente aqueles que possuem residência entre os municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro - que enfrentam limites para estabelecer residência na grande metrópole carioca convivem diariamente com os empecilhos relacionados à mobilidade pública regional.

No entanto, o que precisa ser reconhecido, nesse sentido, é o desvantajoso reflexo da política de mobilidade urbana, especialmente a rodoviária, para os habitantes do Médio Vale do Paraíba que, frente às suas necessidades, precisam transitar pela Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Por certo, a facilidade de crédito para aquisição de veículos automotivos contribuiu para o aumento da frota automotiva em nível nacional. De modo mecânico é possível concatenar a ideia de que o aumento de veículos no espaço urbano, em certo momento, causará o congestionamento de pessoas e máquinas em direção a um destino comum.

No entanto, a frota de veículos não aumenta apenas em razão da facilidade de crédito para aquisição de automóveis. Isso porque, ainda que as inovações apresentadas pelo mercado financeiro comportem a realidade de muitos brasileiros, pensar desta forma nos levaria a excluir uma grande parte de cidadãos que diariamente utilizam do transporte coletivo.

Nesse sentido, a fim de atender a demanda de pessoas, comumente se dirigindo ao trabalho, escola, universidade e hospital, a frota de veículos de transporte coletivo também aumentou, ou deveria aumentar, a fim de atender o transporte como direito social.

O aumento da frota de veículos automotores e a ausência de planejamento e execução de políticas públicas fazem com que a experiência de trânsito até o município do Rio de Janeiro seja dinâmica. Isso ocorre precipuamente em função da imprevisibilidade dos fatos supervenientes que podem vir a ocorrer e influem sobre a realidade rodoviária, como acidentes,

fiscalizações preventivas de trânsito (“blitz”), operações policiais em comunidades etc.

A experiência de ineficácia na mobilidade urbana, para muito além de representar apenas um período de tempo de deslocamento, sob o qual merece suma importância quando relacionado ao trajeto casa – trabalho – casa, principalmente para aqueles que laboram, mas não residem na metrópole, representa também uma nova variável para observação da desigualdade social.

Diante dessa realidade, resta devidamente comprovado que o processo de integração regional entre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Região do Médio Vale do Paraíba, através do transporte rodoviário, é marcado, preponderantemente, por aspectos negativos.

Isso pois, a experiência rodoviária precária vivenciada no âmbito da Região Metropolitana é refletida no acesso à Grande Metrópole, para aqueles que vem de outras regiões. Tal fato demonstra, assim como diversas outras temáticas atinentes às Regiões Metropolitanas, a ausência participação concreta do Estado do Rio de Janeiro quanto à questão abordada.

É fato que, especificamente no âmbito da Região Metropolitana, todas as ações devem ser coordenadas para uma atuação conjunta dos entes federativos responsáveis, quais sejam, o Estado do Rio de Janeiro e os Municípios que compõem a Região Metropolitana Carioca. No entanto, ao avaliarmos a perspectiva da integração regional, não pode o Estado eximir-se em cumprir o seu papel relativo à política urbana regional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018**. 27 dez. 2018. Disponível em:

<http://www.irm.rj.gov.br/arquivos/lei-complementar-184.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista Opinião Jurídica**, n. 6, 2005.2. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2881>. Acesso em: 30 set. 2023.

COSTA POLASTRI LIMA, Natalia. **Teoria do Estado Federativo e a Constituição da Cidade**. In: AFFONSO DA COSTA MOURA, Emerson; DE AZEVEDO TORRES, Marcos Alcino; PEREIRA DA MOTA, Maurício Jorge (coord.). **Direito Constitucional da Cidade: Teoria da Constituição da Cidade e do Federalismo Urbano**. 2021: Lumen Juris, 2021. v.1, cap. 06, ISBN 978-65-5510-850-7.

DE LUCENA CORDEIRO, Glauber. **Regiões Metropolitanas: o papel dos parlamentos metropolitanos na governança interfederativa do Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 13.089/15)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. ISBN 978-85-8440-785-9.

DI SARNO, Daniela Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. 1. ed. Barueri: Manole, 2004.

FERNANDES CORREIA, Arícia; FARIAS, Talden. Direto da Metrôpole: Comentários Críticos ao Estatuto da Metrôpole e ao Projeto de Lei da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Internacional de Direito Ambiental**. E-book.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. ISBN 978-65-87201-04-7.

LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. 1. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

PERO, Valéria; STEFANELLI, Victor. A questão da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras. **Revista de Economia Contemporânea**, 2015.

Disponível em: [www.ie.ufrj.br/revista](http://www.ie.ufrj.br/revista). Acesso em: 30 set. 2023.

# **O INDÍGENA EM ÁREAS URBANAS: RECONHECIMENTO DOS SUJEITOS, DIREITO À CIDADE E AO TERRITÓRIO**

## **Indigenous in Urban Areas: Recognition of Subjects, Right to the City and Territory**

Pedro Bastos de Souza<sup>1</sup>

**RESUMO:** A presente pesquisa parte de um pressuposto teórico de reconhecimento dos sujeitos e da necessidade promoção das identidades indígenas, bem como de um Direito à Cidade inclusivo e que priorize o valor de uso do espaço urbano. Seu objetivo é analisar o fenômeno da presença de comunidades indígenas em áreas urbanas e periurbanas, buscando compreender o cenário jurídico que o permeia, identificando os pontos de conflito e buscando apontar caminhos que possam garantir a promoção de direitos, respeitando suas diferenças e garantindo a posse e regularização de suas terras. Desse modo, será possível a manutenção de seus vínculos identitários e, ao mesmo tempo, a fruição plena dos direitos inerentes à Cidade.

