REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO URBANÍSTICO - RBDU
ano 12 · n. 22 · janeiro/junho 2026 - Publicação semestral
DOI: 10.55663/rbdu.v12i22

22

ISSN 2447-2026

Revista Brasileira de DIREITO URBANÍSTICO

RBDU

Coordenação Geral
Adriana Nogueira Vieira Lima
Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Coordenação Adjunta
Gilson Santiago Macedo Júnior

IBDU
Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

FORUM

ano 12 – n. 22 | janeiro/junho – 2026
Belo Horizonte | p. 1-281 | ISSN 2447-2026 | DOI: 10.55663/rbdu.v12i22
R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU

Revista Brasileira de DIREITO URBANÍSTICO

RBDU

FORUM
CONHECIMENTO

Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU 22 – 1º semestre 2026

Coordenação Geral

Dra. Adriana Nogueira Vieira Lima (IBDU/UEFS) - http://lattes.cnpq.br/1797614329766910
Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (IBDU/UFC) - http://lattes.cnpq.br/4620605907897768o

Coordenação Adjunta

Dr. Gilson Santiago Macedo Júnior (IBDU/Fainor) - http://lattes.cnpq.br/9995424690766046

Conselho Editorial

Dr. Alex Ferreira Magalhães (UFRJ)
http://lattes.cnpq.br/9383871504452656

Dra. Julia Azevedo Moretti (USP Ribeirão Preto)
http://lattes.cnpq.br/4735094906899872

Dr. Álvaro Sanchez Bravo (Universidad de Sevilla, Espanha)
http://lattes.cnpq.br/5084987763906138

Dra. Luana Xavier Pinho Coelho (Universidade de Coimbra, Portugal)
http://lattes.cnpq.br/9178242544813965

Dra. Ana Carolina Campos de Melo (UFPA)
http://lattes.cnpq.br/8392000954993919

Dra. Luly Rodrigues Cunha Fischer (UFPA)
http://lattes.cnpq.br/5038078976448551

Dra. Betânia de Moraes Alfonsin (PUCRS)
http://lattes.cnpq.br/2759534639224252

Dra. Marinella Machado Araújo (PUC Minas)
http://lattes.cnpq.br/9567055202539882

Dr. Claudio Oliveira de Carvalho (UESB)
http://lattes.cnpq.br/8313743261334435

Dra. Maria Asenate Conceição Franco (IF Baiano)
http://lattes.cnpq.br/5748139784337809

Dr. Daniel Gaio (UFMG)
http://lattes.cnpq.br/3860243568106899

Dra. Mariana Levy Piza Fontes (USP)
http://lattes.cnpq.br/6166079958905320

Dra. Daniela Campos Libório (PUC-SP)
http://lattes.cnpq.br/7582517839705764

Dra. Marise Costa de Souza Duarte (UFRN)
http://lattes.cnpq.br/8614705824393576

Dr. Edésio Fernandes (University College London, Reino Unido)
http://lattes.cnpq.br/8715939045729830

Dr. Nelson Saule Junior (PUC-SP)
http://lattes.cnpq.br/7226929140345329

Dr. Emerson Gabardo (UFPR e PUCPR)
http://lattes.cnpq.br/3091904591160385

Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona (UNICEUB)
http://lattes.cnpq.br/0471763465230262

Dr. Harley Sousa de Carvalho (UNICHRISTUS)
http://lattes.cnpq.br/3462781371291668

Dr. Talden Queiroz Farias (UFPE)
http://lattes.cnpq.br/4382739797562529

Ma. Joice Berth (Uninove)
https://www.flip.org.br/autores/joice-berth/

Dr. Thiago Marrara de Matos (USP)
http://lattes.cnpq.br/5001783167154079

Comitê de Pareceristas:

Allan Ramalho | Ariadne Muricy Barreto | Betânia Alfonsin | Celyne Soares | Cleandro Henrique Krause | Daniela Libório | Edmar Araújo | Enzo Bello | Érica Guimarães | Fábio de Sousa Santos | Fabio Scopel Vanin | Felipe Braga Albuquerque | Fernando Bruno Filho | Guadalupe Abib | Jacy Soares Corrêa Neto | João Telmo | Julia Azevedo Moretti | Katiele Daiana da Silva Rehbein | Lauro Gurgel de Brito | Luana Xavier Pinto Coelho | Luasses Gonçalves dos Santos | Luciano Tourinho | Luly Fischer | Maria Asenate Conceição Franco | Maria Cláudia Bentes Albuquerque | Maria Cristina Cravino | Maria José Andrade | Mariana Menzio | Mateus Cavalcante de França | Matheus Batista Simões | Mirna Oliveira | Patrícia de Menezes Cardoso | Paulo Torres | Rosane Rebeca de Oliveira Santos Coelho | Ruth Maria da Costa Ataíde | Sabrina Durigon Marques | Silvio Roberto Stefani | Talden Farias | Thiago Marrara de Matos

© 2026 Editora Fórum Ltda.
Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM
CONHECIMENTO
Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

R454 Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU. – ano 1, n. 1, (jul./dez. 2015) – Belo Horizonte: Fórum, 2015

Semestral
ISSN impresso 2447-2026
ISSN digital 2448-1386
DOI: 10.52028/RBDU

1. Direito urbano. 2. Direito público. I. Fórum.

CDD: 347.81
CDU: 349.44

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Thaynara Faleiro Malta
Assistente editorial: Luísa Freitas
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos
Revisão: Gabriela Sbeghen
Diagramação: Derval Braga

ARTIGOS

I. DIREITO À CIDADE, JUSTIÇA SOCIAL E INCLUSÃO URBANA

Modelos de tratamento jurisdicional de conflitos fundiários urbanos: estudo aplicado à legislação e à jurisprudência constitucional sul-africanas

Allan Ramalho Ferreira

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Defensor Público. Diretor da Escola e ex-Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Resumo: O artigo analisa modelos de tratamento jurisdicional de conflitos fundiários urbanos na legislação e na jurisprudência constitucional sul-africanas. Examina-se o Modelo Centrado na Lei (ou Modelo PISA), fundado na Lei de Prevenção da Invasão Ilegal de 1951, vigente durante o apartheid, caracterizado pelo não reconhecimento do direito à moradia, pela hierarquização dos sujeitos processuais, pela pressuposição da evidência da pretensão remocionista e pela crença na remoção como solução simples e preferencial do conflito fundiário. Em contraponto, investiga-se o Modelo Centrado na Constituição, instaurado pela Constituição de 1996 e densificado pela Lei de Prevenção do Despejo Ilegal e da Ocupação Ilegal de 1998 (PIE), assentado na reserva jurisdicional da decisão remocionista e na complexificação da metodologia decisória, que exige juízo de justiça e equidade pautado em circunstâncias relevantes, como vulnerabilidades pessoais, tempo de ocupação, impactos do despejo e disponibilidade de alojamento alternativo adequado. Examina-se ainda a contribuição do Tribunal Constitucional sul-africano, sobretudo nos casos Grootboom, Jaftha e PE Municipality, na interpretação do art. 26 da Constituição e na consolidação do paradigma da prevenção de despejos arbitrários, oferecendo referências conceituais para a análise de conflitos análogos no Sul Global, sem corresponder a um estudo de microcomparação com tais sistemas.

Palavras-chave: Despejo arbitrário. Modelos de tratamento jurisdicional.

Sumário: **1** Introdução – **2** PISA – Lei de Prevenção da Invasão Ilegal, 1951: modelo centrado na legislação – **3** Constituição, 1996: a centralidade de um novo modelo – **4** PIE – Lei de Prevenção do Despejo Ilegal e da Ocupação Ilegal, 1998: modelo centrado na Constituição – **5** Elaboração da ordem remocionista: sobre a metodologia decisória – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A remoção forçada de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade de suas moradias é uma das violações de direitos recorrentes nas democracias do Sul Global, herdeiras de desigualdade estrutural, déficit habitacional e insegurança possessória, informados pelo racismo estrutural. Ao se deparar com os conflitos

fundiários urbanos, o Poder Judiciário não decide de modo neutro: ao apreciar uma pretensão remocionista, escolhe entre subordinar a análise acerca da permanência dos ocupantes à simples prova do direito do proprietário ou condicionar o despejo a um exame constitucional das circunstâncias relevantes.

Este artigo examina essa encruzilhada à luz da experiência sul-africana, que partilha com o Brasil um passado de segregação socioespacial interseccionado com o racismo, mas construiu, sob a Constituição de 1996, uma das produções jurídicas mais consistentes do constitucionalismo do Sul Global na proteção contra despejos arbitrários, tomando por objeto dois modelos de tratamento jurisdicional de conflitos fundiários urbanos extraídos de sua legislação e de sua jurisprudência constitucional: o Modelo Centrado na Lei (ou Modelo PISA), vigente durante o *apartheid* e fundado na prova da ocupação não consentida; e o Modelo Centrado na Constituição, instaurado em 1996 e densificado pela Lei de Prevenção do Despejo Ilegal e da Ocupação Ilegal de 1998 (PIE), assentado na reserva jurisdicional da decisão remocionista e em um juízo de justiça e equidade atento a circunstâncias como a vulnerabilidade dos ocupantes, o tempo de ocupação e a disponibilidade de alternativa habitacional.

Objetiva-se reconstruir e caracterizar esses dois modelos e oferecer as categorias analíticas daí resultantes como referência conceitual para a apreciação de conflitos análogos no Sul Global, particularmente no Brasil. Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa teórica e qualitativa, de base bibliográfica, documental e jurisprudencial, com destaque para as decisões do Tribunal Constitucional sul-africano, nas quais o método comparativo é empregado em função heurística: o exame do direito estrangeiro serve de etapa preparatória da comparação, voltada à elaboração de modelos e de categorias, e não de microcomparação exaustiva com o ordenamento brasileiro, ou qualquer outro, reservada a uma investigação ulterior diante dos limites deste estudo.

O percurso desenvolve-se em três capítulos, seguidos das considerações finais. A primeira seção reconstrói o Modelo PISA e seus elementos estruturantes sob o *apartheid*. A segunda seção examina a ruptura introduzida pela Constituição de 1996 e a interpretação do artigo 26 pelo Tribunal Constitucional na apreciação de casos envolvendo remoções de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade. Por fim, a terceira seção analisa a PIE como diploma que densifica o Modelo Centrado na Constituição, detendo-se na formação do juízo de justiça e equidade a partir das circunstâncias relevantes como metodologia decisória para a formação de uma decisão remocionista.

2 PISA – Lei de Prevenção da Invasão Ilegal, 1951: modelo centrado na legislação

A Lei de Prevenção da Invasão Ilegal (Prevention of Illegal Squatting Act — PISA),[1] editada na África do Sul em 1951, durante o Apartheid,[2] tinha por finalidade prevenir e controlar a ocupação irregular de terras.

A lei proibia qualquer pessoa de ingressar ou permanecer em terreno ou edificação sem a autorização do proprietário ou do ocupante legal.[3] Quem violasse essa proibição ficava sujeito a sanções penais[4] e à expulsão sumária por ordem judicial – violações de direitos humanos designadas como remoções forçadas.[5]

O pedido de remoção podia ser apresentado ao magistrado pelo proprietário, por representante de órgão governamental ou por qualquer autoridade local ou policial.

---

1 ÁFRICA DO SUL. Lei nº 52, de 1951. Prevention of Illegal Squatting Act. Institui disposições para prevenir e controlar a ocupação ilegal de terras públicas ou privadas (PISA). O'Regan consigna que o antecedente direto da PISA foi a Lei War Measures (Medida de Guerra), de 1944. (O'REGAN, Cate. No more forced removals? An historical analysis of the prevention illegal squatting act. South African Journal on Human Rights (SAJHR), v. 5, ed. 3, 1989. p. 365-366).

2 Apartheid literalmente é separação. Como episódio, é o período caracterizado pelo autoritarismo e pela segregação racial, que vigorou na África do Sul entre 1948, introduzido pelo Partido Nacional (NP), e 1994, quando teve início a transição negociada para a democracia. Em síntese, "foi uma "política de separação racial, no que diz respeito ao local onde [as pessoas] viviam, onde estudavam, onde trabalhavam e até onde morriam (CLARK, Nancy L.; WORGER, William H. South Africa: the rise and fall of apartheid. London: Routledge, 2016. p. 3 – tradução livre). Pela perspectiva jurídico-política, o racismo era, naquele regime, endossado "por uma ordem jurídica cuidadosamente constituída com base na separação racial" (DUGARD, John. Human rights and the South Africa. New Jersey: Princeton Legacy Library, 1978. p. 53), cujo eixo era a supremacia do parlamento, que dificultava, por sua vez, o controle dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo pelos tribunais, visando o asseguramento dos direitos fundamentais

3 ÁFRICA DO SUL. Lei nº 52, de 1951. Prevention of Illegal Squatting Act cit., art. 1º.

4 ÁFRICA DO SUL. Lei nº 52, de 1951. Prevention of Illegal Squatting Act cit., art. 2º. O condenado primário sujeitava-se às penas de multa e período por um período não superior a três meses, cumulativas ou dissociadas (art. 2º, 1). O condenado reincidente no mesmo tipo penal se sujeitava às penas de multa e de prisão por período não superior a sete dias para cada dia de persistência na ocupação ilegal, de forma cumulativa ou dissociada (art. 2º, 2). A Lei (art. 4º, 1) em comento pune ainda com mais rigor a conduta de solicitar ou receber, direta ou indiretamente, pagamento em dinheiro ou qualquer outra contraprestação como taxa de encargo ou a qualquer outro título relacionado, direta ou indiretamente, ao arranjo ou organização da ocupação de qualquer terreno, edifício, local nativo, vila ou área, ou com o exercício de controle ou autoridade em relação a tal ocupação. O condenado por esse tipo sujeita-se às penas de multa e prisão por período não superior a doze meses, cumulativa ou dissociadamente. Além disso, o dinheiro apreendido era confiscado e, caso comprovada a percepção de valor não confiscado, este poderia ser executado pelo Estado como se fosse uma sentença proferida em seu favor (art. 4º, 2). Por fim, qualquer oposição, obstrução ou resistência ao cumprimento de ordem emitida pelo tribunal, no sentido da desocupação, sujeitava o condenado por este tipo penal às penas de multa e prisão por um período não superior a um ano, cumulativa ou dissociadamente (art. 7º).

5 As remoções forçadas são "lembradas com amargura na memória popular e oficial como grandes crimes do apartheid" (COHRE – Centre on Housing Rights and Evictions. Business as usual? Housing rights and 'slum eradication' in Durban, South Africa. Accra, COHRE Africa Programme, 2008, p. 33 – tradução livre). Conforme O'Regan, a prática de demolição de casas e retiradas de pessoas de suas casas à força se dava "por causa da grande variedade de disposições legais que autorizaram os funcionários do estado a efetuar demolições e remoções nos termos desta política, comunidades ameaçadas de remoções forçadas têm pouca esperança de que ações judiciais evitem seu despejo" (No more forced removals? An historical analysis of the prevention illegal squatting act cit., p. 361, 1989 – tradução livre).

Para além de eventuais penalidades, o tribunal podia determinar a saída imediata dos ocupantes, autorizar sua transferência para outro local, dentro ou fora de sua jurisdição, ordenar medidas complementares para assegurar o cumprimento da expulsão e decretar a demolição das estruturas construídas.[6]

As garantias asseguradas aos ocupantes eram mínimas: o direito de ser notificado com três dias de antecedência e o direito de responder às acusações por meio de representante ou declaração juramentada.[7]

Importa destacar que, naquele período, a lei não estava sujeita a controle de constitucionalidade, pois vigorava o princípio da soberania do parlamento,[8] o que tornava inviável questionar sua validade. Por isso, o Modelo PISA é caracterizado por ser centrado na legislação infraconstitucional.

A PISA sustenta-se em uma compreensão estreita da configuração e da solução do conflito remocionistas, pois limita-se retrospectivamente à ocupação não consentida de terras e estruturas, sem investigar a fundo situações de vulnerabilidade dos ocupantes e prospectivamente à remoção para o atendimento do direito do autor.

Três elementos estruturavam esse modelo. O primeiro, premissa dos demais, é o não reconhecimento do direito à moradia como exigível perante os tribunais, somado à desconsideração dos ocupantes como sujeitos deste e de outros direitos.

Instalada uma disputa pelo despejo/permanência em determinado território, a pressuposição, pelo decisor, da evidência da pretensão remocionista, sem a consideração dos direitos e interesses afirmados pelos demais atingidos, sendo este o segundo elemento do modelo.

Como último aspecto modelar, a crença na remoção de pessoas e famílias de certa localidade e a desconstituição de suas moradias como a única solução que se apresenta diante de um conflito fundiário ou mais simples delas, comparadas a outras cogitadas.

O juiz restringia sua análise à constatação do ingresso e da permanência do ocupante sobre algum terreno ou edifício, particular ou público, sem o consentimento do proprietário ou responsável.

De outro lado, os direitos e interesses afirmados pelo autor, reconhecido como sujeito de direito, eram privilegiados em detrimento de direitos e interesses

[6] ÁFRICA DO SUL. Lei nº 52, de 1951. Prevention of Illegal Squatting Act cit., art. 3º.

[7] ÁFRICA DO SUL. Lei nº 52, de 1951. Prevention of Illegal Squatting Act cit., art. 5º, 1, inc. III. A Lei ainda previa a possibilidade do estabelecimento de acampamentos de emergência para acomodação dos desabrigados (art. 6º). Cumpre destacar, por fim, que a Lei permitia ao Governador-Geral a fixação de taxas ou encargos que poderiam ser cobrados dos acampados para a prestação do serviço oferecido.

[8] A África do Sul adotava, portanto, uma "Constituição não normativa", baseada em uma concepção de democracia que, na lição de Barcelos, "atribuía supremacia ao Poder Legislativo", compreendendo a separação de poderes de maneira extremamente rígida (Curso de direito constitucional. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 44). Em outras palavras, "a supremacia do Parlamento tornava impensável um controle judiciário das leis" (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 19).

cristalizados dos ocupantes, não reconhecidos como merecedores de proteção jurídica.

O campo de cognição e o mérito processuais eram deveras restritos à pretensão apresentada pelo autor, sem a consideração de elementos importantes como as circunstâncias pessoais dos atingidos, por exemplo, situações e ciclos de vulnerabilidade e precariedade, o tempo e a consolidação da ocupação, assim como o enraizamento das vivências naquele território e as consequências do desalijo.

Na mesma esteira, o decisor pressupunha a evidência, a incontestabilidade da pretensão remocionista, de modo que seu objeto de análise ficava restrito ao requerimento, informações e documentos apresentados pelo autor, prescindindo da completude subjetiva da relação jurídico-processual para a adoção de decisão à guisa de tutela provisória, mas com efeitos satisfativos.

Por fim, a solução do conflito resumia-se à expedição e ao cumprimento da ordem remocionista. A finalidade do processo era remover rapidamente os ocupantes e suas famílias, eventualmente demolir as estruturas erguidas para a moradia e demais funcionalidades e devolver a terra, desembaraçada, ao proprietário ou responsável legal.

Tabela A – Modelo de Tratamento Jurisdicional de Conflitos Fundiários Urbanos Centrado na legislação (PISA)

(continua)

Elementos modelares	Síntese
Não reconhecimento do direito à moradia como exigível perante os tribunais e do ocupante como sujeito desse e de outros direitos	– Restrição da análise à verificação do ingresso e da permanência do ocupante em terreno ou edifício, particular ou público, sem o consentimento do proprietário ou responsável (violação da cláusula de proibição). – Proteção jurídica atribuída apenas aos direitos e interesses afirmados pelo autor; pouca ou nenhuma consideração sobre os direitos e interesses dos atingidos pela remoção (hierarquização dos sujeitos), notadamente o direito à moradia, cuja exigibilidade judicial não é prestigiada. – Problema de reconhecimento e de redução dos ocupantes a entulhos que devem ser removidos da terra ou da estrutura para sua devolução desembaraçada ao autor.
Pressuposição da evidência da pretensão remocionista	– Restrição da análise ao requerimento, documentos e informações apresentadas pelo autor visando a remoção de pessoas e famílias e desconstituição de suas moradias. – Desnecessidade da completude da relação jurídico-processual, com a integração dos ocupantes e apresentação de defesa e argumentos, para a adoção de decisão judicial, provisória, mas com efeitos satisfativos.

(conclusão)

Elementos modelares	Síntese
Crença na remoção das pessoas e famílias e desconstituição das moradias como a solução única, ou a mais simples, do conflito fundiário	– Solução do conflito resumida à expulsão dos ocupantes do território (desfecho tomado como único ou o mais simples comparado a outros). – Desconsideração de circunstâncias relevantes para o juízo de justiça e equidade acerca do pedido remocionista, como as circunstâncias pessoais (notadamente situações e ciclos de vulnerabilidade, precariedade e insegurança possessória permanente), consequências da remoção e do desenraizamento, tempo e consolidação da ocupação, providências de alívio ou mesmo a neutralização da ameaça de remoção para o tratamento do conflito ou, ao menos, a anotação de uma data justa e equitativa para o despejo.

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir da reflexão sobre a PISA – Lei de Prevenção da Invasão Ilegal, 1951

Os componentes do Modelo PISA funcionam, neste artigo, como referências conceituais para investigar como esse paradigma foi superado na África do Sul[9]. Essa superação se apoiou em três pilares: a redemocratização do país, marcada pela supremacia da Constituição; a mudança na legislação; e a construção, pelo Tribunal Constitucional, de uma jurisprudência que reconhece o direito de acesso à moradia como exigível judicialmente em contextos de remoção de pessoas vulnerabilizadas.

3 Constituição, 1996: a centralidade de um novo modelo

Costumava ser simples: "o proprietário do terreno tinha o direito a uma ordem de despejo se pudesse provar a sua propriedade e o fato da ocupação do terreno pelo ocupante".[10] Essa singeleza está atrelada a uma suposição de estado normal das coisas, no qual um proprietário de terras tem direito à posse exclusiva de sua propriedade.

Essa noção de normalidade, no entanto, foi abalada pela Constituição da África do Sul de 1996, em virtude dos valores democráticos e protetivos da dignidade humana nela incorporados e da previsão de direitos sociais exigíveis perante os tribunais.[11]

[9] Os mesmos elementos também guardam a serventia, pela via do Direito Comparado, de refletir o direito brasileiro. Conferir: FERREIRA, Allan Ramalho. Tratamento de conflitos fundiários urbanos na jurisdição constitucional da África do Sul: elementos para a reorientação do modelo brasileiro. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

[10] WILSON, Stuart. Judicial enforcement of the right to protection from arbitrary eviction: lessons from Mandelaville. South African Journal on Human Rights, v. 22, n. 4 p. 270, 2006 – tradução livre.

[11] Em especial, dos direitos defensivos estabelecidos nos arts. 25, I, e 26, III.

No lugar da normalidade surgiu uma vasta incerteza.[12] Vale dizer: assim como um proprietário não pode ser arbitrariamente privado do uso e do gozo inerentes a seu direito de propriedade, um ocupante também não pode ser arbitrariamente privado de sua posse, quando ali ancora o exercício de seu direito constitucional à moradia, ainda que em condições precárias.

A não arbitrariedade assume uma feição de verdadeiro primado, sob a nova ordem constitucional sul-africana, de modo a envolver inexoravelmente o Estado no tratamento de conflitos que possam culminar na privação de moradia de grupos em situação de vulnerabilidade e de precariedade.

Consolidou-se, portanto, o que Wilson chama de nova normalidade:[13] "a menos que existam circunstâncias especiais que justifiquem o afastamento da regra geral, as ordens de despejo não devem ser concedidas se resultarem em falta de moradia".[14]

Em outras palavras: remoções e despejos que tenham a potência de privar a população vulnerabilizada de terras e construções que lhe sirvam como moradias são transmudados em questões fundamentalmente constitucionais[15] e altamente complexas, exigindo-se outra postura do Poder Judiciário em seu tratamento.[16] O que costumava ser simples deixa de sê-lo sob a nova ordem constitucional sul-africana.

A nova normalidade repercutiu sobre os deveres do Estado nesses contextos, bem como sobre o papel, as possibilidades e os limites da atuação dos tribunais na apreciação de pretensões remocionistas, tanto na construção do conteúdo e do espectro da exigibilidade do direito de acesso à moradia adequada, à luz da Constituição, quanto no gerenciamento desses conflitos em cooperação com as partes e com o compromisso significativo do Estado, ainda que em disputas originariamente entre partes privadas, na formulação de soluções constitucionais, garantidoras de direitos humanos.

O Tribunal Constitucional da África do Sul, a partir da nova ordem constitucional, forneceu soluções baseadas em princípios processuais e substantivos que

[12] "[O]nde antes havia certeza sobre quem venceria um conflito legal sobre a posse da terra e em que condições, foi introduzido, quase da noite para o dia, um novo quadro no qual a única exigência é a não arbitrariedade" (WILSON, Stuart. Judicial enforcement of the right to protection from arbitrary eviction: lessons from Mandelaville cit., p. 271 – tradução livre).

[13] WILSON, Stuart. Judicial enforcement of the right to protection from arbitrary eviction: lessons from Mandelaville cit., p. 288 – tradução livre.

[14] Ibidem, p. 279 – tradução livre.

[15] Ibidem, p. 281.

[16] É dizer: "o que a Constituição, a PIE e os tribunais superiores fizeram [em favor do direito de acesso à moradia adequada] foi igualar o que costumava ser uma relação inerentemente desigual e opressora" (Ibidem, p. 282 – tradução livre).

servem de norte para a composição entre os direitos à moradia adequada e seus concorrentes e na definição dos deveres protetivos estatais ou mesmo das partes.[17]

Em Grootboom, o Tribunal Constitucional da África do Sul já havia definido que o art. 26 da Constituição[18] "precisa ser interpretado em seu contexto",[19] o qual é de duas ordens.

De um lado, os direitos fundamentais devem ser compreendidos em sua dimensão textual e, nesse âmbito, na conjuntura com os demais direitos enunciados na Declaração de Direitos e Garantias Fundamentais,[20] diante da associação de inter-relação e interdependência entre eles,[21] entre os quais o direito de acesso à moradia adequada.[22]

Por exemplo, o inc. III do art. 26 da Constituição, que trata especificamente sobre remoções forçadas e despejos sumários, deve ser interpretado com os incisos antecessores, visto que o dispositivo constitucional, em sua integralidade, "visa criar um novo tratamento para que cada pessoa tenha moradia adequada e que o Estado não possa interferir em tal acesso, a menos que isso seja justificável" – conforme complementa o Tribunal Constitucional em outro julgado importante, Jaftha.[23]

De outro lado, os direitos fundamentais devem ser compreendidos em seu contexto social e histórico,[24] levando-se em conta o legado de profunda desigualdade social e pobreza estrutural deixado pelo colonialismo e pelo *apartheid*. A mudança

[17] WILSON, Stuart. Judicial enforcement of the right to protection from arbitrary eviction: lessons from Mandelaville cit., p. 284.

[18] ÁFRICA DO SUL. Constituição da República da África do Sul, Lei nº 108 de 1996.

[19] ÁFRICA DO SUL, Tribunal Constitucional. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others. CCT 11/00, Relator Yacoob J, audiência em 11.05.2000, julgamento em 04.10.2000, parágrafo 21 – tradução livre.

[20] Ibidem, parágrafo 22.

[21] Ibidem, parágrafo 23.

[22] Conclui o Tribunal, neste aspecto: "[...] o direito de acesso à moradia adequada não pode ser visto de maneira isolada. Há uma íntima relação entre este e os demais direitos socioeconômicos. Estes devem ser lidos juntos e no contexto da Constituição como um todo. O Estado é obrigado a implementar ações que atendam às necessidades daqueles vivendo em condições extremas de pobreza, desabrigo ou moradia intolerável. A interconexão de tais direitos deve ser levada a sério na interpretação dos direitos socioeconômicos e, em particular, na tarefa de determinar se o Estado está cumprindo sua obrigação em relação a tais direitos" (ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others cit., parágrafo 24).

[23] ÁFRICA DO SUL, Tribunal Constitucional. Jaftha c Schoeman and Others, Van Rooyen v Stoltz and Others. CCT 274/03, Relator Mokgoro J, audiência em 11.05.2004, julgamento em 08.10.2004, parágrafo 28 – tradução livre.

[24] Como sintetiza Van Der Walt: "[...] o contexto histórico, social e político e as disposições constitucionais e legais relevantes indicam esmagadoramente que o despejo é uma questão fundamentalmente constitucional e que o direito privado existente deve se desenvolvido e alterado na medida em que não reflita ou acomode este fato de forma adequada" (The State's Duty to Protect Property Owners v The State's Duty to Provide Housing: Thoughts on the Modderklip Case. South African Journal on Human Rights, v. 21, ed. 1, 2005, p. 150 – tradução livre).

no tratamento jurisdicional dos conflitos remocionistas na África do Sul insere-se em seu projeto constitucional transformador.[25]

Ainda em Grootboom, o Tribunal Constitucional da África do Sul enquadrou as pessoas envolvidas no julgamento como um grupo populacional que vive em condições intoleráveis. Ressaltou ainda o papel do Estado, uma vez que, "a menos que a situação desfavorável dessas comunidades seja aliviada, as pessoas poderão sentir-se tentadas a fazer justiça com as próprias mãos, na busca de escaparem dessas condições desfavoráveis".[26]

Apesar de censurar a ocupação ilegal de terras, a Corte reconhece que "as pessoas não deveriam ser impelidas a invadir terras em virtude das intoleráveis condições de moradia",[27] bem como que a "raiz do problema" constitui-se das "condições intoleráveis sob as quais estavam vivendo enquanto esperavam a oportunidade para serem alocados no programa de moradia com baixo custo".[28]

Em Jaftha, antes de desenvolver seu entendimento sobre o direito à moradia, o Tribunal Constitucional faz questão de partir de uma premissa comum aos casos de conflitos remocionistas:[29] "o problema subjacente levantado pelos fatos neste caso não é a ganância, a maldade ou a negligência, mas a pobreza".[30] Ou ainda nos termos da mesma decisão: "o que é realmente um problema de bem-estar social é convertido em um problema de propriedade".[31]

---

[25] A noção de constitucionalismo transformador encontra origem em um artigo produzido por Klare e levanta a questão da possibilidade de alcançar algum tipo de mudança social dramática por meio de processos baseados no direito (Legal culture and transformative constitutionalism. South African Journal on Human Rights, v. 14, n. 1, p. 146-188, 1998). Gloppen define a transformação social como a "alteração das desigualdades estruturadas e das relações de poder na sociedade de modo a reduzir o peso de circunstâncias moralmente irrelevantes, como o status/classe socioeconômica, gênero, raça, religião ou orientação sexual" (Courts and social transformation: an analytical framework. In: GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (ed.). Courts and social transformation in new democracies: an institutional voice for the poor? London: Routledge, 2006. p. 38 – tradução livre).

[26] ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others cit., parágrafo 2º – tradução livre.

[27] Ibidem, parágrafo 2º – tradução livre.

[28] Ibidem, parágrafo 3º – tradução livre.

[29] Em Jaftha, recorde-se, o assunto discutido era se saber se uma lei que permite a alienação de casas para a execução de dívidas violava o direito de acesso à moradia adequada previsto no art. 26 da Constituição (ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Jaftha c Schoeman and Others, Van Rooyen v Stoltz and Others cit., parágrafo 1º).

[30] ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Jaftha c Schoeman and Others, Van Rooyen v Stoltz and Others cit., parágrafo 30 – tradução livre.

[31] ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Jaftha c Schoeman and Others, Van Rooyen v Stoltz and Others cit., parágrafo 30 – tradução livre. Conclui o acordão: "[...] pessoas na extremidade inferior do mercado são quadruplicadamente vulneráveis: elas não têm renda e poupança para pagar o necessário para a vida; têm poucas perspectivas de obter empréstimos, uma vez que seu único ativo é uma casa subsidiada pelo Estado; as consequências da incapacidade de adimplir, nos termos da lei, podem ser drásticas porque vivem no limiar de serem jogados de volta às fileiras dos sem-teto em assentamentos informais, com poucas chances de fuga; podem facilmente encontrar-se à mercê de pessoas sem consciência, prontas para abusar da lei para ganho puramente egoísta" (Ibidem, parágrafo 30 – tradução livre).

Na mesma decisão, o Tribunal Constitucional reconhece que o conteúdo do direito de acesso à moradia adequada foi discutido sem detalhamentos em Grootboom.[32] Registra que a melhor construção conceitual acerca do direito à moradia adequada é aquela realizada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas sobre o disposto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).[33] Apesar da não ratificação do tratado internacional pela África do Sul,[34] o Tribunal Constitucional levou-o em conta nos termos do art. 39, I, "b", da Constituição,[35] pelo qual a interpretação da Declaração de Direitos e Garantias Fundamentais deve considerar o direito internacional.

Nessa toada, primeiramente, a Corte sul-africana corrobora o entendimento do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no sentido de que não é possível atribuir uma interpretação restritiva ao direito à moradia.[36] Outrossim, há uma confluência do Tribunal no que toca à visão, acolhida ainda em Grootboom, de que o direito à dignidade humana está intrinsecamente vinculado aos direitos sociais – nesse particular, ressalta a importância do conceito de adequação para a definição do direito à moradia, mais bem desenvolvido pelo Comitê no Comentário Geral nº 4.

O Tribunal Constitucional, em sua tarefa de interpretar especificamente o art. 26, III, da Constituição, ainda sublinha a relevância da segurança da posse como um dos fatores relevantes para a compreensão da adequação da moradia.[37] No mais, o Tribunal Constitucional aquiesce com o Comitê no sentido de que a segurança da posse assume diversas formas, que não se resumem à propriedade, que se traduzem em alguma proteção legal contra o despejo forçado, o assédio e outras ameaças.

[32] ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Jaftha c Schoeman and Others, Van Rooyen v Stoltz and Others cit., parágrafo 23 – tradução livre.

[33] COMENTÁRIO Geral nº 4: Parágrafo 1 do Artigo 11 (O direito a uma moradia adequada). Tradução de Fabio Pereira da Silva e Eloisa Visgueira Gomes de Souza. Revisão geral de Vanessa Chalegre de Andrade França. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU: Comitê de Direitos Humanos; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Defensoria Pública do Estado de São Paulo; São Paulo: Ministério Público Federal, 2018.