**Palavras chave:** indígenas; reconhecimento; identidade; direito à cidade; território

**Keywords:** indigenous; recognition; identity; right to the city; territory

### **1 - Introdução**

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Políticas Públicas (UNIRIO). Mestrando em Direito da Cidade (UERJ). Advogado e Jornalista.

O Censo 2022 do IBGE aponta que a população indígena no Brasil país chegou a 1.693.535 pessoas, o que representa 0,83% do total de habitantes.<sup>2</sup> Menos da metade vive em Terras Indígenas.

Existe uma variedade de casos em que se verifica a presença de indígenas nas cidades, mesmo nos grandes centros urbanos. Por ora, mencionemos, de forma geral, três situações: territórios ocupados de forma originária, inicialmente situados em áreas rurais mas que foram, com a expansão das cidades, fagocitadas pelo fenômeno da urbanização (áreas periurbanas); territórios ocupados a partir de processos de migração da comunidade/tribo como um todo, nos casos em que há alguma tradição de nomadismo (migrantes indígenas que aportaram às cidades em busca de emprego e melhores condições de vida típico fenômeno migratório de êxodo campo-cidade) e que se encontram parcialmente dispersos nas áreas urbanas mas que mantêm seus vínculos de pertencimento de origem, ora reunindo-se em associações, ora em assentamentos precários tipicamente urbanos (como favelas).

É importante considerar que a identidade cultural de um grupo não é estática e tem constituição heterogênea. A identidade é fluida e tem um processo de revalorização dinâmico, resultado de contínuas discussões internas ou de influência de outras culturas. Por vezes as perdas de identidade e os desenraizamentos se dão de modo parcial e fragmentado. Traços de um modo de viver tradicional podem permanecer vivos com outro formato e intensidade. Ter em vista estes pontos permite compreender de forma mais justa a questão das comunidades indígenas urbanas.

É preciso reconhecer que os padrões de representação que a sociedade nacional hegemônica (e os operadores do Direito em geral) possuem das diferentes etnias indígenas são permeados por preconceitos, generalizações, estereótipos e falta de informação.

Aliados à falta de reconhecimento, surgem outros déficits de direitos daí oriundos e que resultam em negação de acesso a direitos sociais, ameaça aos territórios ocupados pelos indígenas e conflitos ambientais. Ignorados em suas

---

<sup>2</sup> IBGE. <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/dados-do-censo-2022-revelam-que-o-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas>. Acesso em 27 de setembro de 2023.

identidades, privados de seus territórios e tendo comprometidos seus meios de subsistência, os integrantes de etnias indígenas padecem de injustiças ligadas à má distribuição (de renda, de acesso a terra, de acesso a direitos sociais básicos). No âmbito urbano os déficits de reconhecimento e o acesso precário a direitos sociais, à terra e à moradia tendem a se acentuar, especialmente em um contexto que a Cidade seja hostil ao migrante e ao diferente e também em razão dos avanços da especulação imobiliária.

A presente pesquisa parte de um pressuposto teórico de reconhecimento dos sujeitos, especialmente com base em Nancy Fraser (2002; 2003), e da necessidade de proteção e promoção das múltiplas identidades indígenas, bem como de um Direito à Cidade inclusivo e que priorize o valor de uso do espaço urbano.

## 2 - Reflexões sobre o reconhecimento dos sujeitos indígenas na cidade

Conforme exposto por Fraser (2003), o paradigma do reconhecimento, que tem como alvo as injustiças entendidas como culturais, teriam sua raiz nos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação do sujeito. Exemplos incluem a dominação cultural (com sujeição a padrões de interpretação e comunicação que são associados a outra cultura e que são alheias ou hostis à sua própria); não-reconhecimento (sendo tornados invisíveis por meio de práticas comunicativas e representacionais de sua própria cultura) e desrespeito (sendo constantemente difamados ou menosprezados em representações culturais públicas estereotipadas ou mesmo nas interações da vida cotidiana).

No caso dos indígenas brasileiros a falta de reconhecimento nestes termos é patente desde o tempo da ocupação portuguesa no século XVI. Visto como não cidadãos ou como seres de segunda classe, “selvagens”, “silvícolas”, foram vítimas de genocídio no sentido físico e cultural (etnocídio).

Nesta linha, Fraser (2003) destaca que o paradigma de redistribuição foca em injustiças que define como socioeconômicas e que se presumem enraizadas na estrutura econômica da sociedade. Exemplos incluem a **exploração** (deixando os frutos do trabalho de alguém ser apropriado em benefício de outros); a **marginalização econômica** (sendo o sujeito confinado a trabalhos indesejáveis

com mal remunerados ou tendo negado acesso completamente a trabalhos que gerem renda) e a **privação** (sendo negado um padrão material de vida adequado). [grifos nossos]

Há que se entender que a situação de injustiça a que é submetida a população indígena tem sua origem em um claro déficit de Reconhecimento, de negação de sua identidade. O tratamento nestes termos leva, assim, a um acesso desigual aos demais direitos, e aí incluída a questão do direito ao território, como intrinsecamente relacionado a seu modo tradicional de sobrevivência.

Na visão frigorificada e preconcebida de indígena pela sociedade hegemônica, seu lugar é no meio do mato, caçando e pescando, vivendo em “estado de natureza”. Mas é preciso ter claro que estar na Cidade ou próximo a ela, se por um lado tende a trazer algum desenraizamento ao indígena, não pode significar o desprezo ou abandono de sua própria identidade. Principalmente se este juízo de valor vem de um terceiro. Cabe ao homem branco que vive em uma grande metrópole descaracterizar ou desdenhar do status de indígena por que este almeja acesso à educação e a tecnologias?<sup>3</sup> Autodeterminação dos sujeitos tem a ver com autoidentificação e este é critério mundialmente aceito não só pela Antropologia, mas consagrado pela Convenção 169 da OIT. Não cabe a uma maioria dominante (econômica ou culturalmente) definir quem o outro é.