[34] A África do Sul assinou o PIDESC em 3 de outubro de 1994, mas ratificou o tratado apenas em 12 de janeiro de 2015. Conferir: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4. Acesso em: 15 jun. 2021.

[35] ÁFRICA DO SUL. Constituição da República da África do Sul, Lei nº 108 de 1996.

[36] ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Jaftha c Schoeman and Others, Van Rooyen v Stoltz and Others cit., parágrafo 24. Para o Comitê, conforme seu Comentário Geral n. 4, o direito à moradia adequada não deve ser interpretado de maneira restritiva, de modo que devem contemplar o "direito de viver com segurança, paz e dignidade em algum lugar". Conferir: Comentário Geral nº 4: Parágrafo 1 do Artigo 11 (O direito a uma moradia adequada) cit., p. 257.

[37] O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define elementos dimensionais do direito à moradia adequada, a saber: segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços materiais, benefícios e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Mais explicitamente, o Tribunal[38] reconhece que o conceito de moradia adequada concebida e desenvolvida pelo Comitê da ONU, com especial destaque ao elemento referente à segurança na posse, reforça a noção de moradia adequada contemplada no art. 26 da Constituição da África do Sul, compreendida à luz do passado de remoções forçadas e despejos racistas implementados durante o *apartheid*.[39]

É nesse laço que o Tribunal Constitucional da África do Sul amarra a interpretação textual[40] da Constituição e sua contextualização histórica.

O direito à prevenção de despejos arbitrários, constitucionalizado e densificado na legislação, segundo a jurisprudência e a doutrina sul-africanas, ostenta um caráter defensivo, de modo a impor uma obrigação negativa ao Estado.[41]

---

[38] ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Jaftha c Schoeman and Others, Van Rooyen v Stoltz and Others cit., parágrafo 25.

[39] Outro Comentário Geral do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU extremamente importante é o de nº 7, que trata das remoções forçadas, assim compreendidas como aquelas remoções permanentes ou temporárias realizadas contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem o fornecimento e o acesso a formas adequadas de proteção legal ou de outro tipo (parágrafo 3) (Comentário Geral nº 7: O direito a uma moradia adequada (parágrafo 1 do artigo 11 do pacto): Remoções forçadas. Tradução Irene Jacomini Bonetti. Revisão geral Vanessa Chalegre de Andrade França. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU: Comitê de Direitos Humanos; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Defensoria Pública do Estado de São Paulo; São Paulo: Ministério Público Federal, 2018).

[40] Sachs J, no julgamento proferido em Port Elizabeth pelo Tribunal Constitucional da África do Sul, ressalta três características-chave da abordagem da Constituição acerca da inter-relação entre a necessidade de acesso à terra, a falta de moradia adequada e os direitos decorrentes da propriedade: (a) primeiramente, os direitos dos despossuídos em relação à terra não são geralmente delineados, pela Constituição, em termos não qualificados, ou seja, sem estarem subordinados à realização progressiva e à limitação de recursos estatais, de forma que não são previstos como direitos destinados a serem implementados imediatamente. A implementação desses direitos se dá pela adoção medidas razoáveis pelo Estado. Segundo Sachs J, "a Constituição apoia fortemente a reforma agrária ordeira, mas não pretende efetuar a transferência de título por decreto constitucional" e também "sanciona a apreensão arbitrária de terras, seja pelo Estado ou pelos privados de terras" (ÁFRICA DO SUL, Tribunal Constitucional. Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers. CCT 53/03, Relator Sachs J, audiência em 04.03.2004, julgamento em 1º.10.2004, parágrafo 20 – tradução livre); (b) a segunda característica tempera o rigor de um entendimento de absoluta impossibilidade jurídica de despejos que possam privar as pessoas de uma moradia: "por meio do art. 26, inc. III, um conjunto de disposições constitucionais reconhecem expressamente a possibilidade de ocorrência de despejo de pessoas que vivem em assentamentos informais, mesmo que resulte na perda de uma casa" (Ibidem, parágrafo 21 – tradução livre); (c) a ênfase da atuação judicial, e esta é a terceira característica ressaltada por Sachs J, é a necessidade de buscar soluções concretas e específicas para cada caso com relação aos difíceis problemas que neles surgem (parágrafo 22).

[41] Em Maphango, Cameron J salienta que o direito de acesso à moradia adequada enseja um dever inibitório no sentido de não impedir ou prejudicar o acesso à moradia. Esse dever inibitório aplica-se não apenas aos entes estatais, mas também às entidades privadas (parágrafo 32). Esse é um dos impactos diretos do direito de acesso à moradia adequada aos proprietários (ÁFRICA DO SUL, Tribunal Constitucional. Maphango and Others v Aengus Lifestyle Properties (Pty) Ltd. CCT 57/11, Relator Cameron J, audiência em 03.11.2011, julgamento em 13.03.2012, parágrafo 34). Na síntese de BILCHITZ: "[o art. 26 da Constituição] por um lado cria obrigações negativas de não interferir na moradia das pessoas e apenas fazê-lo de uma maneira que o tribunal leve em conta todas as considerações relevantes e seja 'não arbitrário'" (The performance of socio-economic rights in the South African constitutional. In: DIXON, Rosalind; ROUX, Theunis. Constitutional triumphs, constitutional disappointments: a critical assessment of the 1996 south African Constitution's local and international influence. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 56 – tradução livre).

Pela leitura inicial do art. 26, III, da Constituição,[42] é possível inferir que a remoção de pessoas, acompanhada ou não da demolição de suas casas, não é absolutamente vedada pela ordem jurídica sul-africana. É condicionada: "o proprietário não pode simplesmente dizer: esta é a minha terra, posso fazer com ela o que quiser e depois mandar as escavadeiras ou as marretas".[43]

São duas as exigências constitucionais. A primeira, de natureza formal, é a obrigatoriedade da elaboração de uma ordem judicial. Em sentido contrário, a Constituição proíbe expressamente remoções de pessoas e demolição de suas casas baseadas em determinações de natureza não jurisdicional.[44]

A Constituição não se contenta com qualquer ordem judicial. Ela deve ter um conteúdo específico e incorporar uma análise jurisdicional obrigatória. Este é o requisito substancial: a Constituição exige que, para a elaboração da ordem judicial remocionista, o juízo leve em devida conta todas as circunstâncias pertinentes para a formação do juízo de justiça e equidade acerca da pretensão remocionista.

Nesse sentido, a Constituição proíbe remoções de pessoas e demolições de casas deferidas pelo Poder Judiciário de forma automática ou genérica, ou seja, sem a apreciação das circunstâncias específicas e concretas ou baseadas apenas no juízo de veracidade e legalidade pautado pelas alegações aduzidas pelo autor.

4 PIE – Lei de Prevenção do Despejo Ilegal e da Ocupação Ilegal, 1998: modelo centrado na Constituição

No quadro legislativo, a Lei de Prevenção do Despejo Ilegal e da Ocupação Ilegal, de 1998 (PIE),[45] revogou a PISA,[46] invertendo[47] o Modelo de Tratamento Jurisdicional de Conflitos Fundiários Urbanos nela definido. A PIE[48] guarda premissas

[42] ÁFRICA DO SUL. Constituição da República da África do Sul, Lei nº 108 de 1996.

[43] ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers cit., parágrafo 20 – tradução livre. Segundo WILSON, "mais do que apenas dizer aos tribunais como abordar os pedidos nos termos da PIE, PE Municipality vai de alguma forma no sentido de dizer ao tribunal o que fazer" (Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality cit., p. 279 – tradução livre)

[44] Conferir: ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Pheko and Others v Ekurhuleni Metropolitan Municipality. CCT 19/11, Relator Nkabinde J, audiência em 15.09.2011, julgado em 06.12.2011. O Tribunal foi conduzido a interpretar a Disaster Management Act (DMA) à luz da Constituição, notadamente se esta legislação autorizaria o despejo de pessoas e a demolição de casas sem ordem judicial.

[45] ÁFRICA DO SUL. Lei nº 789, de 1998. Prevention of Illegal Eviction from Unlawful Occupation of Land Act. Prevê a proibição de despejo ilegal. Providencia procedimentos para o despejo de ocupantes ilegais. Revoga a Prevention of Illegal Squatting Act, 1951, e outras leis obsoletas e trata de questões incidentais.

[46] ÁFRICA DO SUL. Lei nº 52, de 1951 cit.

[47] A PIE, afirma Bilchitz, "afasta-se de uma estrutura de Direito Penal para abordar a ocupação ilegal e tenta criar um equilíbrio equitativo entre os direitos daqueles que não têm casa e os direitos dos proprietários de terras" (The performance of socio-economic rights in the South African constitutional cit., p. 55 – tradução livre).

[48] ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit.

diferentes, consolidando uma virada no que tange ao tratamento normativo dos conflitos remocionistas.[49]

A PIE[50] se aplica aos procedimentos instaurados tanto por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, que sejam proprietárias de terra, quanto pelos entes ou órgãos estatais. Um aspecto comum a esses regimes é a obrigatoriedade, para a realização do despejo de um ocupante ilegal, de expedição de ordem por um tribunal competente.[51] A inobservância dessa obrigatoriedade sujeita o transgressor à responsabilização criminal, que pode culminar em pena de multa e/ou de privação de liberdade não superior a dois anos. A PIE[52] também considera crime, punido nos mesmos moldes, a conduta de obstruir intencionalmente ou interferir nos trabalhos de um funcionário a serviço do Estado ou de um mediador no desempenho de suas funções nos termos da lei em comento.[53]

Os arts. 4º e 6º da PIE[54], disposições operacionais centrais,[55] definem garantias processuais e materiais.[56] O art. 6º, especificamente, prevê procedimentos, garantias

[49] Como bem observa Sachs J, em PE Municipality: "[...] o PIE não apenas revogou a PISA, mas em certo sentido a inverteu: a ocupação foi descriminalizada e o processo de despejo foi submetido a uma série de requisitos, alguns necessários para cumprir certas exigências da Declaração de Direitos e Garantias Fundamentais. A sobreposição entre direito público e direito privado continuou, mas, ao contrário, com nome, caráter, tom e contexto da legislação sendo revertidos. Assim, a primeira parte do título da nova lei enfatizou uma mudança no impulso da prevenção da ocupação ilegal para a prevenção do despejo ilegal. O objetivo anterior de reforçar os recursos legais e, ao mesmo tempo, reduzir as proteções legais, foi revertido para temperar os recursos legais com fortes proteções procedimentais e substanciais; e o objetivo gerar de facilitar o deslocamento e realocação dos negros pobres e sem-terra para fins ideológicos foi substituído pelo reconhecimento da necessidade de busca por moradias para vítimas de políticas racistas anteriormente vigentes. Enquanto aguardam o acesso a novos programas de desenvolvimento habitacional, as pessoas sem moradia devem ser tratadas com dignidade e respeito" (ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers cit., parágrafo 12 – tradução livre).

[50] ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit.

[51] ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit., art. 8º, I.

[52] ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit.

[53] ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit., art. 8º, II.

[54] ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit.

[55] ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers cit., parágrafo 24 – tradução livre. O art. 4º da PIE prevê procedimentos, garantias processuais e substanciais relativas aos pedidos de despejos apresentados ao Poder Judiciário por particulares em face de ocupantes que ingressam ou permanecem em terras de sua propriedade sem seu consentimento (referidas garantias processuais e substanciais também se estendem aos despejos promovidos por entes estatais, observadas regras específicas previstas no art. 6º).

[56] São garantias processuais previstas na lei: notificação por escrito e eficaz dos ocupantes acionados e do Municípios, pelo menos 14 dias antes da audiência judicial (art. 4º, II); caso o tribunal verifique que a citação não possa ser realizada de maneira efetiva, poderá determinar outras formas para sua realização com a finalidade de possibilitar aos ocupantes acionados a oportunidade adequada para ciência e defesa (art. 4º, IV.): a citação deve reunir informações mínimas (art. 4º, V.); declaração de instauração de um processo dirigido à expedição de uma ordem de despejo do ocupante ilegal; indicação da data e horário em que ocorrerá a audiência judicial; exposição dos motivos para o pedido de despejo; declaração no sentido de que o ocupante ilegal tem o direito de comparecer perante o tribunal e defender a causa e, se necessário, o direito de solicitar assistência jurídica. No que tange às garantias materiais, há uma diferenciação temporal: se um ocupante ilegal ocupou o terreno em questão por menos de seis meses no momento em que o processo foi iniciado, um tribunal pode conceder uma ordem de despejo se convencido de que é justo e equitativo fazê-lo, após considerar todas as circunstâncias relevantes, incluindo os direitos e necessidades dos idosos, crianças, pessoas com deficiência e famílias chefiadas por mulheres (art. 4º,

processuais e substanciais relativas aos pedidos de despejos apresentados por entes estatais em face de ocupantes que ingressaram ou permanecem em terras de sua propriedade sem seu consentimento.[57]

Apenas depois de observar o cumprimento das garantias processuais e das garantias substanciais que o tribunal pode elaborar uma ordem de despejo.[58] Nos termos da Lei, esses requisitos acionam a discricionariedade do tribunal.[59] Se forem contemplados, o tribunal tem a possibilidade (e não o dever) de conceder uma ordem de despejo, se for justo e equitativo fazê-lo.

Ao tomar sua decisão, deve considerar todas as circunstâncias relevantes,[60] incluindo a maneira pela qual se formou a ocupação, sua duração e a disponibilidade

VI); se um ocupante ilegal ocupou o terreno em questão por mais de seis meses no momento em que o processo é iniciado, um tribunal pode conceder uma ordem de despejo se forma da opinião que é justo e equitativo fazê-lo, depois de considerar todas as circunstâncias relevantes incluindo se foi disponibilizado ou se pode ser razoavelmente disponibilizado terreno pelo Município ou por outro ente do estado, ou ainda por proprietário privado, para a realização do ocupante ilegal, incluindo os direitos e necessidades de idosos, crianças, pessoas com deficiência e agregados familiares chefiados por mulheres (art. 4º, VII).

57 Consoante o art. 6º, I, um órgão do Estado pode instituir procedimentos para o despejo de um ocupante ilegal de terras que caiam dentro de sua área de jurisdição (exceto quando o ocupante ilegal for um devedor hipotecário e a terra em questão for alienada em um leilão ou execução de acordo com cláusula de hipoteca) e o tribunal pode conceder tal ordem se for justo e equitativo fazê-lo, após considerar todas as circunstâncias relevantes e se: (a) o consentimento desse órgão estatal é necessário para a construção de um edifício ou estrutura naquele terreno ou para a ocupação do terreno, e o ocupante ilegal está ocupando um edifício ou estrutura naquele terreno sem a obtenção de tal consentimento. Nessa hipótese, o órgão do Estado pode antes de instituir tais procedimentos, notificar por escrito pelo menos 14 dias ao proprietário ou pessoa responsável pela terra para instaurar um processo de despejo do ocupante ilegal (art. 6º, IV). Se o ente estatal notificar o proprietário ou responsável pelo terreno nestes termos para instituir um processo de despejo, e o proprietário ou responsável não o fizer dentro do prazo estipulado no aviso, o tribunal pode, a pedido do órgão do Estado, condenar o proprietário ou o responsável pelo terreno nas custas do processo (art. 6º, V); (b) é do interesse público conceder tal ordem. O interesse público inclui o interesse da saúde e segurança daqueles que ocupam a terra e do público em geral (art. 6º, II). Ao decidir se é justo e equitativo conceder uma ordem de despejo, o tribunal deve ter em conta (art. 6º, III): as circunstâncias em que o ocupante ilegal ocupou o terreno e ergueu o edifício ou estrutura; o período em que o ocupante ilegal e a sua família residiram nas terras em questão; e a disponibilidade para o ocupante ilegal de acomodação ou terreno alternativo adequado.

58 Ainda assim, para o cumprimento dessa ordem, deve determinar: fixação de uma data justa e equitativa para que o ocupante desocupe o terreno (para a fixação desta data, deve o tribunal levar em consideração todos os fatores relevantes, inclusive o período em que o ocupante permaneceu no terreno (art. 4º, VIII); ultrapassado esse prazo para a desocupação voluntária, a fixação de uma data em que a ordem de despejo poderá ser executada (art. 4º, IX); o tribunal pode autorizar, ainda, a demolição das estruturas e construções que foram ocupados pelas pessoas no terreno em questão (art. 4º, X), inclusive com a previsão de apoio ao xerife para o cumprimento da ordem – este deve estar presente em todos os momentos do despejo, da demolição ou remoção (art. 4º, XI). Entretanto, tanto a ordem de despejo quanto as ordens para demolição ou remoção de construções ou estruturas, estão sujeitas às condições razoáveis pelo tribunal, que pode alterar a ordem quando existente uma justa causa comprovada (art. 4º, XII).

59 ÁFRICA DO SUL. Lei nº 789, de 1998. Prevention of Illegal Eviction from Unlawful Occupation of Land Act cit., art. 6º, III.

60 Em PE Municipality, o Tribunal Constitucional salienta os efeitos da remoção sobre toda a sociedade e, nesse sentido, a necessidade de controle judicial sobre esse processo: "[...] não é apenas a dignidade das pessoas pobres que é atacada quando as pessoas privadas de moradia são levadas de um lado para outro em busca desesperada por um lugar onde elas e suas famílias possam descansar a cabeça. Nossa sociedade como um todo é degradada quando a ação do Estado intensifica, em vez de mitigar sua marginalização. Daí a necessidade especial de controle judicial de um processo que é socialmente estressante

de alojamento ou terras alternativas adequadas.[61] Dessa forma, além de reservar a decisão remocionista ao Poder Judiciário, a PIE[62] estabelece uma metodologia decisória mais elaborada, em comparação com a PISA.[63]

Em última análise, a Lei densifica um Modelo de Tratamento Jurisdicional de Conflitos Fundiários Urbanos Centrado na Constituição, alicerçado, como já salientado, em dois elementos, quais sejam a reserva jurisdicional da decisão remocionista diante da inconstitucionalidade de despejos de famílias em situação de vulnerabilidade e desconstituição de suas moradias sem ordem judicial e a complexificação da metodologia decisória sobre pretensões remocionistas, que não se adstringe ao exame da legalidade da pretensão do autor, mas imerge na análise de circunstâncias relevantes para a formação de um juízo de justiça e equidade para a expedição (ou não) de uma ordem remocionista e definição de providências, por parte do Poder Público, para o rompimento ou alívio das situações de vulnerabilidade

Resta adentrar-se nessas bases: obrigatoriedade de elaboração de uma ordem judicial para a remoção de pessoas e famílias e desconstituição de suas moradias (reserva jurisdicional da decisão remocionistas) e conteúdo obrigatório da decisão remocionista, composto pelos juízos de legalidade e de equidade e justiça aplicados sobre a pretensão remocionista (complexificação da metodologia decisória).

O primeiro sustentáculo do Modelo de Tratamento Jurisdicional de Conflitos Fundiários Urbanos Centrado na Constituição é o requisito constitucional, de natureza formal, consistente na obrigatoriedade de elaboração de uma ordem judicial para a remoção de pessoas e famílias e desconstituição de suas moradias. Reserva-se ao Poder Judiciário a decisão remocionista. Sobre essa exigência, o Tribunal Constitucional da África do Sul declarou a inconstitucionalidade de leis

e potencialmente conflituoso" (ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers cit., parágrafo 18 – tradução livre)

61 A PIE (ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit.) ainda disciplina a mediação em processos remocionistas. No caso de o terreno em questão não ser de propriedade do Município, caberá a este, com relação aos terrenos situados em sua abrangência territorial, nas condições em que vier a determinar, nomear uma ou mais pessoas com experiência em resolução de litígios para facilitar as reuniões das partes interessadas e para tentar mediar e resolver qualquer disputa (art. 7º, I). No caso de o terreno em questão ser de propriedade do próprio Município, em cuja jurisdição se situa, caberá ao membro do Conselho Executivo designado pelo Premier da província em questão, ou seu nomeado, nas circunstâncias em que ele ou ela determinar, nomear uma ou mais pessoas com experiência em resolução de disputa para facilitar as reuniões das partes interessadas e para tentar mediar e resolver qualquer disputa (art. 7º, II). Por fim, a PIE prevê, também, a possibilidade de formulação de pedidos de tutela provisória, enquanto se aguarda o resultado do processo e a prolação de uma decisão final por parte do tribunal (art. 5º). Contudo, essa possibilidade está subordinada a requisitos de urgência. O referido pedido pode ser formulado quando: existe um perigo real e iminente de lesão substancial ou dano a qualquer pessoa ou propriedade se o ocupante ilegal não for imediatamente despejado do terreno; prováveis dificuldades para o proprietário ou qualquer outra pessoa afetada se o pedido de despejo não for atendido excedem as prováveis dificuldades para o ocupante ilegal em face de quem a ordem é solicitada se esta for concedida; não há outro remédio eficaz disponível.

62 ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit.

63 ÁFRICA DO SUL. Lei nº 52, de 1951 cit.

(por vezes, adicionando ou retirando conteúdo para a preservação de sua validade) que respaldavam a realização de remoções de pessoas e/ou demolição de suas casas, sem ordem judicial, ou a partir de uma ordem judicial sem o exame das circunstâncias relevantes.

O segundo alicerce do Modelo de Tratamento Jurisdicional de Conflitos Fundiários Urbanos Centrado na Constituição é o requisito densificado na PIE,[64] de natureza substancial, concernente à elaboração de uma ordem judicial com um conteúdo obrigatório, qual seja a observação dos elementos pertinentes para a formação do juízo de justiça e equidade acerca da pretensão remocionistas. Para tanto, a metodologia decisória assume complexidade.

5 Elaboração da ordem remocionista: sobre a metodologia decisória

No que tange à metodologia decisória, retomando as observações de Wilson, "considerações como quem é o proprietário da terra, a legalidade de sua ocupação pelos possíveis despejados ou a racionalidade das motivações, planos e políticas do estado em buscar a remoção de pessoas de suas casas não são o fim da apreciação judicial".[65] Essas situações são apenas o começo, porquanto inseridas em um conjunto mais amplo de circunstâncias factuais e contextuais que devem ser levadas em conta pelo juízo ou tribunal ao apreciar a pretensão remocionista e formar um juízo de justiça e de equidade e, por fim, obter um resultado jurisdicional justo.

Despejos e remoções que possam ensejar a privação do direito de moradia, ainda que insegura e precariamente exercido, de pessoas vulnerabilizadas transformam-se, na África do Sul, em questões fundamentalmente constitucionais. Com esteio no art. 26 da Constituição da África do Sul, solidificou-se o entendimento de que a análise jurisdicional acerca do pedido de remoção apresentado tem natureza necessariamente difícil,[66] uma vez que debruçada sobre diversos direitos, muitos deles com previsão constitucional.

De um lado, poderá haver a intenção do proprietário ou do possuidor na retomada de seu bem ou mesmo o desejo do Poder Público, seja na preservação de seu patrimônio ou na tutela da saúde e segurança de ocupantes de terras ou edifícios com condições de segurança e/ou habitabilidade precárias ou ainda na utilização do bem para a viabilização de um empreendimento habitacional para fins sociais.

[64] ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit.

[65] WILSON, Stuart. Judicial enforcement of the right to protection from arbitrary eviction: lessons from Mandelaville cit., p. 537.

[66] Refere-se aqui a todo o quadro conceitual elaborado por DWORKIN (Levando os direitos a sério. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2011).

No entanto, de outro lado, sempre haverá os interesses das pessoas que ocupam determinado bem, fazendo dele sua moradia. Consoante o Tribunal Constitucional da África do Sul,[67] a Constituição preserva, e ao mesmo tempo contrapõe, os direitos de propriedade, posse, uso e ocupação, já tradicionais na história constitucional daquele país, e um "novo" direito, igualmente relevante, que é o de não ser privado arbitrariamente de uma moradia.

Poderá haver uma colisão entre as expectativas que normalmente acompanham o título de propriedade com a demanda desesperada de pessoas por abrigo e moradia. Esses direitos não são prévia e abstratamente hierarquizados na Constituição de 1996.[68] O papel do órgão jurisdicional, comprometido com a Constituição, portanto, é "equilibrar e conciliar as reivindicações opostas da maneira mais justa possível, levando em consideração todos os interesses envolvidos e os fatores específicos relevantes em cada caso particular".[69]

Nesse sentido, Bilchitz destaca que os tribunais, sobretudo o Tribunal Constitucional, deram corpo à PIE[70] e desenvolveram uma principiologia que rege os despejos: além de estar baseada necessariamente em uma ordem judicial, o juízo ou o tribunal, para formar sua convicção, deve avaliar várias circunstâncias com o intuito de encontrar um equilíbrio entre os direitos do proprietário e os direitos dos ocupantes ilegais ("alcançar esse equilíbrio significa que os despejos não serão permitidos automaticamente, mesmo quando houver um motivo legal para tanto").[71]

Em remate, trata-se a apreciação de uma pretensão de remoção de pessoas e famílias em situação de precariedade e de demolição de suas moradias de uma

[67] ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers cit.,

[68] Nas palavras de Pieterse: "[...] a insistência do Tribunal em um equilíbrio entre direitos de propriedade e objetivos públicos, por um lado, e direitos de moradia, por outro, indicava claramente um afastamento da abordagem jurídica anterior para disputas de ocupação de terra, nos termos da qual os direitos de propriedade inevitavelmente superavam as considerações concorrentes" (Rights-based litigation, urban governance and social justice in South Africa: the right to Joburg cit., p. 48 – tradução livre).

[69] ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers cit., parágrafo 23. Complementa Wilson: "[...] a função judicial [ao julgar um pedido de despejo] não é estabelecer um arranjo hierárquico entre os diferentes interesses envolvidos, privilegiando de forma abstrata e mecânica forma os direitos de propriedade sobre o direito de não ser despojado de uma casa, ou vice-versa. Pelo contrário, é equilibrar e reconciliar as reivindicações opostas da maneira mais justa possível, levando em consideração todos os interesses envolvidos e os fatores específicos relevantes em cada caso particular" (Judicial enforcement of the right to protection from arbitrary eviction: lessons from Mandelaville cit., p. 537). Todavia, adverte Van Der Walt, "a noção de equilibrar o direito dos proprietários de despejar com o direito dos ocupantes à proteção contra o despejo injusto e arbitrário não significa que haja um ponto místico de justiça-como-equilíbrio pelo qual se esforça", ou, em outras palavras, "a análise crítica do conflito entre estabilidade e transformação não fornece uma norma universal que justifique a escolha entre interesses conflitantes, nem revela uma visão mágica nos termos da qual a escolha deve ser feita e justificada caso-a-caso" (Exclusivity of ownership, security of tenure and eviction orders: a critical evaluation of recent case law. South African Journal on Human Rights, v. 18, n. 3, p. 372-420, 2002.p. 412 – tradução livre).

[70] ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit.

[71] BILCHITZ, David. The performance of socio-economic rights in the South African constitutional cit., p. 58 – tradução livre.

análise judicial complexa e difícil,[72] que é norteada, na África do Sul, pela PIE,[73] à luz da interpretação atribuída pelo Tribunal Constitucional na formação e consolidação de sua jurisprudência sobre despejos.

Despejos desancorados de ordens judiciais substancialmente qualificadas (isto é, sem a análise das circunstâncias relevantes para a formação de um juízo de justiça e equidade acerca da pretensão remocionista), nos termos do art. 26, III, da Constituição da África do Sul, são arbitrários. Legislações que prevejam remoções de pessoas em desacordo com esse paradigma constitucional são inválidas, total ou parcialmente, ou devem receber interpretação conforme à Constituição para preservar sua validade.

Despejos arbitrários, graves violações de direitos, devem ser prevenidos. Daí a importância da supervisão jurisdicional: a despeito da inexistência de uma vedação absoluta do despejo de pessoas de suas moradias, a Constituição concede ênfase na busca de soluções concretas e específicas para os problemas difíceis que surgem em cada caso.

Os tribunais devem observar os fatores relevantes na administração desses processos sensíveis.[74] O tempo é necessário para o tratamento do conflito centrado na Constituição,[75] por parte dos tribunais, de forma que tutelas provisórias, salvo exceções, não são adequadas para o bom exercício da jurisdição nesses casos.

Nos termos da PIE,[76] tanto nos procedimentos de remoção inaugurados por proprietários privados de terra quanto aqueles iniciados por algum ente estatal, o tribunal apenas poderá conceder uma ordem remocionista nas hipóteses em que estiver convencido acerca da justiça e equidade dessa providência, após levar em conta todas as circunstâncias relevantes, inclusive (e em especial) os direitos e necessidades dos idosos, crianças, pessoas com deficiência e famílias chefiadas por mulheres.

Os conceitos de justiça e de equidade[77] devem ser interpretados dentro uma ampla, definida e calibrada matriz constitucional, cujo ponto de partida são os valores da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da liberdade. Na observação de

[72] No Brasil, tal complexidade é reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento proferido na Intervenção Federal nº 111/PR (Rel. Gilson Dipp, j. 1º.07.2014, DJe 06.08.2014).

[73] ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998. Prevention of Illegal Eviction from Unlawful Occupation of Land Act cit.

[74] ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers cit., parágrafo 22.

[75] No entendimento de Albisa, Scott e Tissington, "embora o direito à moradia não seja diferente de uma perspectiva jurisprudencial de outros direitos humanos [...], em um nível prático, a moradia representa um conjunto específico de desafios aos quais as leis e as políticas de direitos humanos estão atualmente limitadas em sua capacidade de responder" (Dynamics of displacement in the United States, India, and South Africa. In: MINKLER, Lanse (ed.). The state of economic and social human rights: a global view. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 86).

[76] ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit.

[77] ÁFRICA DO SUL, Lei nº 789, de 1998 cit., arts. 4º, VI e VII, e 6º, I e III.

Wilson, a Constituição[78] e a PIE, consoante a interpretação jurisprudencial atribuída a esses dispositivos, "dão ao tribunal uma considerável margem de manobra para fazer justiça constitucional", de forma que "o que é exigido de um tribunal é a elaboração de um resultado justo, e não a aplicação mecanicista de regras legais".[79]

O juízo de valor promovido pelo tribunal, prossegue o autor, não deve ser feito no vazio, mas a partir da atenção ao espírito e aos valores constitucionais, especialmente os da dignidade da pessoa humana, liberdade e igualdade, assim como os propósitos da Declaração de Direitos e Garantias Fundamentais, incorporada na Constituição.

Cuida-se de uma virada histórica que provocou reflexões acerca da própria metodologia decisória pertinente à apreciação de pretensões remocionistas e também sobre o papel do Estado na solução desses conflitos de alta complexidade.

Além do reconhecimento do direito à moradia e dos ocupantes como sujeitos deste e de outros direitos, dois importantes elementos constituintes do Modelo de Tratamento Jurisdicional de Conflitos Fundiários Urbanos Centrado na Legislação (ou Modelo PISA), vigente anteriormente, são conduzidos para a crise, quais sejam, a pressuposição da evidência da pretensão remocionista e a crença na simplicidade da solução do conflito fundiário urbano pela remoção.

Para a formação da decisão a respeito da pretensão remocionista, não bastam as informações e os documentos apresentados pelo requerente quando da inauguração do processo judicial. Embora importantes, são parciais, incompletos e insuficientes.

Para além desses subsídios, o juízo ou tribunal deve ter acesso a informações atualizadas sobre as pessoas e as famílias que se encontram ameaçadas de remoção. Isso é importante não apenas para examinar a legalidade da pretensão remocionista, mas sobretudo para formar seu juízo de justiça e equidade sobre essa pretensão, realizando o tratamento adequado daquele conflito fundiário urbano, observando-se vulnerabilidades e precariedades.

Por esse motivo, a pretensão remocionista não se apresenta como evidente de modo a autorizar uma decisão provisória com efeitos satisfativos do direito do autor – que, de outro turno, fulminem os direitos e os interesses dos ocupantes, relativamente ao autor ou ao Poder Público.

A possibilidade de postulação de tutela provisória, nos termos da PIE, está subordinada à comprovação de requisitos de urgência (cuida-se de exceção, não de regra). O procedimento, portanto, deve seguir para além de sua fase inicial (postulatória), avançar para a integração dos ocupantes na relação jurídico-processual e

[78] ÁFRICA DO SUL. Constituição da República da África do Sul, Lei nº 108 de 1996 cit., art. 26, III

[79] WILSON, Stuart. Judicial enforcement of the right to protection from arbitrary eviction: lessons from Mandelaville cit., p. 536 – tradução livre.

abarcar, como um importante agente para a composição daquele conflito, o Poder Público.

Por tal raciocínio, a pressuposição da evidência da pretensão remocionista, relevante pilar do Modelo de Tratamento Jurisdicional de Conflitos Fundiários Urbanos Centrado na Legislação, é conduzida para a crise, levando a reboque a crença na remoção como solução única, simples ou preferencial do conflito.

As informações necessárias para a apuração da justiça e equidade da pretensão remocionista coincidem, em grande medida, com as circunstâncias relevantes que devem compor o juízo: (1) informações pessoais dos ocupantes, sobretudo sua condição socioeconômica; (2) tempo da ocupação e sua progressiva consolidação; (3) consequências e impactos da remoção, especialmente sobre a população despejada; (4) grau de envolvimento entre as partes e o Estado na construção de uma solução do conflito fundiário urbano compatível com os preceitos constitucionais, nos aspectos (4.1) procedimental e (4.2) substancial; e (5) outras circunstâncias.