Os critérios de autoidentificação e autodefinição permeiam, assim, a pauta das identidades contemporâneas, não só em termos de etnia, mas em questões de raça, gênero e diversidade sexual, por exemplo.

Em linha que não discrepa da lógica de Teorias do Reconhecimento, Rios (2012), propõe um Direito da Antidiscriminação baseado em alguns pressupostos, que podem assim ser sintetizados:

- Sempre existe algum paradigma no mínimo pressuposto quando se qualifica algo ou alguém como “diferente”. É preciso explicitar, discutir e compreender as diferenças.

---

<sup>3</sup> Contra o senso comum de que indígena não pode ter celular ou televisão se não deixa de ser indígena, utilizemos do humor e ironia: “você branco deixou de sê-lo e passou a ser indígena porque come mandioca, tapioca e churrasco (invenções indígenas!)? – Facebook – Autor desconhecido.

- O respeito à diferença deve se dar sem abrir mão da igualdade.
- Afirmção da diferença pressupõe conquista de autonomia e participação das comunidades/movimentos organizados

Para Lefebvre (2001, p.6), a Cidade deveria ser uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, do comércio, das trocas, na direção dos produtos. A obra é valor de uso e o produto valor de troca. Lefebvre (2001) destaca a oposição entre o valor de uso (a cidade e a vida urbana, o tempo urbano) e o valor de troca (os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos). Partindo da distinção de Lefebvre, daí a sensação de que no espaço urbano os indígenas estariam não só fora do tempo, mas também “fora do lugar”. O território e a tradição, para os indígenas, são valores de uso e não de troca.

### 3 - Conclusão

Convém defender que a especial proteção e o regime jurídico próprio referente a Terras Indígenas previsto no artigo 231 da Constituição Federal e na Lei 6001/73, de competência da União, não é excludente à proteção que outros entes federativos possam conferir às comunidades tradicionais. A proteção da posse e a aquisição da propriedade em sentido próximo ao do Direito Civil é possível por indígenas, inclusive de forma coletiva, abrindo-se possibilidades que podem reforçar, especialmente nos ambientes urbanos e periurbanos, o direito das comunidades e dos indivíduos não só à moradia, mas ao território. Território aqui compreendido essencialmente valor de uso e não como valor de troca, mas como local de pertencimento.

O sentido de função social da propriedade adquire contornos peculiares no caso em tela por significar um reforço no reconhecimento da identidade indígena, como garantia das características de comunidade tradicional e a própria reprodução social do grupo. Assim, a propriedade comunal ou coletiva do território, à semelhança do que ocorre com os quilombolas, deve ser prestigiada.

Os casos de aldeias e assentamentos indígenas em áreas urbanas são multifacetados e com diversas configurações, sendo necessária a busca de soluções e mecanismos de promoção de direitos que sejam adequados aos casos concretos. Cada grupo, cada tribo, possui peculiaridades históricas: cada um ocupa a cidade por um motivo. Todos têm em comum o sentimento de pertencimento a uma identidade étnica própria e tal fato não deve ser objeto de estranheza por parte dos habitantes da cidade e muito menos do Poder Público.

No cenário urbano, limitar o direito dos indígenas a viver comunitariamente em razão de uma data estática (1988 ou qualquer outra no tempo), contribuiria para anular sua condição de sujeitos (em sentido individual e coletivo), privilegiando interesses em que a Cidade perde por completo seu valor de uso.

## REFERÊNCIAS

FRASER, Nancy e HONNETH, Axel (eds.). **Redistribution or Recognition?** London: Verso, 2003.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a “post-socialist” age. **New Left Review**, 212: 68–93, 1995

FRASER, Nancy. A Justiça Social na Globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. Trad. Teresa Tavares. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 63, out. 2002.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5ª Edição. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

HARVEY, David. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, v. 12, nº2, dezembro, 2009.

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

RIOS, Roger Raupp. O Direito da Antidiscriminação e a tensão entre o direito à diferença e o direito geral de igualdade. **Direitos Fundamentais & Justiça** – n.18, p.169-177. Jan. Mar 2012.

**LUGAR DE MEMÓRIA. LUGAR DE  
RECONHECIMENTO. LUGAR DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA: BREVE ESTUDO DO CAIS DO VALONGO  
E DO QUILOMBO DA PEDRA DO SAL / RIO DE  
JANEIRO**

**Lugar de Memoria. Lugar de Reconocimiento. Lugar de  
Regularización del Suelo: Breve Estudio de Cais do Valongo y  
Quilombo da Pedra do Sal / Rio de Janeiro**

Mônica Cataldo<sup>1</sup>

**Resumo:** o presente artigo vem a lume para discutir o Direito à Memória no contexto do Direito à Cidade, e a questão da regularização fundiária de quilombos urbanos. O cerne da problemática é a busca por identidade e de pertencimento dos afrodescendentes na cidade do Rio de Janeiro no século XXI. Utilizaremos o conceito de lugar da memória extraído de Pierre Nora, associado à Teoria Crítica de Nancy Fraser. O método de abordagem será o dedutivo com lógica jurídica, e a interdisciplinaridade entre Direito, História e Filosofia. Aplicaremos à hipótese do Cais do Valongo, localizado na Av. Barão de Teffé e ao Quilombo da Pedra do Sal, na região portuária, Rio de Janeiro. As conclusões serão no sentido de que além de simplesmente preservar os lugares de memórias, outras ações são fundamentais para gerar pertencimento e cidadania às populações vulneráveis.

**Palavras-chave:** Memória. Regularização Fundiária. Cidadania. Pertencimento.

---

<sup>1</sup> Licenciada em História pela UERJ. Bacharela em Direito pela UERJ. Pós-Graduada pela EMERJ. Mestranda em Direito da Cidade, PPGD/UERJ. Advogada e professora.