Tabela B – Elementos para a formação do juízo de legalidade e de justiça e equidade acerca da pretensão remocionista (modelo de tratamento jurisdicional de conflitos fundiários urbanos centrado na Constituição)

(continua)

Juízo	Elementos e descrição
Juízo de legalidade acerca da pretensão remocionista	– Debruçado sobre a ilegalidade da ocupação das terras alheias, traduzida na falta de consentimento do proprietário ou do responsável pela terra (fundamento da investigação jurisdicional);
Juízo de justiça e equidade acerca da pretensão remocionista	– Ponderação da pretensão remocionista com os valores e objetivos constitucionais, na elaboração de uma ordem de remoção de pessoas em situação de vulnerabilidade das possíveis medidas de diminuição dos efeitos desta decisão sobre a parte sucumbente, além de outras circunstâncias relevantes (Completude do objeto da investigação jurisdicional)
	Circunstância para a formação do juízo de justiça e equidade
	1. Informações pessoais dos ocupantes, sobretudo sua condição socioeconômica.
	2. Tempo da ocupação e sua progressiva consolidação
	3. Consequências da remoção para as pessoas e famílias em situação de precariedade e insegurança possessória

(conclusão)

<table>
<tr><th>Juízo</th><th colspan="2">Elementos e descrição</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Juízo de justiça e equidade acerca da pretensão remocionista</td><td rowspan="2">4. Grau de envolvimento entre as partes e o Estado na construção de uma solução do conflito fundiário urbano que seja compatível com os preceitos constitucionais</td><td>(4.1) Aspecto procedimental:
(4.1.1) Mediação
(4.1.2) Fornecimento dos mecanismos necessários para que os cidadãos possam resolver suas disputas
(4.1.3) Compromisso significativo</td></tr>
<tr><td>(4.2) Aspecto substancial: fornecimento de terras e acomodações alternativas para o abrigamento das famílias removidas em decorrência do cumprimento de uma ordem remocionista</td></tr>
<tr><td colspan="2">5. Outras circunstâncias: motivação das pessoas para ingressarem e permanecerem em terras alheias; origem da ocupação; comportamento do proprietário; ciência prévia do adquirente do edifício acerca da existência dos ocupantes; rapidez na inauguração do procedimento de despejo; interesse público alegado para a remoção das pessoas; circunstâncias específicas com relação a desastres.</td></tr>
</table>

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de reflexão sobre a Constituição, a legislação e a jurisprudência do Tribunal Constitucional, da África do Sul, e sua interpretação pela doutrina nacional e global.

A passagem do Modelo Centrado na Lei ao Modelo Centrado na Constituição, examinada ao longo deste artigo, repercute sobre a própria forma como o Tribunal Constitucional sul-africano se posiciona diante das pretensões remocionistas que lhe são submetidas. Pela importância da demonstração dos conflitos fundiários, o Tribunal tem admitido[80] os recursos relacionados a tais pretensões, franqueando-se a análise do mérito. Da decisão judicial centrada na Constituição, sustentada na reserva jurisdicional e na complexificação da metodologia decisória orientada pelo juízo de justiça e equidade, emerge uma jurisprudência que pode ser sistematizada em três posturas, distinguíveis pelos graus de irradiação dos efeitos de cada decisão.[81]

[80] O inc. III do art. 167 da Constituição da África do Sul permite que o Tribunal Constitucional possa decidir sobre: questões constitucionais; qualquer outro assunto, se o Tribunal Constitucional admitir recurso com o fundamento de que o assunto suscita a discussão de uma questão de direito de interesse público geral a ser apreciada por aquele Tribunal; tomada de decisão final se um assunto está dentro da sua jurisdição. Essas são as hipóteses constitucionais de cabimento de recurso perante o Tribunal Constitucional. Dessa forma, antes de apreciar o mérito do recurso, isto é, a pretensão recursal ventilada perante o Tribunal, consistente na anulação e substituição de uma ordem elaborada por um Tribunal Superior ou pela Suprema Corte de Apelação, os acórdãos produzidos pelo Tribunal Constitucional guardam um capítulo destinado a apreciar os requisitos de admissibilidade recursal.

[81] FERREIRA, Allan Ramalho. Tratamento de conflitos fundiários urbanos na jurisdição constitucional da África do Sul: elementos para a reorientação do modelo brasileiro. 2022, cit.

São elas: (i) a neutralização da ameaça de despejo arbitrário para o tratamento adequado do conflito fundiário envolvendo pessoas em situação de vulnerabilidade (primeiro grau de irradiação, com efeitos restritos às partes); (ii) a emissão de ordem de envolvimento do Poder Público no tratamento jurisdicional do conflito fundiário urbano, com avaliação do grau de seriedade de seu compromisso com a solução compatível com a Constituição (segundo grau de irradiação, estendido ao Estado); (iii) o controle incidental de constitucionalidade da legislação e da política pública habitacional (terceiro grau de irradiação, ampliado de modo a alcançar outras coletividades). Cada postura concretiza, em diferentes intensidades, o paradigma constitucional da prevenção do despejo arbitrário, densificado pela PIE e pela jurisprudência consolidada em Grootboom, Jaftha e PE Municipality.

Não foi possível ingressar, com a profundidade que mereceriam, nos elementos que formam o juízo de justiça e equidade sobre pretensões remocionistas, nem no detalhamento das posturas adotadas pelo Tribunal Constitucional da África do Sul – esforço que demanda investigação ulterior. Atende-se, contudo, ao objetivo deste artigo: demonstrar a virada paradigmática da experiência sul-africana no tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários urbanos, do Modelo PISA ao Modelo Centrado na Constituição, e oferecer suas categorias analíticas como referência conceitual para a apreciação de conflitos análogos.

6 Considerações finais

Os elementos extraídos da experiência sul-africana – a reserva jurisdicional da decisão remocionista, a complexificação da metodologia decisória, o juízo de justiça e equidade pautado em circunstâncias relevantes e a sistematização das posturas judiciais segundo seus graus de irradiação – não constituem solução transplantável, mas oferecem uma grade de leitura para interrogar o tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários urbanos no Sul Global e, particularmente, no Brasil.

A lição central da trajetória sul-africana é metodológica antes de ser normativa. A passagem do Modelo Centrado na Legislação ao Modelo Centrado na Constituição não decorreu da mera enunciação do direito à moradia, mas da reconfiguração do modelo decisório à luz do comando constitucional. É isso que torna a experiência fecunda para o caso brasileiro e, ao mesmo tempo, recomenda cautela.

No plano normativo, o Brasil dispõe de arquitetura formalmente afim a esse paradigma. A Constituição de 1988[82] reconhece a moradia como direito fundamental social (art. 6º), assenta a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III) e consagra a função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III).

[82] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

O Estatuto da Cidade[83] densifica esses comandos. O Código de Processo Civil de 2015[84] introduziu, nos litígios possessórios coletivos, a audiência de mediação e a participação de órgãos públicos (art. 565), além de exigir, nas demandas contra grande número de ocupantes, a intimação da Defensoria Pública (art. 554, §1º). Há, contudo, distância entre a arquitetura normativa e a prática decisória.

Diversamente do percurso sul-africano, na qual a virada se operou na metodologia da decisão, a tutela possessória brasileira ainda opera, com frequência, sob lógica próxima à do modelo centrado na lei: o deferimento de liminares de reintegração de posse mediante a só demonstração da posse anterior e do esbulho, sem a consideração das circunstâncias pessoais dos ocupantes, do tempo e da consolidação da ocupação, dos impactos do desalijo e da disponibilidade de alternativa habitacional adequada.

É precisamente nesse ponto que as categorias aqui reconstruídas se mostram úteis, menos como modelo a ser importado e mais como instrumento de diagnóstico e como horizonte para uma reorientação do tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários urbanos no Brasil. O desenvolvimento dessa agenda, que demanda confrontação detida com o direito processual e a jurisprudência brasileiros, ultrapassa, no entanto, os limites deste artigo e fica anunciado como desdobramento da presente investigação.

Models for the Jurisdictional Treatment of Urban Land Conflicts: A Study Applied to South African Legislation and Constitutional Case Law

Abstract: This article analyzes models for the jurisdictional treatment of urban land conflicts in South African legislation and constitutional case law. It examines the Law-Centered Model (or PISA Model), grounded in the 1951 Prevention of Illegal Squatting Act enacted during apartheid, characterized by the non-recognition of the right to housing, the hierarchization of procedural subjects, the presumed self-evidence of eviction claims, and the belief in eviction as a simple and preferred solution to the land conflict. In contrast, it investigates the Constitution-Centered Model, established by the 1996 Constitution and consolidated by the 1998 Prevention of Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land Act (PIE), grounded in the requirement of a judicial order for eviction and in the complexification of the decision-making methodology, which demands judgments of justice and equity informed by relevant circumstances such as personal vulnerabilities, duration of occupation, eviction impacts, and the availability of suitable alternative accommodation. The contribution of the South African Constitutional Court is examined, especially in the Grootboom, Jaftha, and PE Municipality cases, regarding the interpretation of article 26 of the Constitution and the consolidation of a paradigm of protection against arbitrary evictions, offering conceptual references for analyzing analogous conflicts in the Global South, without thereby amounting to a microcomparative study of such systems.

Keywords: Arbitrary Eviction. Jurisdictional Treatment Models.

[83] BRASIL, Lei. 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.

[84] BRASIL, Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.

Referências

ÁFRICA DO SUL. Constitution of the Republic of South Africa, 1996. Cape Town, 18 dez. 1996.

ÁFRICA DO SUL. Prevention of Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land Act: Act nº 19, de 5 de junho de 1998. Pretoria: Government Gazette, 1998.

ÁFRICA DO SUL. Prevention of Illegal Squatting Act: Act nº 52, de 1951. Pretoria, 1951.

ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others. Caso CCT 11/00. Relator: Yacoob J. Julgamento em 4 de outubro de 2000. 2001 (1) SA 46 (CC).

ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Jaftha v Schoeman and Others; Van Rooyen v Stoltz and Others. Caso CCT 74/03. Relator: Mokgoro J. Julgamento em 8 de outubro de 2004. 2005 (1) BCLR 78 (CC).

ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Maphango and Others v Aengus Lifestyle Properties (Pty) Ltd. Caso CCT 57/11. Relator: Cameron J. Julgamento em 13 de março de 2012. 2012 (3) SA 531 (CC).

ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Pheko and Others v Ekurhuleni Metropolitan Municipality. Caso CCT 19/11. Relator: Nkabinde J. Julgamento em 6 de dezembro de 2011. 2012 (2) SA 598 (CC).

ÁFRICA DO SUL. Tribunal Constitucional. Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers. Caso CCT 53/03. Relator: Sachs J. Julgamento em 1º de outubro de 2004. 2005 (1) SA 217 (CC).

ALBISA, Cathy; SCOTT, Brittany; TISSINGTON, Kate. Dynamics of displacement in the United States, India, and South Africa. *In*: MINKLER, Lanse (ed.). *The state of economic and social human rights*: a global view. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 79-103.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BILCHITZ, David. The performance of socio-economic rights in the South African Constitution. *In*: DIXON, Rosalind; ROUX, Theunis (eds.). *Constitutional triumphs, constitutional disappointments: a critical assessment of the 1996 South African Constitution's local and international influence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 41-78.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n. 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 n. 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Intervenção Federal n. 111/PR. Relator: Ministro Gilson Dipp. Julgamento em 1º jul. 2014. *Diário da Justiça eletrônico*, Brasília, 6 ago. 2014.

CENTRE ON HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS (COHRE). *Business as usual? Housing rights and "slum eradication" in Durban, South Africa*. Accra: COHRE Africa Programme, 2008.

CLARK, Nancy L.; WORGER, William H. *South Africa*: the rise and fall of apartheid. London: Routledge, 2016.

DUGARD, John. *Human rights and the South African legal order*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

FERREIRA, Allan Ramalho. *Tratamento de conflitos fundiários urbanos na jurisdição constitucional da África do Sul*: elementos para a reorientação do modelo brasileiro. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

GLOPPEN, Siri. Courts and social transformation: an analytical framework. In: GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (eds.). *Courts and social transformation in new democracies*: an institutional voice for the poor? London: Routledge, 2006. p. 35-59.

KLARE, Karl E. Legal culture and transformative constitutionalism. *South African Journal on Human Rights*, v. 14, n. 1, p. 146-188, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

O'REGAN, Catherine. No more forced removals? An historical analysis of the Prevention of Illegal Squatting Act. *South African Journal on Human Rights*, v. 5, n. 3, p. 361-394, 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral n. 4: o direito à moradia adequada (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 11, § 1º)*. Genebra: ONU, 13 dez. 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral n. 7*: o direito à moradia adequada (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 11, § 1º): remoções forçadas. Genebra: ONU, 20 maio 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 dez. 1966.

PIETERSE, Marius. *Rights-based litigation, urban governance and social justice in South Africa: the right to Joburg*. Abingdon: Routledge, 2017.

RAMOS, André de Carvalho (coord.). *Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU: Comitê de Direitos Humanos; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. São Paulo: Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Ministério Público Federal, 2018.

VAN DER WALT, André J. Exclusivity of ownership, security of tenure and eviction orders: a critical evaluation of recent case law. *South African Journal on Human Rights*, v. 18, n. 3, p. 372-420, 2002.

VAN DER WALT, André J. The state's duty to protect property owners v the state's duty to provide housing: thoughts on the *Modderklip* case. *South African Journal on Human Rights*, v. 21, n. 1, p. 144-161, 2005.

WILSON, Stuart. Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality. *South African Law Journal*, v. 126, n. 2, p. 270-290, 2009.

WILSON, Stuart. Judicial enforcement of the right to protection from arbitrary eviction: lessons from Mandelaville. *South African Journal on Human Rights*, v. 22, n. 4, p. 535-562, 2006.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERREIRA, Allan Ramalho. Modelos de tratamento jurisdicional de conflitos fundiários urbanos: estudo aplicado à legislação e à jurisprudência constitucional sul-africanas. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 9-33, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.1161.

Entre água e discriminação: o racismo ambiental na realidade do saneamento brasileiro

Luiz Alberto G. S. Rocha

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Professor Associado da Faculdade de Direito e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (PPGDDA), ambos da Universidade Federal do Pará. larocha@ufpa.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1699-310X.

Victor Costa dos Reis

Doutorando em Ciências Políticas pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas da Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA). Técnico do IBGE no Pará. victor.reis@ibge.gov.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3411-5503.

Resumo: O déficit de saneamento no Brasil constitui uma barreira estrutural à cidadania, afetando desproporcionalmente populações não-brancas através do racismo ambiental. Este conceito descreve como injustiças sociais e ambientais recaem mais pesadamente sobre grupos étnicos vulnerabilizados, particularmente na Amazônia brasileira. A pesquisa demonstra que o modelo de desenvolvimento do Brasil historicamente tratou a Amazônia como depósito de recursos para exploração, implementando grandes projetos que deslocam comunidades indígenas, quilombolas e rurais para periferias urbanas sem infraestrutura básica. Dados do Censo (IBGE 2022) revelam disparidades marcantes: na Amazônia Legal, populações não-brancas têm quatro vezes mais probabilidade de não ter acesso à rede de água e quase quatro vezes mais probabilidade de não ter acesso ao esgotamento sanitário comparadas às populações brancas. Este racismo ambiental é reforçado pelas políticas atuais de saneamento que priorizam retornos econômicos sobre direitos humanos, excluindo especialmente populações rurais. A Lei 14.026/20, focada em áreas urbanas e atração de capital privado, marginaliza ainda mais comunidades historicamente não atendidas. O estudo propõe estratégias reparadoras incluindo: coleta de dados desagregados por raça, políticas regulatórias com tratamento diferenciado e políticas públicas ancoradas em diagnósticos que considerem fatores raciais e espaciais.

Palavras-chave: Racismo ambiental. Saneamento básico. Amazônia Legal. Desigualdade racial. Políticas públicas.

Sumário: **1** O saneamento e o racismo (ambiental) – **2** Descolonização do pensamento e enfrentamento de injustiças históricas – **3** Estratégias para a reparação da desigualdade racial em saneamento – Referências

1 O saneamento e o racismo (ambiental)

O déficit de infraestrutura de saneamento no Brasil constitui uma realidade que priva milhões de brasileiros do acesso a direitos humanos fundamentais. Essa

deficiência impede que a população afetada possa usufruir de condições básicas de salubridade e dignidade, comprometendo consequentemente o acesso a outras categorias de direitos que dependem da satisfação dessas necessidades essenciais.

A ausência de saneamento básico adequado representa um obstáculo estrutural ao pleno exercício da cidadania, uma vez que condiciona o desenvolvimento humano e social das comunidades vulneráveis. Sem o atendimento a essas demandas fundamentais, torna-se inviável a progressão para níveis mais complexos de direitos civis, políticos e sociais, perpetuando um ciclo de exclusão e limitando as oportunidades de desenvolvimento integral da pessoa humana.

Não se está a hierarquizar direitos, mas tão somente a relacioná-los quanto ao seu exercício distinto em categorias próprias da experiência de vida; assim direitos à saúde, educação e habitação são decorrências diretas de uma infraestrutura básica de saneamento que, a partir deles, podemos falar em exercício legítimo do voto, do trabalho, do lazer ou mesmo da própria educação em patamar mais elevado de formação.

Não se pretende criar uma nova metodologia em Direitos Humanos, mas raciocinar a partir da essencialidade da infraestrutura de saneamento para o desenvolvimento de capacidades humanas[1] retirando obstáculos concretos que bloqueiam "grupos indistintos" para o exercício legítimo de direitos humanos primários.

Mas, talvez o mais importante nessa senda é analisar uma camada a mais do problema relacionado à existência de uma homogeneidade perversa entre os tais "grupos indistintos" que possa, por meio de uma ecologia política, uniformizar a percepção do tratamento que o Estado lhes confere. É nesse ensejo que se pretende introduzir uma análise racial nas discussões sobre saneamento básico no Brasil.

Acompanhamos Filgueira quando afirma que "o racismo é uma ideologia, de natureza especialista, baseada na segmentação hierarquizada da sociedade a partir das características morfológicas dos indivíduos".[2]

O racismo não tem relação com qualquer conceito de raça biológica, senão uma construção de raça social que ideologicamente determinou, desde a modernidade, a hierarquização morfológica, moral e psíquica entre grupos étnicos estabelecida por meio de subjugação de comunidades subalternas.

No caso brasileiro, a herança racista agudiza as desigualdades sociais presentes em nosso cotidiano, porque estruturou-se profundamente na sociedade brasileira permeando todas as esferas de vida. E, com Milton Santos,[3] percebemos

1 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

2 FILGUEIRA, Andre. Racismo ambiental, cidadania e biopolítica: considerações gerais em torno de especialidades racializadas. *Ateliê Geográfico*. Goiânia, v. 15, n. 2, p. 186-201, agosto 2021. Disponível em: https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/69990/37336. Acesso em: 10 dez. 2025, p. 194.

3 SANTOS, Milton. *Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

que o racismo também tem um caráter de espacialidade em que se mede a precariedade de acesso a recursos naturais e ao saneamento básico que, desproporcionalmente, afeta com maior violência minorias étnicas no Brasil, com persistência na marginalização da população negra. A espacialidade é, portanto, uma representação de riqueza na qual negros e negras são severamente excluídos.

Aqui o racismo ambiental é "aparentemente obscurecido e dissimulado pela extrema pobreza e pelas péssimas condições gerais de vida a ela associadas. Assim, ironicamente, as gigantescas injustiças sociais brasileiras encobrem e naturalizam a exposição desigual à poluição e o ônus desigual dos custos do desenvolvimento".[4]

O conceito de racismo ambiental relaciona as injustiças sociais e ambientais que recaem de forma mais onerosa sobre as etnias vulnerabilizadas. Ele se configura por ações racistas, mas também por ações e omissões com impacto racial sobre populações negras que habitam zonas de sacrifício –[5] territórios marginais ao capital. O "racismo ambiental naturaliza as hierarquias sociais que inferiorizam etnias e percebem como vazios os espaços físicos onde territórios estão constituídos por uma população que se caracteriza por depender estreitamente do ecossistema na qual se insere".[6]

O racismo brasileiro aceita a pobreza e a vulnerabilidade de enorme parte da população, simplesmente porque naturaliza tais diferenças, imputando-as a "raças", desumanizando-os. Comunidades quilombolas, indígenas, ribeirinhas e periféricas enfrentam frequentemente a escassez de acesso a serviços básicos e lidam com problemas como poluição, degradação ambiental e deslocamento forçado devido a projetos de infraestrutura.[7] A persistência dessa desigualdade resulta em injustiça ambiental, não somente em prejuízo social e econômico.[8]

Verdadeiramente vemos, na história brasileira e amazônida em especial, uma disputa por territórios, principalmente aqueles tradicionalmente ocupados, que expressa, genealogicamente, a produção subjetiva colonial-capitalista, como história forjada em racismo ambiental e genocídio, subordinação e expulsão de

[4] HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. *InterfacEHS Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*. São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-20, jan/abril 2008. Disponível em: https://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art-2-2008-6.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025, p. 5.

[5] BULLARD, Robert. *Dumping in Dixie: race, class, and environmental quality*. Abingdon: Routledge, 2000.

[6] HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. *InterfacEHS Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*. São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-20, jan/abril 2008. Disponível em: https://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art-2-2008-6.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025, p. 17.

[7] PORTO-GONÇALVES, Carlos. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006 *apud* Carne, Mariana; Sousa, Marília. Racismo ambiental no Brasil: um olhar sobre o acesso desigual ao saneamento básico através dos dados do censo 2022. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 56-77, jan./jul. 2024. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/10429. Acesso em: 18 nov. 2025, p. 61.

[8] BULLARD, Robert. *Dumping in Dixie: race, class, and environmental quality*. Abingdon: Routledge, 2000.

nativos. O que ratifica a afirmação de Agamben em que *O Uso dos Corpos* (2017) encerra "uma via que se pode matar sem cometer suicídio"; em que a soberania do capital agencia a dimensão política da vida; em que políticas, praticadas ou induzidas por instituições governamentais, afetam, voluntária ou involuntariamente, as condições de moradia, saúde e educação de pessoas, grupos ou comunidades. Para Bullard,[9] o racismo ambiental se observa, justamente, na disparidade racial da exposição aos riscos ambientais e aos impactos negativos sobre comunidades minoritárias, em razão de sua vulnerabilidade econômica e política.

O racismo, enquanto privação de direitos, também se qualifica como ambiental porque tem consequência na ocupação das espacialidades urbana e rural, tanto acerca da quantidade quanto na qualidade desta ocupação. A conexão entre racismo e racismo ambiental se constrói na especialidade corpórea e territorial, na qual o Estado tem papel relevante na formatação da (in)justiça social, porquanto o Estado não atua em benefício isonômico, ou quando atua, influenciado pelo capital, acaba privando grupos étnicos do acesso à vida e promove a morte. "O racismo ambiental, visto como privação étnico-espacial de cidadania, é uma extensão da biopolítica"[10] porque precariza a vida garantindo a soberania do capital.

Tânia Pacheco[11] refere-se a racismo ambiental enquanto injustiças sociais e ambientais que recaem de forma desproporcional sobre etnias vulnerabilizadas. Ele não se configura tão somente por ações com intenção racista, mas igualmente por ações que tenham impacto racial, inobstante a voluntariedade que lhe tenha sido dada na origem.

Alfredo Seguel sintetiza o racismo ambiental como forma de violação de direitos humanos:

> Uma forma de discriminação causada por governos e políticas do setor privado, práticas, ações ou inações, que intencionalmente ou não, agridem o ambiente, a saúde, a biodiversidade, a economia local, a qualidade de vida e a segurança em comunidades, trabalhadores, grupos e indivíduos baseados em raça, classe, cor, gênero, casta, etnicidade e/ou sua origem nacional.[12]

[9] BULLARD, Robert. *Dumping in Dixie: race, class, and environmental quality*. Abingdon: Routledge, 2000.

[10] FILGUEIRA, Andre. Racismo ambiental, cidadania e biopolítica: considerações gerais em torno de especialidades racializadas. *Ateliê Geográfico*. Goiânia, v. 15, n. 2, p. 186-201, agosto 2021. Disponível em: https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/69990/37336. Acesso em: 10 dez. 2025, p. 193.

[11] PACHECO, Tania. Inequality, environmental injustice, and racism in Brazil: beyond the question of colour. Development in practice, v. 18, n. 6, p. 713-725, out 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233692092_Inequality_environmental_injustice_and_racism_in_Brazil_Beyond_the_question_of_colour. Acesso em: 04 dez. 2025, p. 10.

[12] SEGUEL, Alfredo. Racismo ambiental, abr. 2013. Disponível em: http://amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia/noticia.asp?cod_noticia=8117&cod_canal=49 *apud* Filgueira, Andre. Idem, p. 189.

A injustiça ambiental acontece em sociedade desiguais, nas quais há destinação de maior carga de danos ambientais do desenvolvimento a grupos de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, que Bullard[13] evidencia como "populações não-brancas [que] têm sofrido, de modo desproporcional, danos causados por toxinas industriais em seus locais de trabalho ou nos bairros onde moram".

Anne Nigra[14] destaca a elevada exposição infantil ao chumbo presente na água de poços privados não conectados aos sistemas públicos de água potável nos Estados Unidos e, portanto, não sujeitos a regulamentação da Agência de Proteção Ambiental dos EUA.

A segregação e racismo na Carolina do Norte e outros estados do Sul é suficientemente documentada para indicar que os domicílios em comunidades não conectados a serviços municipais de água se localizam em áreas de menor renda domiciliar e com maior proporção de residentes afro-americanos que, historicamente, exclui comunidades negras da participação política.

As evidências estatísticas permitem que Nigra conclua que:

> As disparidades raciais em exposições ambientais adversas refletem o racismo estrutural e institucional subjacente enraizado em padrões de uso da terra, políticas de desenvolvimento, localização de instalações e decisões de zoneamento municipal, que influenciam a proximidade das comunidades a perigos ambientais e impedem o acesso equitativo a serviços essenciais de saúde pública, incluindo sistemas públicos de abastecimento de água regulamentados.[15]

Mesma conclusão, chegou um conjunto de 17 pesquisadores de múltiplas nacionalidades em uma *review* sobre "os efeitos do racismo, exclusão social e discriminação no acesso universal à água potável e saneamento em países de alta renda" publicada pela The Lancet Global Health:

> Pessoas e comunidades historicamente marginalizadas com meios econômicos desproporcionalmente baixos, incluindo grupos raciais e étnicos minoritários, comunidades indígenas, populações migrantes

[13] BULLARD, Robert. Anatomy of Environmental Racism and the Environmental Justice Movement. *In*: Bullard, Robert (Org.). *Confronting Environmental Racism* – voices from the grassroots. Boston: South End Press, 1996, p. 15-39, p. 15.

[14] NIGRA, Anne. Environmental racism and the need for private well protections. *Proceedings of the national academy of sciences (PNAS)*, v. 117, n. 30, p. 1-3, 28 jul. 2020. Disponível em: https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.2011547117. Acesso em: 12 dez. 2025.

[15] NIGRA, Anne. Environmental racism and the need for private well protections. *Proceedings of the national academy of sciences (PNAS)*, v. 117, n. 30, p. 1-3, 28 jul. 2020. Disponível em: https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.2011547117. Acesso em: 12 dez. 2025, p. 1.

> e pessoas de cor, são mais propensas a estar sem acesso à água potável e saneamento seguros do que outras comunidades.[16]

Em síntese, o racismo ambiental está vinculado à hipótese de que a distribuição das territorialidades urbana e rural é determinada pelo alijamento do segmento étnico indesejado. Em que a lógica da lucratividade impõe riscos ambientais e sanitários a grupos que, embora quantitativamente majoritários, não têm capacidade de se proteger da degradação ambiental e permanecem espacialmente segregados. E, neste sentido, pergunta-se: é possível cartografar o racismo ambiental do saneamento na Amazônia Legal como instância de injustiça estrutural e irresponsabilidade ambiental?

Metodologicamente a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa de cunho crítico-analítico que se sustenta na revisão bibliográfica e na análise documental de dados secundários.

O levantamento bibliográfico organizou-se a partir dos temas do saneamento, racismo, racismo ambiental, ocupação e exploração do espaço amazônico. Embora as contribuições bibliográficas sobre saneamento e racismo (ambiental) são abundantes, identificou-se um número bem menor de abordagens que fazem a relação entre precariedade da prestação do serviço de saneamento e o racismo ambiental, racializando a discussão do saneamento. O que já apresenta uma questão importante, e até intuitiva a partir da forma como a política de saneamento vem sendo conduzida no Brasil no último século; é que a crítica interseccional, capaz de articular as dimensões de saneamento ambiental, como infraestrutura de promoção da saúde e de redução da desigualdade socioeconômica, com o enfrentamento de injustiças raciais históricas não tem sido suficientemente explorado pela pesquisa acadêmica, especialmente com o caráter de espacialidade amazônica.

Os elementos empíricos da pesquisa demandaram um esforço adicional, uma vez que os dados censitários e indicadores oficiais apresentam, em geral, dados agregados que não especificam os grupos sociais por raça, dificultando o cruzamento de dados que identifiquem com maior precisão o corte racial no saneamento, e ainda mais com o foco espacial da Amazônia Legal.

De qualquer forma, os dados do IBGE (Censo 2022)[17] permitem exercer uma função analítica especial que contextualiza os indicadores quantitativos a partir da interpretação qualitativa racializada do saneamento no espaço amazônica a que

[16] BROWN, Joe *et al*. The effects of racism, social exclusion, and discrimination on achieving universal safe water and sanitation in high-income countries. *The Lancet Global Health*, v. 11, n. 4, e606 – e614, abril 2023. Disponível em: https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(23)00006-2/fulltext. Acesso em: 10 dez. 2025. p. e607.

[17] IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Características dos domicílios – resultados do universo*. Sidra IBGE – Censo 2022. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/universo-caracteristicas-dos-domicilios. Acesso em: 23 jun. 2025.

se propõe a pesquisa. E que, ao final, tenta traçar estratégias para a reparação da desigualdade racial em saneamento.

Para começar a traçar linhas em resposta, no entanto, é preciso descolonizar o pensamento e enfrentar injustiças históricas na ambição de promover política ambiental justa e equitativa em uma dimensão ecológica da dignidade humana.

2 Descolonização do pensamento e enfrentamento de injustiças históricas

Deste modo, com Violeta Loureiro,[18] é preciso reconhecer que a Amazônia é um espaço privilegiado de riquezas naturais, mas que tem sido tratado com depositário de bens passíveis de exploração por outras regiões e outros povos.

Sob o prisma econômico, o modelo de integração nacional da região tem sido, historicamente, articulado a partir de um formato econômico exportador de produtos semielaborados e *in natura* que se desenvolveu desde as drogas do sertão, da borracha, passando pelo Ciclo das Estradas, até a implantação atual das mineradoras e hidroelétricas e da expansão da fronteira agrícola impulsionada, primeiro pela pecuária, e atualmente, pelo cultivo da soja.

Esse processo de exploração econômica tem no Estado, seja federal seja o próprio estado-membro, o forte incentivador com benefícios de toda ordem aos grandes capitais que produzem e reproduzem a desigualdade e a exclusão social da população, camuflando a exploração por detrás de propaganda de modernização da região.

É certo que esse modelo corresponde ao papel centro/periferia da globalização neoliberal, em que os empreendimentos econômicos são, de fato, enclaves econômicos voltados totalmente para a exportação de mercadoria bruta com baixa criação de empregos, mas com rastro de danos ambientais consideráveis. Ao que Milton Santos acrescenta:

> De tais áreas pode-se dizer que atualmente funcionam sob um regime obediente a preocupações subordinadas a lógicas distantes, externas em relação à área da ação; mas essas lógicas são internas aos setores e às empresas globais que as mobilizam.[19]

[18] LOUREIRO, Violeta. *Caminhos e descaminhos da Amazônia em busca do desenvolvimento*: acertos, erros e possibilidades, v. 1. Manaus: Valer, 2023.

[19] SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 45.

O que também é reforçado por Edna Castro quando afirma que:

> Tais transformações [do papel do Estado na definição e implantação de políticas públicas] não são impulsionadas pela dinâmica interna da sociedade nacional, mas correntemente pelas regulações derivadas da dinâmica global e dos interesses dos grandes grupos e grandes potências mundiais.[20]

Em termos de ocupação espacial do território, os grandes projetos implementados na Amazônia, e no Pará em particular, atingiram diversas populações nativas que tiveram seus territórios ocupados ou prejudicados pela exploração econômica. Os desapossamentos de colonos, indígenas e quilombolas mostram um aspecto da dura realidade amazônica em que a territorialidade tem sido sucessivamente negada com deslocamentos forçados para as periferias dos núcleos urbanos.

O que se vê, em síntese, é que as formas de trabalho e exploração predatória da região foram implantadas disfarçadas de progresso com crescentes indicadores econômicos acompanhados de decrescentes indicadores sociais. Os projetos para a Amazônia têm reproduzido a exclusão social, a pobreza e a violência. Os avanços limitam-se a setores, espaços ou pontos ocupados pelo capital com forte apoio do Estado, não se difundindo democraticamente entre as camadas sociais mais vulneráveis.

Aqui o conceito de racismo ambiental encontra aplicação prática, porque, primordialmente, os deslocamentos e os danos ambientais na Amazônia são racializados a partir do conceito de populações não brancas de Bullard.[21] E vem acompanhado da persistência histórica, senão ampliação, da pobreza difusa e da riqueza concentrada em poucos setores ligados à exportação, mas com maior volume de capital transferido para outras regiões do país ou do exterior.

A experiência empírica de moradores da Amazônia é confirmada pelo IBGE no Censo – características dos domicílios (2022),[22] cuja coleta de dados ratifica a hipótese de racismo ambiental no âmbito da política pública de saneamento básico. Vejamos as tabelas a seguir:

---

[20] CASTRO, Edna. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. *In*: COELHO, Maria (Org.). *Estado e Políticas públicas na Amazônia Gestão do Desenvolvimento Regional*, 2ª ed., v. 2. Belém: Cejup, 2001, p. 7-32. Disponível em: https://ednacastro.com/wp-content/uploads/2023/03/24.-Estado-e-politicas-publicas-na-Amazonia-em-face-da-globalizacao-e-da-integracao-de-mercados.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025. p. 15.

[21] BULLARD, Robert. Anatomy of Environmental Racism and the Environmental Justice Movement. *In*: Bullard, Robert (Org.). *Confronting Environmental Racism* – voices from the grassroots. Boston: South End Press, 1996.

[22] IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Características dos domicílios – resultados do universo*. Sidra IBGE – Censo 2022. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/universo-caracteristicas-dos-domicilios. Acesso em: 23 jun. 2025.