**Resumen:** Este artículo sale a la luz para discutir el derecho a la memoria en el contexto del derecho a la ciudad y el tema de la regularización de la tierra de los quilombos urbanos. El núcleo del problema es la búsqueda de identidad y pertenencia de descendientes africanos en la ciudad de Río de Janeiro en el siglo XXI. Usaremos el concepto de lugar de la memoria extraído de Pierre Nora, asociado con la teoría crítica de Nancy Fraser. El método de enfoque será el deductivo con la lógica legal y la interdisciplinariedad entre la ley, la historia y la filosofía. Aplicaremos a la hipótesis del Valongo Cais, ubicado en AV. Las conclusiones serán que, además de preservar los lugares de los recuerdos, otras acciones son fundamentales para generar pertenencia y ciudadanía a las poblaciones vulnerables.

**Palabras clave:** Memoria. Regularización de tierras. Ciudadanía. Pertenencia.

A cidade é feita por pessoas, são elas que abrem seus caminhos, pavimentam suas ruas, constroem suas residências, estabelecem a dinâmica, o movimento, a transformação.

Se reconhecer em pontos distintos da cidade possui conotação política, promove participação social e respeito. Se apropriar de lugares marcantes e emblemáticos da trajetória daqueles que habitam uma cidade confere pertencimento e autoestima.

O que nos diz o autor francês da Escola dos Annales, Pierre Nora é que no ambiente cultural e arquitetônico localizamos a memória como um movimento vivo, dinâmico.

A memória se enraíza no concreto, no espaço, ela depende, portanto, de locais de memória, de locais em que o Direito à Memória seja respeitado, que seja o oferecido o Direito de se exaltar a Memória.

Portanto nada mais emblemático para a memória viva, ritualística e eivado de significados do que o Cais do Valongo localizado no bairro da Saúde na cidade do Rio de Janeiro. Considerado o maior porto de entrada de africanos escravizados de toda América.

Local de justiça social nos moldes desenhados por Nancy Fraser, filiada à Teoria Crítica, defensora de uma justiça distributiva que confere o

reconhecimento a grupos invisíveis por políticas excludentes, aliados da sociedade e das decisões políticas.

No entorno do Cais do Valongo, um quilombo urbano necessita de reconhecimento jurídico que garanta sua manutenção como comunidade remanescente de negros alforriados.

O local foi revelado com as reformas para remodelamento da zona portuária em função das Olimpíadas de 2016.

A região era conhecida por historiadores e arqueólogos pela sua importância para a memória nacional, assim o Iphan acompanhou as obras.

Episódios recentes demonstraram descaso pelo Lugar de Memória, e quilombolas, representantes do Ministério Público Federal e profissionais de história e urbanismo, em audiência na Câmara dos Deputados, cobraram medidas protetivas.

A CRFB/1988 assegura no artigo 216 que o patrimônio arqueológico é parte constituinte do patrimônio cultural brasileiro, impondo ao Poder Público, com a colaboração da comunidade, o dever de proteção e de promoção. A Constituição ainda prevê que os sítios arqueológicos são bens da União, sendo protegidos por uma competência comum que abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na proteção dos sítios arqueológicos.

A ausência de uma atuação efetiva do Poder Público no tocante a proteção de um Lugar tão importante para a Diáspora Africana ofende a teoria de Nancy Fraser, que afirma a necessidade de reparar a injustiça com uma política de visibilidade e paridade aos subjugados pelo sistema social-político excludente.

A área do entorno do Cais do Valongo revela também o Quilombo da Pedra do Sal que demanda proteção através da regularização fundiária contemplada pelo Direito da Cidade, no Estatuto da Cidade de 2001 e legislação correlata.

O nome Pedra do Sal designa uma rocha plantada no bairro da Saúde. Local reconhecido pela presença negra.

O local foi tombado definitivamente em 11/05/1987, processo: E18/300.048/84.

O debate sobre quilombolas e acesso a regularização fundiária ainda estava no campo cultural e antropológico, sem a dimensão territorial que adquiriu com a promulgação da CRFB de 1988.

Entretanto, o tombamento não assegurou a proteção aos remanescentes que passaram a ser pressionados pelo proprietário, VOT, Venerável Ordem Terceira, em virtude da valorização do local.

A regularização fundiária é um instrumento capaz de fornecer cidadania e respeito aos seus reivindicantes, inserida no contexto de política urbana está prevista artigo 182 da CRFB/88, no Capítulo II abrangido pela Ordem Econômica do Título VII.

A cidade do Rio de Janeiro possui um dos poucos quilombos urbanos do Brasil, seus remanescentes precisam de titularização, só ela será capaz de fornecer cidadania, com a possibilidade de captação de investimentos e melhorias nas casas que ainda não foram perdidas para o capital especulativo. O local tem potencial turístico, o que deve promover renda aos seus moradores. Conferindo reconhecimento e cidadania nos moldes de Nancy Fraser, e resgatando um passado que deve ser protegido e amparado pelo Direito.

## REFERÊNCIAS

NORA, Pierre. **Entre Memória e História. A Problemática dos Lugares.**

Tradução Yara Aun Khoury. Paris: Gallimard, 1984.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem Ética, Jessé Souza (org). **Teoria**

**Crítica no Século XXI.** São Paulo: AnnaBlume. 2007.

LIMA, Tania Andrade; SENE, Glaucia Malerba; SOUZA, Marcos André Torres de. Em busca do Cais do Valongo, Rio de Janeiro, século XIX. **Anais do museu paulista: história e cultura material**, v. 24.

FERRAZ, Eucanã. O Tombamento de um marco da africanidade carioca: a Pedra do Sal. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, DF, n.25, 1997.

[WWW.gov.br/iphan](http://WWW.gov.br/iphan).

[WWW.camara.leg/proposicao](http://WWW.camara.leg/proposicao).

[WWW.ipatrimonio.org/rio-de-janeiro](http://WWW.ipatrimonio.org/rio-de-janeiro).

[WWW.palmares.gov.br](http://WWW.palmares.gov.br)

[WWW.gov.br/incra](http://WWW.gov.br/incra).

[WWW.mapadeconflitos.enps.fiocruz.br/conflito](http://WWW.mapadeconflitos.enps.fiocruz.br/conflito).

[WWW.agenciabrasil.ebc.com](http://WWW.agenciabrasil.ebc.com)

# **JARDIM DE ALAH: PROMESSA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL COM A CONCESSÃO DE USO APÓS REALIZAÇÃO DE EDITAL**

## **Alah's Garden: Promise of the Social Integration with the Use Concession after Execution Public Notice**

Raíza Silva Ramos<sup>1</sup>

Thiago Ameal Sant'anna<sup>2</sup>

**Resumo:** O propósito deste trabalho é investigar se a concessão do Parque Jardim de Alah, a partir de edital de contrato de concessão pública assinado entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e a Concessionária Rio + Verde, poderá materializar o direito à cidade, através da integração da sociedade local com o bem público ou resultar em mais um processo de gentrificação. O abandono de uma área de lazer tombada em uma região nobre consiste em um desafio do Poder Público de evitar a desvalorização dos imóveis do entorno, controlar a criminalidade e, ao mesmo tempo, retomar o uso pelos moradores e turistas. A integração social, principalmente da Comunidade Cruzada São Sebastião, ao Jardim de Alah, vem sendo uma análise vetorial importante e traduz-se como efeito esperado desse processo. Partindo dessa análise social, utilizando das obras de Henri Lefebvre e David Harvey como marcos-teóricos e de uma metodologia sintética qualitativa para análise do projeto licitante vencedor, o presente resumo é apresentado com os resultados esperados, que dizem respeito à adesão dos

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito da Cidade pelo Programa de Pós-graduação em Direito da UERJ (em andamento), bacharel em Direito pela mesma instituição (2022). Advogada.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito da Cidade pelo Programa de Pós-graduação em Direito da UERJ (em andamento), bolsista CAPES, bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (2013). Advogado.

moradores, a redução da criminalidade e os resultados alcançados revelam-se na dificuldade de início do projeto, por enquanto, com a necessidade de pesquisa em futuro próximo.

**Palavras-chave:** Jardim de Alah; parceria público-privada; direito à cidade; integração social; licitação pública.

**Abstract:** The work's purpose is to check if the public concession of the Alah's Garden Park, from the public contract signed between the Municipal government and the Rio + Verde Concessionaire, can will realise the Right to the City, through local society's integration with public good ou to result one more gentrification process. The abandonment of the recreation area, declared heritage, in the privileged region consists of the challenge to public authority to avoid depreciation the management at the surrounding zona, to control the criminality and, the same time, to return the use by residents and tourists. The social integration, mainly Cruzada São Sebastião's community, to Alah's Garden Park, has been an important vectorial analysis denots expected effect this process. Based on this analysis, using lessons from Henri Lefebvre's and David Harvey's authors works like theorists marks and sintetic and qualitative to analyse the winning project, this present summary With the expected results, which concern the adherence of residentes, the reduction in crime and the results achieved are revelead in the difficulty of starting the Project, for now, with the need for research in the near future.

**Keywords:** Jardim de Alah; public-private partnership; the Right to the City; social inclusion; public tender.

Entre muitos espaços públicos voltados ao desfrute do lazer, o município do Rio de Janeiro, tem, especificamente na região da zona sul da cidade, o Parque Jardim de Alah, o qual divide ou encontra os bairros de Ipanema e Leblon. Este bem público municipal, inaugurado na década de 1938, foi projetado pelo arquiteto e paisagista Alfredo Agache, após a urbanização da Lagoa Rodrigo de Freitas e a criação de canais d'água, para interligar a Lagoa ao mar da Orla do

Leblon, tornando a água daquela mais salubre, e oferecer medidas de contenção às enchentes pluviais do local.

As obras de urbanização da Lagoa resultaram em espaços públicos aos arredores e provocaram a projeção de um grande jardim, bastante influenciado pela arquitetura parisiense em estilo art-déco - muito popular no Brasil na década de 30(trinta). O extenso jardim, com muita vegetação alienígena cultivada durante o processo de construção, abrange três praças denominadas: Praça Grécia; Praça Paul Claudel; e Praça Almirante Saldanha da Gama.

Após o ano de inauguração do parque (1938), cercado pelas mudanças de Ipanema, Leblon e da Favela da Praia do Pinto, o local foi ganhando notoriedade nas regiões próximas e, em 1960, era considerado um destino de passeio das famílias cariocas, que possuíam a oportunidade de apreciar aquele ambicioso projeto de cidade-jardim enquanto andavam de pedalinho. A notoriedade do parque acarretou em uma pequena gentrificação e, conseqüentemente, na pressão para atuação do governo municipal, à época, para a remoção dos moradores da Favela da Praia do Pinto.

Assim, a área que é resultado de remoção, foi completamente agregada ao parque e revelou um contraste socioeconômico na área, objeto deste estudo, além de um problema de integração social entre as camadas sociais cariocas.

Nas últimas duas décadas, o Parque Jardim de Alah é o retrato do abandono e descuido pelo poder público. A imprensa carioca, por muitos anos, dedicou reportagens e notícias sobre o tema de desleixo do bem público em voga, este que parece ter importância apenas nos ditames dos artigos 99 e 228 e seguintes do Código Civil e da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, respectivamente.