Tabela 1 – *Ranking* dos 10 piores municípios menos populosos na Amazônia Legal sem acesso à rede geral de esgotamento sanitário, população por cor ou raça em percentual

Ranking	Município (UF)	Sem acesso à rede geral	Branca	Negra
1	Serra Nova Dourada (MT)	100	27,5	71,5
2	Senador Alexandre Costa (MA)	100	12,9	86,8
3	São Félix do Tocantins (TO)	100	11,9	87,6
4	Santa Terezinha do Tocantins (TO)	100	21,0	79,0
5	Porto Alegre do Tocantins (TO)	100	11,4	88,1
6	Pequizeiro (TO)	100	23,1	76,7
7	Juarina (TO)	100	19,0	81,0
8	São Felipe D'Oeste (RO)	100	38,7	60,9
9	Castanheiras (RO)	100	34,2	65,5
10	Vale do Paraíso (RO)	99,97	28,8	71,1

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2022.

Assim, a construção de um *ranking* dos municípios menos populosos da Amazônia Legal com os piores níveis de acesso à rede geral de esgotamento sanitário indica que os moradores dessas localidades são majoritariamente negros com índices de concentração em média de 76,8%, enquanto a população branca não é atendida em média de 22,9%, uma diferença de quase 54 pontos percentuais.

Tabela 2 – *Ranking* dos 10 piores municípios mais populosos na Amazônia Legal sem acesso à rede geral de esgotamento sanitário, população por cor ou raça em percentual

Ranking	Município (UF)	Sem acesso à rede geral	Branca	Negra
1	Santarém (PA)	89,16	16,8	79,8
2	Macapá (AP)	84,48	22,8	76,8
3	Porto Velho (RO)	78,05	25,2	73,9
4	Ananindeua (PA)	69,36	22,6	77,1
5	Manaus (AM)	50,81	21,9	76,8
6	São Luís (MA)	48,20	20,9	78,9
7	Boa Vista (RR)	40,69	20,8	73,3
8	Belém (PA)	40,57	22,3	77,4
9	Rio Branco (AC)	32,02	20,1	79,1
10	Cuiabá (MT)	30,28	23,0	76,4

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2022.

Em outro corte estatístico, a realidade permanece inalterada. Aqui, nos municípios mais populosos o *ranking* dos piores níveis de acesso à rede geral de esgotamento sanitário, a população negra também é preponderante em média de 77%, enquanto os brancos são 21,6%, uma diferença de mais de 55 pontos percentuais. Com detalhe espacial importante que, neste *ranking* dos 10 piores municípios mais populosos na Amazônia Legal sem acesso à rede geral de esgotamento sanitário, 8 deles são capitais de Estados, o que indica claramente a precariedade da aglomeração urbana na Amazônia Legal.

Da mesma maneira, o acesso ao sistema de esgoto sanitário (com ligação a rede geral), mantém a mesma prevalente concentração de negros não atendidos, seja no *ranking* dos municípios menos populosos seja no dos mais. Isto é, predominam os ônus sanitários mais que proporcionalmente atribuídos às populações não-brancas.

Os dados agregados de acesso à rede geral de abastecimento de água e de esgotamento sanitário também mostram a discrepância nos domicílios dos brancos e não brancos.

Tabela 3 – População sem acesso à rede geral de abastecimento de água, em percentual

Brasil	Brancos	32,7
	Não brancos	67,1
Amazônia Legal	Brancos	18,9
	Não brancos	80,9

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do IBGE – Censo Demográfico 2022.

Tabela 4 – População sem acesso à rede geral de esgotamento sanitário, em percentual

Brasil	Brancos	33,7
	Não brancos	66,1
Amazônia Legal	Brancos	20,5
	Não brancos	79,4

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do IBGE – Censo Demográfico 2022.

As tabelas acima indicam que, no Brasil, 32,7% dos brancos não têm acesso à rede geral de abastecimento de água, enquanto 67,1% dos não brancos enfrentam a mesma situação. Ou seja, a razão entre as taxas (não brancos/brancos) é de, aproximadamente, 2,05 (67,1/32,7), indicando que não brancos são mais de duas vezes mais propensos a não ter acesso à água no Brasil. Já quando a análise é transportada para o espaço da Amazônia Legal a disparidade é ainda maior, com 18,9% de pessoas brancas e 80,9% dos não brancos sem acesso à água. Neste

caso, a razão é de 4,28 (80,9/18,9), sugerindo que não brancos, na Amazônia Legal, são mais de quatro vezes mais propensos a não ter acesso à água.

A realidade do esgotamento sanitário mantém a disparidade de atendimento entre as populações. Assim, no Brasil, 33,7% dos brancos não têm acesso à rede de esgotamento sanitário, em comparação com 66,1% dos não brancos, ou seja, a razão é de 1,96 (66,1/33,7), mostrando que não brancos são quase duas vezes mais propensos a não ter acesso ao esgotamento sanitário. Já na Amazônia Legal 20,5% dos brancos e 79,4% dos não brancos não têm acesso, resultando em uma razão de 3,87 (79,4/20,5), indicando uma disparidade quase quatro vezes maior na região.

Se continuarmos no exercício de análise de dados e cruzarmos os números de atendimento em comparação entre Brasil e Amazônia Legal podemos observar a persistência na distribuição não equitativa da infraestrutura de saneamento. Curiosamente a diferença entre o acesso à água entre brancos e não brancos no Brasil e na Amazônia Legal é de 13,8 pontos percentuais. Melhor explicando, os brancos na Amazônia Legal que têm acesso ao abastecimento de água são 18,9%, no Brasil o indicador é de 32,7%, uma diferença de 13,8 pontos percentuais. Já os não brancos na Amazônia Legal são 80,9% e no Brasil 67,1%. O que marca claramente a disparidade tanto entre populações quanto entre regiões.

No caso do esgotamento sanitário, há uma curiosidade pois 20,5% de pessoas brancas não têm acesso à rede geral de esgotamento sanitário na Amazônia Legal contra um percentual mais elevado (33,7%) no Brasil, uma diferença de 13,2 pontos percentuais. O que confundiria o entendimento da realidade se não fosse a imensa desproporção de não brancos sem acesso, o que na Amazônia Legal alcança 79,4% e no Brasil 66,1% com uma diferença similar (13,3 pontos percentuais), mas com uma base de comparação muito mais elevada de não brancos sem acesso.

Em síntese comparativa, a disparidade racial pode ser medida pela razão entre as taxas de falta de acesso de não brancos e brancos, sendo significativamente maior na Amazônia Legal. Na falta de acesso à água a razão é de 4,28 na Amazônia Legal, enquanto no Brasil fica em 2,05. Já no não acesso ao esgotamento sanitário, temos 3,87 na Amazônia Legal para 1,06 no Brasil. O que estatisticamente destaca o racismo ambiental na falta de acesso aos serviços básicos de saneamento (água e esgoto sanitário) tanto por corte racial (não brancos) quanto espacial (Amazônia Legal).

Embora os dados apresentados evidenciem o racismo ambiental em saneamento que aflige com mais vigor a Região Norte do Brasil, é possível reconhecer ainda outra dimensão da discriminação.

O conjunto de estatísticas nacionais agregadas obscurece a identificação efetiva das comunidades que enfrentam problemas persistentes de cobertura. Isso ocorre porque, devido à natureza hiperlocal do saneamento, os subgrupos mais vulneráveis da população frequentemente desaparecem nas pesquisas agregadas. Dados sobre

a qualidade do serviço são de difícil acesso e, geralmente, são insuficientemente granulares para capturar disparidades nas escalas regional, de bairro ou domiciliar.

O resultado conjunto desses fatores invisibiliza, em dados nacionais ou regionais agregados, o racismo sistêmico que comunidades não brancas enfrentam cotidianamente. As disparidades na cobertura de serviços de água e esgoto acabam sendo amplamente subavaliadas porque dados sobre esses grupos são sistematicamente escassos.

A cartografia delineada também aponta que as maiores concentrações de população negra não atendida por sistemas de água e esgotamento sanitário encontram-se mais adensadas na área rural, que não se alinha com a nova política pública de saneamento concretizada na Lei n. 14.026/20 que não endereça solução de atendimento de saneamento da zona rural brasileira. Isto porque, a atratividade de capital para essas áreas é muito menor, diante do maior nível de investimentos e da significativa menor capacidade de pagamento dos consumidores da área rural que projetam, por consequência, uma margem de remuneração (lucratividade) menor do que a alcançada na área urbana por outros investimentos, inclusive financeiros.

Politicamente, o "esquecimento" do saneamento rural não só torna as populações rurais invisíveis às políticas públicas, mas (pior) cria uma ordem "natural" das coisas em que as pessoas do campo são vistas como simples, rudez, com pouco estudo e que, na "ordem natural" de inércia históricas da política pública, também não precisam de água potável e/ou esgotamento sanitário. Essa manutenção do *status quo* intergeracional é estigmatizada por uma elite branca urbana com serviços públicos disponíveis que pretensiosamente busca vincular-se aos centros do capital internacional, sem voltar o olhar para a exclusão social, a pobreza e a violência que atinge as populações amazônicas.

Byung-Chul Han recorrer a Foucault (*Vigiar e punir*) para tratar das tecnologias do poder com destaque para o poder da disciplina que "penetra profundamente no sujeito como feridas e representações" que deixa rastros de *automatismo do hábito* que instaura a disciplina "mais por reflexos do que por reflexões" e que, por isso, normaliza o tempo e o espaço, docilizando a sociedade e estabilizando situações iníquas como uma interiorização de valores que estruturam uma ordem dominante.

> Ele [o poder disciplinar] possibilita uma adaptação por assim dizer pré-reflexiva, somática, à ordem dominante do momento, gerando uma automação do costume no qual os em desvantagem social agem segundo modelos de comportamento que levaram à sua desvantagem. O hábito provoca uma afirmação e um reconhecimento pré-consciente da ordem dominante que se repete também no somático.[23]

[23] HAN, Byung-Chul. *O que é o poder?* Petrópolis: Vozes, 2019. p. 79-80.

O poder, portanto, se vai realizando na continuidade da sub-rogação também das populações rurais, que também são majoritariamente não-brancas, às condições desiguais, e rotineiramente inexistentes, de estruturas de saneamento básico.

Também os deslocamentos internos na Amazônia, e mesmo aqueles vindos de outras regiões brasileiras ou refugiados de países da Pan-Amazônia, localizam essas pessoas nas bordas dos núcleos urbanos, onde é muito menor o alcance das políticas públicas governamentais, inclusive, e talvez principalmente, da infraestrutura de saneamento básico.

Essas periferias urbanas amazônicas caracterizadas pela precariedade da presença estatal e insuficiência crônica de políticas públicas perpetua os ciclos de pobreza e vulnerabilidade que reflete um padrão histórico de exclusão e marginalização. Assim, a conjunção dos deslocamentos, ocupação periférica desordenada e ausência de infraestrutura básica, particularmente de saneamento, configura um dos principais desafios socioambientais da urbanização amazônica contemporânea.

3 Estratégias para a reparação da desigualdade racial em saneamento

Em linhas conclusivas, percebe-se que o conceito de racismo ambiental tem aplicação adequada para a análise das políticas públicas de saneamento no Brasil, e em especial na Amazônia Legal. O conceito permite aprofundar a análise do (não) atendimento da população não branca (negros, colonos, indígenas e quilombolas) que habita a região. E fortalece o argumento da desigualdade com o marcador de raça que condiciona padrões desiguais de acesso, mesmo em um território (Amazônia Legal) que tradicionalmente sofre com nível precários e subumanos.

A invisibilidade do tratamento econômico que a atual política pública de saneamento confere a esses indivíduos torna-se mais projetada nos estudos que utilizam um corte racial a partir dos destinatários dos investimentos em saneamento que expõe a lógica da remuneração do capital pela alocação prioritária de recursos onde obtenha maior retorno financeiro.

Apesar de estudos demonstrarem o racismo ambiental no saneamento brasileiro, é de reconhecer a falta de dados sistematicamente coletados e apropriadamente desagregados que exponham com clareza as disparidades de tratamento no acesso ao saneamento entre populações brancas e não brancas.

Sem garantir a visibilidade necessária do problema – pela desagregação de dados nacionais que inclua o corte racial – não há como fazer uma abordagem suficientemente abrangente que inclua a marginalização institucionalizada e o racismo ambiental, como elemento a serem considerados na elaboração de política públicas.

Exemplo recorrente é o apagamento das populações rurais no saneamento brasileiro. Ele revela mais fortemente o tratamento preponderantemente econômico do tema por sobre o exercício de direitos humanos por tais populações que, apesar das previsões constitucionais e legal, tem o direito ao saneamento historicamente negado, e mais uma vez são esquecidas na formatação da política pública ficando por conta própria quanto se trata de saneamento básico.

As recentes mudanças nos modelos de financiamento da infraestrutura de saneamento, somado às barreiras à participação e representação política nas estruturas de governança das microrregiões de saneamento, fortalecem a expectativa de aprofundamento desproporcional do acesso à água potável e coleta de esgoto. Isto porque a redução de investimentos públicos restringe o desenvolvimento e a extensão do saneamento em direção às comunidades historicamente não atendidas ou subatendidas que tem restrições financeiras para cobrir, via tarifa, o custo total do investimento que o capital privado promete realizar. "Esses problemas podem ser exacerbados pela privatização, que pode corroer a responsabilidade pública e resultar em *trade-offs* entre o bem público e a lucratividade".[24]

Daí a importância que políticas regulatórias incorporem tratamento diferenciado na distribuição de recursos atentando para a necessidade de reparar déficits históricos de tratamento desigual. A métrica unificada das metas de universalização de serviços determinada pela Lei n. 14.026/20 não assegura seu cumprimento regional e sugere a necessidade de reestruturação das estratégias para a Amazônia Legal. Uma política pública integrativa em saneamento, que esteja ancorada em diagnósticos humanos que considerem recortes racial e espacial, portanto sensível à desumanização histórica de populações não brancas em um espaço explorado pela lógica centro/periferia, tanto nacional quanto internacional, poderá contribuir para a reformatação socioespacial da região tornando-a um ambiente mais justo. Reescrevendo políticas públicas que retirem o entrave do racismo institucional para promover igualitariamente saneamento à população, com prioridade aos seus conjuntos mais vulneráveis, permitindo-lhes que parem de sofrer por doenças injustas e evitáveis.

Between Water and Discrimination: Environmental Racism in the Reality of Brazilian Sanitation

Abstract: The sanitation deficit in Brazil constitutes a structural barrier to citizenship, disproportionately affecting non-white populations through environmental racism. This concept describes how social and environmental injustices fall more heavily on vulnerable ethnic groups, particularly in the Brazilian

[24] BROWN, Joe et al. The effects of racism, social exclusion, and discrimination on achieving universal safe water and sanitation in high-income countries. *The Lancet Global Health*, v. 11, n. 4, e606 – e614, abril 2023. Disponível em: https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(23)00006-2/fulltext. Acesso em: 10 dez. 2025. p. e609.

Amazon. The research demonstrates that Brazil's development model has historically treated the Amazon as a resource deposit for exploitation, implementing large projects that displace indigenous, quilombola, and rural communities to urban peripheries lacking basic infrastructure. Census data (IBGE 2022) reveals striking disparities: in the Legal Amazon, non-white populations are four times more likely to lack access to water networks and nearly four times more likely to lack sewage systems compared to white populations. This environmental racism is reinforced by current sanitation policies that prioritize economic returns over human rights, particularly excluding rural populations. The 2020 sanitation law's focus on urban areas and private capital attraction further marginalizes historically underserved communities. The study argues for reparative strategies including: disaggregated data collection by race, regulatory policies incorporating differentiated treatment, and public policies anchored in human diagnoses considering racial and spatial factors. Without addressing institutional racism, vulnerable populations will continue suffering preventable diseases and injustice.

Keywords: Environmental Racism. Basic Sanitation. Legal Amazon. Racial Inequality. Public Policies.

Referências

BROWN, Joe *et al*. The effects of racism, social exclusion, and discrimination on achieving universal safe water and sanitation in high-income countries. *The Lancet Global Health*, v. 11, n. 4, p. e606-e614, abr. 2023. Disponível em: https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(23)00006-2/fulltext. Acesso em: 10 dez. 2025.

BULLARD, Robert. Anatomy of Environmental Racism and the Environmental Justice Movement. *In*: BULLARD, Robert (org.). *Confronting Environmental Racism*: voices from the grassroots. Boston: South End Press, 1996. p. 15-39.

BULLARD, Robert. *Dumping in Dixie*: race, class, and environmental quality. Abingdon: Routledge, 2000.

CARNE, Mariana; SOUSA, Marília. Racismo ambiental no Brasil: um olhar sobre o acesso desigual ao saneamento básico através dos dados do Censo 2022. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 56-77, jan./jul. 2024. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/10429. Acesso em: 18 nov. 2025.

CASTRO, Edna. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO, Maria (org.). *Estado e Políticas Públicas na Amazônia*: Gestão do Desenvolvimento Regional. 2. ed. v. 2. Belém: Cejup, 2001. p. 7-32. Disponível em: https://ednacastro.com/wp-content/uploads/2023/03/24.-Estado-e-politicas-publicas-na-Amazonia-em-face-da-globalizacao-e-da-integracao-de-mercados.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

FÉLIX-SILVA, Antonio; OLIVEIRA, Maylla; BEZERRA, Laís. Cartografia da luta e resistência de uma comunidade de pesca artesanal. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 44, n. esp. 2, p. 303-315, jul. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/mxbMVcdVWSVbgSTZQ3rt7JL/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 18 nov. 2025.