A busca pela recuperação do espaço público é revelada por ideias de revitalização, propostas por arquitetos desde 1984, sejam elas indireta, como no caso do *Lagocean* em 1984 no projeto de Sergio Bernardes, ou diretamente, no plano arquitetônico do escritório MonoStudio de 2009 e na reforma do Parque Grécia em 2014, após a inauguração da estação de metrô, direcionadas à revitalização do Parque Jardim de Alah. Apesar da criação da APAC (Área de Proteção da Ambiência Cultural), por meio do Decreto municipal nº 34982 em

2001 e o tombamento do Jardim, essa tomada de decisão não se manifestou suficiente para a contenção da crise de segurança, ordem e esvaziamento do público no local.

A Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, no ano de 2019, decidiu por tomar iniciativas à procura de propostas de revitalização do Parque, todavia foi em 2023, na gestão do prefeito Eduardo Paes, que o projeto de revitalização tomou um rumo, aparentemente, concreto com a publicação do Edital de Concessão de Uso e Gestão com Encargos de Revitalização, Operação e Manutenção da Área Municipal conhecida como Jardim de Alah em 09 de março de 2023 (Edital de Concorrência CO SMCG nº 001/2023).

O Edital de Licitação Pública para a concessão de uso de bem público elegeu uma combinação de critérios de melhor proposta, quais são: maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica. De acordo com o conteúdo editalício, ao final das etapas licitatórias, o licitante vencedor assinou o contrato de concessão pública com prazo de 35v (trinta e cinco) anos, contados da ordem de início correspondente à ordem do poder concedente (Município) para a concessionária assumir a gestão do local.

As etapas licitatórias do edital publicado em março do ano passado foram: a fase de credenciamento das empresas interessadas em licitar e identificação das mesmas; a etapa de habilitação, incluindo a jurídica com apresentação de documentação pertinente às exigências do documento público; avaliação das propostas técnica e econômica; e assinatura do contrato.

Do ponto de vista do requisito de integração social previsto no documento, o poder público é bem claro quanto ao objeto daquele termo: *participação popular e melhoria da qualidade de vida de populações socialmente desfavorecidas do entorno.*

Sobre as populações socialmente desfavorecidas das adjacências, o Edital atenta-se aos moradores do conjunto habitacional da Cruzada São Sebastião. Como é sabido, os moradores da Cruzada, em sua maioria, são descendentes de pessoas que viveram na extinta favela da Praia do Pinto.

Diante do contexto histórico da população carente moradora do bairro, brevemente resumido neste resumo, a ideia de integração social revela-se como

um esforço de controle da segurança pública da área, e não como um objetivo de garantia de equidade, cidadania e efetivação de direitos sociais, como: educação, saúde, lazer, emprego, às pessoas historicamente desfavorecidas socioeconomicamente.

Adentrando na ideia de contenção da violência e seus efeitos, o objetivo da integração social proposta no edital se perfaz nas lições, do autor francês Henri Lefebvre, compreendidas em uma estratégia global (aqui entendida como sistema unitário e urbanismo total) para uma dominação perfeita e apuração das pessoas.

Nesse sentido, se a busca é na manutenção de uma segurança pública efetiva, as populações hipossuficientes deveriam ser incluídas no debate sobre a revitalização do Parque, e não que sua participação fosse pensada por alguém fora daquela realidade. Nas ideias do teórico David Harvey, uma participação da comunidade carente representaria um direito de reconstruir e recriar a cidade na qual esse mesmo grupo contribui direta ou indiretamente pelo desenvolvimento urbano.

Retornando à cronologia fática do edital, o licitante vencedor foi o Consórcio Rio Mais Verde assinou o contrato de licitação e assunção de uma parceria público-privada com a Prefeitura do Rio de Janeiro em 08 de novembro de 2023. Conforme publicado na imprensa oficial do Município, o consórcio vencedor pretende integrar a população carente mediante a educação, o desporto, com o apoio de clubes de futebol e associações culturais, criando, como denominaram, o ecossistema cultural e esportivo.

A tentativa de conciliar interesses da Administração Pública, da sociedade e da iniciativa privada sem considerar as seguintes balizas: (i) o preceito constitucional de direito social ao lazer, moradia e trabalho previstos no art. 6º da Constituição da República Federativa de 1988; (ii) perseguir o objetivo da política urbana de garantir o direito cidade sustentável e de gestão democrática, conforme art. 2º I e II, respectivamente do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10/07/2014); e (iii) o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática do Rio de Janeiro que está em consonância os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, mostra-se tarefa ainda mais difícil.

Numa etapa inicial, observa-se a realização de inúmeras consultas e audiências públicas junto dos interessados, como as diversas associações de moradores e lojistas. Algumas sugestões foram rejeitadas e justificadas pela não aceitação e outras incorporadas para formação do edital de concessão. Assim, numa primeira etapa ao menos *pro forma* observa-se algumas balizas sendo adotadas.

Espera-se com a análise qualitativa das atas das consultas e audiências públicas verificar a efetiva participação e direito de influir dos moradores, principalmente da Cruzada São Sebastião, na elaboração do projeto e de que maneira haverá a dita integração.

Como o Parque Jardim de Alah passa por debates e ainda não está pronto, certos resultados dependem de pesquisa in loco com os moradores da Cruzada São Sebastião para averiguar a percepção de inclusão e integração social.

## REFERÊNCIAS

BERNARDES, K.; CAVALCANTI, L. Sérgio Bernardes. Disponível em: <https://issuu.com/studiorb/docs/sb-selecionados-redux-1/94>. Acesso em 06 de junho de 2024.

BRUM, Mario Sergio. *Memórias da Remoção: O Incêndio da praia do pinto e a ‘culpa’ do governo*. Disponível em: [https://www.historiaoral.org.br/resources/anais/3/1339790201\\_ARQUIVO\\_MemoriasdaRemocaoABHO2012.pdf](https://www.historiaoral.org.br/resources/anais/3/1339790201_ARQUIVO_MemoriasdaRemocaoABHO2012.pdf). Acesso em 07 de junho de 2024.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*/ David Harvey: tradução Jeferson Camargo - São Paulo: Martins Fontes - selo Martins, 2014.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MONOSTUDIO. *Jardim de Alah*. Disponível em:  
<https://monostudio.arq.br/projeto/4198>. Acesso em 06 de junho de 2024.

RIO DE JANEIRO, 2023. Edital de Licitação de Concorrência CO  
001/2023. *Concessão de Uso e Gestão do Parque Jardim de Alah*. CCPAR. 09  
de março de 2023. Disponível em: <https://www.ccpa.rio/mapa/jardim-de-alah/>.

RIO PREFEITURA. Notícias Cidade. *Prefeitura assina contrato de concessão  
do Jardim de Alah*. Disponível em: [https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-  
assina-contrato-de-concessao-do-jardim-de-alah/](https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-assina-contrato-de-concessao-do-jardim-de-alah/). Acesso em 07 de junho de  
2024.

# O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL E AS CONTRAPARTIDAS PARA OS EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO

## Fulfilling Social Role and Counterparts for Impact Enterprises

Bernardo Tandler Leibel Bacellar<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo primeiro do presente foi propor uma investigação reflexiva crítica sobre as atuais previsões normativas sobre o tema da função social e as contrapartidas para empreendimentos de impacto. Nesse sentido, partiu-se da hipótese de que o desenvolvimento das cidades pode ser dinâmico demais para que as normas jurídicas prevejam com eficácia e segurança quais contrapartidas devem ser aplicáveis, em especial para que haja um efetivo cumprimento da função social quando da implementação de empreendimentos de impacto. Com essa finalidade, os resultados apontam para um distanciamento entre as normas previstas e o que é necessário, hoje, para as políticas públicas de desenvolvimento urbano das cidades no Brasil.

**Palavras-chave:** função social. contrapartidas. empreendimentos de impacto. políticas públicas.

**Keywords:** social role. counterparts. impact ventures. public policies

Os “empreendimentos de impacto” são objetos epistemológicos interessantes para as reflexões e análises da temática da função social no direito

---

<sup>1</sup> Advogado e bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ em 2021, Especialista em Direito Imobiliário, Notarial e Registral pela UERJ em 2024 e Mestrando em Direito da Cidade pela UERJ.

da cidade, em especial pela incidência de contrapartidas específicas e complexas a serem exigidas pelos respectivos poderes públicos.

Ilustrativamente, por sua natureza e simbologia, os empreendimentos de impacto muitas vezes possuem uma considerável área de ocupação e criam um epicentro de fluxo de pessoas e coisas nas áreas em que se inserem, o que pode representar algo muito positivo ou negativo em termos de cumprimento da função social.

Ainda, a depender da localidade e regionalidade em que o empreendimento de impacto se insere, a função social não deve ser considerada e mensurada apenas em função da área de ocupação e/ou construção total, mas sim do impacto geral que o empreendimento pode proporcionar, em especial diante da previsão constitucional da função social e econômica da propriedade urbana<sup>2</sup>.

Sistematicamente, quando a Constituição estabelece que as políticas de desenvolvimento urbano almejam o desenvolvimento das funções sociais de cidade, estabelece-se um critério balizador como premissa fundamental para verificação do cumprimento da função social. Previsto no §2º do artigo 182 da Constituição, é o atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Por sua vez, o instituto do “plano diretor”, em nosso ordenamento jurídico, encontra amparo na Lei nº 10.257 de 2001<sup>3</sup>. Conhecido como o Estatuto da Cidade, ele vincula e cria determinadas contrapartidas que podemos chamar de “básicas” para os particulares, uma vez que são exigências vinculadas e independem de eventual discricionariedade na análise e verificação do impacto ou de necessidades adicionais, como contrapartidas, para o cumprimento da função social. No artigo 42 do Estatuto da Cidade vamos encontrar a definição do conteúdo mínimo obrigatório (ou melhor, de observância obrigatória) para os respectivos planos diretores.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988.

<sup>3</sup> 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, DF: Diário Oficial da União, 2001.

É necessário ponderar que há diferenças no desenvolvimento de cada cidade do Brasil, por conta das evidentes particularidades, problemas e necessidades de cada região. Dessa forma, a flexibilidade, maleabilidade e peculiaridades que os planos diretores podem possuir é relevantíssima, uma vez que a ideia normativa da legislação federal é a de conter premissas gerais a serem complementadas pela legislação específica dos demais entes federativos competentes, o que parece estar organicamente alinhado com a condição constitucional para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Nesse sentido, podemos encontrar o amparo na própria Constituição sobre essa competência municipal, tendo em vista ser de sua responsabilidade legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, instituir e arrecadar os tributos de sua competência e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, caput, e seus incisos da Constituição).

Consequentemente, podemos partir da premissa de que a averiguação do cumprimento da função social da propriedade urbana, embora parta de uma noção geral prevista na legislação federal, demanda a análise de elementos concretos, caso a caso, conforme as respectivas legislações municipais.

A partir da hipótese de que o desenvolvimento socioeconômico das cidades pode ser dinâmico demais para que as normas jurídicas existentes, em especial as que irão abordar o tema da função social, sejam eficazes, pode-se questionar a aplicabilidade e realização dos efeitos necessários.

De forma geral, coloca-se o instituto do Estudo de Impacto de Vizinhança (“EIV”) como uma condicionante para obtenção de licenças ou autorizações de construção expedidas pelo Poder Público municipal. Isto é, antes da aprovação do empreendimento deverá ser feito um estudo prévio dos efeitos positivos e negativos, considerando o adensamento populacional; os equipamentos urbanos e comunitários; o uso e ocupação do solo; a valorização imobiliária; a geração de tráfego e demanda por transporte público; a ventilação e iluminação; bem como a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural.

Contudo, em que pese a existência dessas previsões, não há qualquer dispositivo que classifique os empreendimentos como enquadráveis na exigência do EIV da legislação federal.

Nesse sentido, embora não haja previsão expressa para definição do conceito do que seria e/ou pode ser um “empreendimento de impacto”, a conjugação dos dispositivos existentes dão margem à interpretação possível da necessária atuação do Poder Público Municipal, antes mesmo da elaboração do projeto, uma vez que é previsto a possibilidade de exigência do EIV e da definição de diretrizes urbanísticas a depender do tamanho do terreno – o que, de certa forma, traz alguns contornos para uma definição dos “empreendimentos de impacto”.

Estariam as previsões dos planos diretores congruentes com relação à exigência de contrapartidas, em especial com o objetivo de cumprir a função social para com os empreendimentos de impacto? Ainda, como a exigência/dispensa das contrapartidas, financeiras ou não, podem contribuir para o fomento das políticas públicas de desenvolvimento urbano?

Recentemente tivemos a novidade legislativa<sup>4</sup> trazida pelo artigo 343 do PLC 44-A/2021, cuja finalidade é voltada para orientar a implementação de empreendimentos, possibilitando a avaliação prévia das consequências da instalação destes em áreas vizinhas, buscando a possibilidade de minimizar os impactos indesejados e favorecer impactos positivos para a coletividade.

Entretanto, é dito no §1º desse mesmo artigo, que o Poder Executivo deverá enviar projeto de lei para estabelecer o procedimento do EIV, bem como quais os empreendimentos passíveis do estudo por serem potencialmente causadores de impacto de vizinhança. Ainda, conforme exposto no §2º, na pendência do regulamento específico, os impactos tratados serão considerados e avaliados pelo pronunciamento dos órgãos oficiantes no processo ordinário de licenciamento.

---

<sup>4</sup> CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Câmara do Rio aprova novo Plano Diretor em definitivo. Projeto estabelece novo zoneamento da cidade e define instrumentos para o desenvolvimento da cidade pelos próximos anos. Disponível em: <https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/1937-camara-do-rio-aprova-novo-plano-diretor-em-definitivo>.

Fica evidenciado, assim, que enquanto não houver a publicação da normativa específica sobre o tema – a qual trará (ou deverá trazer) previsões objetivas no sentido de enquadramento legal dos empreendimentos causadores de impacto de vizinhança, bem como dos procedimentos – permanecerá havendo a possibilidade de ser subjetiva e discricionária essa avaliação, uma vez que os órgãos oficiantes do processo ordinário de licenciamento ficarão embutidos dessa responsabilidade/atribuição, sem qualquer parâmetro objetivo da vinculação da atividade aprovadora/fiscalizadora.

Outra relevante novidade do texto legal que irá embasar o ordenamento da Cidade do Rio de Janeiro para a próxima década são as novas previsões de contrapartidas existentes, em especial a previsão e instituição da outorga onerosa do direito de construir – OODC, a qual pode ser classificada como uma contrapartida financeira. Percebe-se, com isso, que a implementação de uma contrapartida financeira pode estar direcionada à intenção de trazer mais objetividade para sua exigência/dispensa, inclusive em termos de cumprimento da função social, ao que se faz necessário, hoje, para as políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Nota-se, assim, que as previsões do novo plano diretor buscam alinhar a propriedade urbana ao princípio da função social. Contudo, embora todas essas possibilidades sejam previstas, é inegável o fato de que, em paralelo à possível objetividade que a implementação de contrapartidas financeiras pode trazer, a margem discricionária do poder público continua presente.

Isso porque, a exigência da contrapartida devida em função da outorga onerosa do direito de construir pode ser convertida em outras obrigações de fazer por aparente liberalidade autorizativa do Poder Executivo. Se isso será positivo ou negativo – isto é, se atenderá efetivamente o princípio da função social – apenas o decurso do tempo e implementação prática trarão indicadores para tanto. A relação da destinação dos recursos obtidos com as contrapartidas financeiras pode criar mais uma frente de discussão sobre o cumprimento da função social, a qual será impulsionada a partir da aplicação futura desse novo instrumento de política pública de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, carece o ordenamento jurídico (enfoque no âmbito do Rio de Janeiro) a existência de efetivas normas procedimentais, regulamentadoras e

complementares para os instrumentos de políticas de desenvolvimento urbano previstas.

Consequentemente, atos que deveriam ser vinculados encontram margem para uma atuação discricionária, ocasionando uma sensação de insegurança jurídica e o distanciamento dos instrumentos existentes do efetivo cumprimento da função social, conforme previsto em nossa Constituição. Ainda, o principal gargalo que pode estar contribuindo para a perpetuidade desse problema, é a dinâmica de desenvolvimento das cidades x o tempo necessário para o amadurecimento legislativo em nosso ordenamento, sem prejuízo de outras possíveis.

Portanto, relevante a continuação dessa investigação, uma vez que a relação das contrapartidas com o cumprimento da função social pelos empreendimentos de impacto é íntima com o debate das políticas públicas de desenvolvimento urbano das cidades, em especial considerando a ótica da destinação de receitas/outorgas onerosas, exigidas como contrapartidas financeiras para a implementação de empreendimentos. Em especial, a futura discussão sobre o cumprimento e verificação da função social, o qual não deve recair apenas sobre os particulares, mas sobre os respectivos poderes públicos executivos e seus órgãos aprovadores.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988.

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, DF: *Diário Oficial da União*, 2001.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Câmara do Rio aprova novo Plano Diretor em definitivo. *Projeto estabelece novo zoneamento da cidade e define instrumentos para o desenvolvimento da cidade pelos próximos anos.*

Disponível em: <https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/1937-camara-do-rio-aprova-novo-plano-diretor-em-definitivo>