FILGUEIRA, Andre. Racismo ambiental, cidadania e biopolítica: considerações gerais em torno de especialidades racializadas. *Ateliê Geográfico*, Goiânia, v. 15, n. 2, p. 186-201, ago. 2021. Disponível em: https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/69990/37336. Acesso em: 10 dez. 2025.

HAN, Byung-Chul. *O que é o poder?* Petrópolis: Vozes, 2019.

HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. *InterfacEHS: Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-20, jan./abr. 2008. Disponível em: https://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art-2-2008-6.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Características dos domicílios*: resultados do universo. SIDRA IBGE: Censo Demográfico 2022. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/universo-caracteristicas-dos-domicilios. Acesso em: 23 jun. 2025.

LOUREIRO, Violeta. *Caminhos e descaminhos da Amazônia em busca do desenvolvimento*: acertos, erros e possibilidades. v. 1. Manaus: Valer, 2023.

NIGRA, Anne. Environmental racism and the need for private well protections. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 117, n. 30, p. 1-3, 28 jul. 2020. Disponível em: https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.2011547117. Acesso em: 12 dez. 2025.

PACHECO, Tania. Inequality, environmental injustice, and racism in Brazil: beyond the question of colour. *Development in Practice*, v. 18, n. 6, p. 713-725, out. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233692092_Inequality_environmental_injustice_and_racism_in_Brazil_Beyond_the_question_of_colour. Acesso em: 4 dez. 2025.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo*: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ROCHA, Luiz Alberto G. S.; REIS, Victor Costa dos. Entre água e discriminação: o racismo ambiental na realidade do saneamento brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 35-50, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.1132.

O direito à cidade em disputa: trajetórias e paradoxos da justiça social no urbanismo brasileiro

Caio Cesar Tomaz de Oliveira

Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAUUSP. *E-mail*: caio.tomaz@usp.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7806-2741.

Gisele Carignani

Doutora em Urbanismo. Centro Universitário de Várzea Grande – UNIVAG. *E-mail*: gisele.carignani@univag.edu.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-7156-579X.

Leticia Barros Silva

Mestre em Direito. Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT. *E-mail*: leticia.barros1@unemat.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0003-7921-9389.

Resumo: Este artigo analisa a trajetória paradoxal de conceitos de justiça social, como o "direito à cidade", no urbanismo brasileiro. Argumenta-se que, embora essas ideias tenham sido fundamentais para o Movimento pela Reforma Urbana e para a criação de um avançado arcabouço legal, como a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, sua institucionalização resultou em um processo de esvaziamento político e captura pela lógica de mercado. O texto, fundamentado no diálogo entre Henri Lefebvre, David Harvey e Iris Marion Young, percorre a história do conceito desde sua apropriação como "arma da crítica" contra a ditadura militar até sua conversão em ferramenta de governança. Através do estudo de caso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Recife, o artigo demonstra empiricamente como mesmo instrumentos pioneiros de origem popular enfrentam a contínua ameaça da especulação imobiliária e da burocratização. Conclui-se que a distância entre o potencial transformador da lei e sua efetivação prática permanece, reafirmando o direito à cidade como um campo de disputa constante.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Política Urbana. Justiça Social. Reforma Urbana. Segregação Socioespacial.

Sumário: **1** Introdução – **2** Metodologia – **3** A Cidade em Teoria: Fundamentos da Justiça Espacial e da Crítica Urbana – **4** O percurso do direito à cidade no Brasil – **5** A origem das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Recife como laboratório da reforma urbana – **6** Conclusão – Referências

1 Introdução

As cidades brasileiras representam um dos mais agudos paradoxos da modernização no Sul Global. Expressões de um dinamismo econômico e cultural inegável,

são simultaneamente o palco de desigualdades socioespaciais profundas, onde a precariedade e a opulência coexistem em uma proximidade conflituosa. Esta segregação, longe de ser um subproduto acidental, é o resultado histórico de um modelo de urbanização que sistematicamente privilegiou o valor de troca do solo urbano em detrimento do seu valor de uso. É nesse cenário de contradições que, a partir da segunda metade do século XX, as teorias de justiça social encontraram um terreno fértil para a crítica e a formulação de alternativas para o planejamento urbano.

Inspirado por pensadores como Henri Lefebvre e David Harvey, o pensamento urbanístico crítico passou a questionar a neutralidade técnica do planejamento, desvelando a cidade como uma arena de lutas de classe e produção de poder. Conceitos como o "direito à cidade" e a "justiça espacial" tornaram-se centrais para os movimentos sociais que emergiram no Brasil, especialmente durante o processo de redemocratização, culminando em conquistas legais notáveis, como a função social da propriedade, inscrita na Constituição Federal de 1988, e a criação do Estatuto da Cidade em 2001.

A Constituição Federal de 1988, em seus arts. 182 e 183, estabeleceu a política urbana como capítulo autônomo, inserindo a função social da cidade e da propriedade como fundamentos normativos da organização territorial. Além disso, o art. 5º, XXIII, consagra que a propriedade atenderá à sua função social, e o art. 6º elenca a moradia como direito social fundamental. A conjugação desses dispositivos confere ao "direito à cidade" densidade jurídica, afastando-o da mera categoria política ou sociológica, para situá-lo no campo dos direitos fundamentais de eficácia imediata, ainda que dependentes de políticas públicas para sua plena concretização.

Contudo, mais de duas décadas após a consolidação deste marco regulatório, a realidade urbana pouco se alterou em suas estruturas fundamentais. Emerge, assim, a questão central que orienta esta pesquisa: Como os conceitos radicais de justiça social, ao serem traduzidos para o avançado arcabouço legal do planejamento urbano brasileiro, passaram por processos de institucionalização e negociação que limitaram sua capacidade de reverter os padrões históricos de segregação e injustiça socioespacial?

A literatura acadêmica sobre o tema tem, por um lado, celebrado o potencial transformador da legislação urbana brasileira e, por outro, criticado a captura do planejamento pela lógica neoliberal. Contudo, permanece uma lacuna na análise do processo específico de *tradução*, *negociação* e *esvaziamento* pelo qual os conceitos radicais da justiça social foram convertidos em instrumentos de política pública.

Preenchendo essa lacuna, este artigo argumenta que a apropriação das teorias de justiça social pelo urbanismo brasileiro seguiu uma trajetória paradoxal: ao mesmo tempo que foram indispensáveis para legitimar as lutas pela reforma

urbana e para inscrever direitos no aparato estatal, seus conceitos mais potentes foram neutralizados ao serem convertidos em ferramentas de uma governança urbana que se mostrou incapaz de confrontar os interesses consolidados do capital imobiliário e as estruturas patrimonialistas do poder local. Em suma, o "direito à cidade" foi institucionalizado, mas em grande medida, despolitizado.

Para sustentar esta tese, o artigo está organizado em três seções. A primeira revisita os fundamentos teóricos da justiça espacial, com foco em Henri Lefebvre e David Harvey, destacando as dimensões críticas que informaram o debate brasileiro. A segunda parte analisa historicamente a recepção e a institucionalização dessas ideias no Brasil, desde sua adoção como ferramenta de resistência durante a ditadura militar até sua conversão em lei no período democrático.

Por fim, a terceira seção aprofunda a análise por meio de um estudo de caso sobre a luta pela implantação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS na cidade de Recife, demonstrando empiricamente como os princípios de justiça social foram mobilizados discursivamente enquanto, na prática, seus objetivos eram subvertidos pela lógica de mercado. A conclusão sintetiza os achados e aponta para os desafios contemporâneos da luta por cidades mais justas no Brasil.

2 Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se por uma abordagem de natureza qualitativa, de cunho teórico-analítico e exploratório. O desenho metodológico estrutura-se a partir de três procedimentos complementares e integrados: a triangulação teórica, a análise histórico-documental e o estudo de caso instrumental. O primeiro pilar consiste no tensionamento e na triangulação teórica de matriz crítica, articulando as obras seminais de Henri Lefebvre, David Harvey e Iris Marion Young. A operacionalização analítica dessa triangulação ocorreu de forma multiescalar e intercategorial:

- Macroescala estrutural: Utiliza-se a sintaxe político-econômica de Harvey para decodificar as forças globais de acumulação por espoliação e os imperativos macroeconômicos que guiam a produção do espaço construído.
- Escala do cotidiano (Mesoescala): Aplica-se a tríade dialética de Lefebvre (espaço percebido, concebido e vivido) para analisar como as imposições tecnocráticas e de mercado são assimiladas, tensionadas e contestadas nas práticas espaciais urbanas.
- Dimensão intercategorial (Microescala subjetiva): Incorpora-se a perspectiva de Young para interrogar os eixos de opressão (como impotência e marginalização) que incidem sobre sujeitos concretos afetados por tais macroprocessos, evitando uma leitura homogênea das classes sociais no Sul Global.

O segundo procedimento compreende a análise histórica e documental, focada nos marcos regulatórios e na literatura especializada da Reforma Urbana no Brasil. O corpus documental foi submetido à técnica de análise de conteúdo crítica, examinando-se especificamente os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Por fim, o método do estudo de caso é mobilizado para confrontar empiricamente as hipóteses teóricas construídas. A seleção do município de Recife como unidade de análise justifica-se por critérios de relevância histórica e pioneirismo: a capital pernambucana funcionou como o principal laboratório nacional de formulação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), antes mesmo de sua positivação federal. Trata-se, portanto, de um caso paradigmático onde a práxis popular converteu-se em norma, permitindo observar a longevidade e as contradições do instrumento.

Dentro do universo recifense, optou-se pelo enfoque analítico aprofundado na ZEIS Brasília Teimosa. O critério de escolha desse recorte espacial fundamenta-se no fato de Brasília Teimosa representar a síntese máxima do paradoxo investigado: uma comunidade emblemática nascida da resistência pesqueira e palafitada que logrou êxito na urbanização participativa e na segurança jurídica da posse, mas que hoje se encontra em um enclave geográfico na área de maior valorização imobiliária e assédio do capital financeiro da cidade (península do Pina). O caso é explorado por meio do exame de dados secundários, literatura sócio urbanística local e cartografia sintética, servindo como analogia empírica para as disputas contemporâneas entre o valor de uso e o valor de troca no solo urbano brasileiro.

3 A Cidade em Teoria: Fundamentos da Justiça Espacial e da Crítica Urbana

A profunda desigualdade que estrutura o espaço urbano brasileiro não é um fenômeno natural ou espontâneo, mas uma realidade ativamente produzida por relações sociais, econômicas e políticas historicamente determinadas. Para compreender os mecanismos que governam essa produção, é imprescindível recorrer a um arcabouço teórico-crítico que ultrapassem a análise meramente descritiva ou tecnocrática do planejamento. Uma abordagem crítica compreende a cidade não como um objeto inerte a ser planejado, mas como o próprio lócus da reprodução das contradições sociais.[1]

A contribuição mais contundente de Henri Lefebvre[2] parte de sua crítica à vida cotidiana, na qual ele identifica o terreno onde as grandes abstrações do capital e do Estado se materializam e são contestadas. Essa perspectiva culmina em sua

[1] VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.
[2] LEFEBVRE, Henry. *A vida cotidiana no mundo moderno*. 2 ed. São Paulo: Ática, 1991.

tese de que o espaço não é um receptáculo passivo da ação humana, mas um produto social dinâmico e conflituoso.

Em sua obra magna, *A Produção do Espaço*, Lefebvre[3] propõe que o espaço é produzido através de uma tríade dialética: o espaço percebido (a prática espacial), o espaço concebido (as representações do espaço) e o espaço vivido (os espaços de representação). Para Lefebvre, no capitalismo, o espaço concebido – o espaço abstrato, homogêneo e quantificado dos planejadores, dos tecnocratas e do capital – impõe-se violentamente sobre o espaço vivido, subjugando as necessidades complexas da vida social à lógica da mercadoria e da maximização do lucro.

É a partir dessa violenta abstração que emerge seu conceito mais influente: o direito à cidade.[4] Longe de ser uma simples demanda por acesso a serviços ou moradia, o direito à cidade é um "clamor e uma exigência" por uma transformação completa da vida urbana. Ele se consubstancia como um direito à vida urbana, "transformada, renovada",[5] e se desdobra em dois direitos fundamentais e inseparáveis: o direito à participação, que diz respeito ao poder dos habitantes de tomar parte nas decisões que produzem o espaço que habitam; e o direito à apropriação, que se refere à possibilidade de usar, ocupar e desfrutar plenamente do espaço urbano, priorizando seu valor de uso em detrimento de seu valor de troca.

Como argumenta a urbanista brasileira Ermínia Maricato,[6] a luta pelo direito à cidade no Brasil foi, historicamente, a luta contra um modelo de urbanização que produziu simultaneamente riqueza e espoliação, relegando a maioria da população a uma cidadania incompleta.

Ao inserir a noção de direito à cidade em uma perspectiva crítica, autores como David Harvey[7] reforçam sua dimensão política e coletiva, compreendendo-o não como um direito individual, mas como a capacidade da sociedade de reinventar o urbano em consonância com princípios de justiça social. Esse entendimento amplia o horizonte teórico e prático do conceito, aproximando-o das lutas contemporâneas por moradia, mobilidade, acesso a espaços públicos e políticas de democratização da gestão urbana. Assim, o direito à cidade emerge como categoria central não apenas para a teoria crítica do espaço, mas também para a formulação de políticas urbanas mais inclusivas.

No ordenamento jurídico brasileiro, a positivação das teses de Henri Lefebvre e David Harvey encontra correspondência no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001),[8]

---

3 LEFEBVRE, Henry. *A Produção do Espaço*. 1. ed. São Paulo: Anthropos, 1991.

4 LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

5 LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

6 MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Vozes, 2011.

7 HARVEY, David. *Cidades rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

8 BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência

diploma que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição. Esse marco legal inaugurou instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o IPTU progressivo no tempo e a usucapião especial urbana, mecanismos voltados à materialização do princípio da função social da propriedade. Sob a ótica do Direito Constitucional, tais instrumentos refletem a aplicação prática dos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e da igualdade substancial (art. 5º, *caput*, CF), vinculando o planejamento urbano ao regime jurídico de direitos fundamentais.

Sua apropriação pelo campo jurídico, como expresso no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), representa um marco institucional relevante, ainda que limitado, na tentativa de incorporar os princípios de participação social e função social da propriedade ao ordenamento urbano.[9] A permanência de contradições e desigualdades na experiência urbana brasileira evidencia, entretanto, a distância entre o potencial transformador do conceito e sua efetivação prática, reafirmando a atualidade da reflexão de Lefebvre e de seus intérpretes.

Se Lefebvre forneceu a gramática filosófica para a crítica urbana, David Harvey construiu sua sintaxe político-econômica, conectando de forma explícita o processo de urbanização às crises cíclicas inerentes ao capitalismo. Em *Social Justice and the City*, Harvey[10] já apontava a necessidade de uma teoria urbana revolucionária, mas é em trabalhos posteriores que ele desenvolve plenamente a tese da cidade como uma "solução espacial" *(spatial fix*) para as crises de superacumulação de capital.[11]

Segundo essa lógica, quando o capital não pode mais ser reinvestido lucrativamente no circuito primário da produção industrial, ele se desloca para o circuito secundário, o do investimento no ambiente construído. A produção do espaço urbano – através de grandes projetos de infraestrutura, da expansão imobiliária especulativa ou da "renovação" de áreas centrais – torna-se, assim, um dos principais meios para absorver os excedentes de capital e de trabalho, adiando, mas não resolvendo, as contradições do sistema.

Para compreender a face frequentemente violenta desse processo, especialmente a partir da era neoliberal, Harvey[12] formula o conceito de acumulação por espoliação. Ele argumenta que "a acumulação de capital se dá cada vez menos

da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

9 FERNANDES, Edésio. *Implementing the urban reform agenda in Brazil.* Environment and Urbanization, 19(1), 177-189. 2007.

10 HARVEY, David. *Social Justice and the City*. 1. ed. Florida: Johns Hopkins University Press, 1973.

11 HARVEY, David. *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. 1. ed. Florida: Johns Hopkins University Press, 1985.

12 HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

pela exploração do trabalho na produção e cada vez mais pela espoliação de ativos existentes".

No contexto urbano, as contradições do capitalismo contemporâneo se materializam em processos de reestruturação espacial que impactam diretamente as condições de vida da população. Entre esses processos, destacam-se: a privatização de serviços públicos essenciais, que reduz o papel do Estado e aprofunda a mercantilização de direitos básicos; a expulsão de comunidades de baixa renda de territórios valorizados pela especulação imobiliária, fenômeno que se expressa em diferentes formas de gentrificação; a apropriação de bens comuns – como o espaço público, a água e os recursos ambientais – para exploração privada; e a financeirização da moradia, que converte um direito fundamental em ativo financeiro, subordinando-o às lógicas de acumulação do capital.[13] [14]

Rolnik,[15] em sua análise sobre a chamada *"guerra dos lugares"*, evidencia como essa racionalidade global se materializa em cidades brasileiras, promovendo uma urbanização marcada pela expropriação, pelo endividamento e pela precarização da vida urbana. Nesse processo, a moradia deixa de ser compreendida como condição de cidadania e passa a se articular com circuitos financeiros transnacionais, subordinando os habitantes – especialmente os mais pobres – a regimes de dívida e insegurança habitacional. O resultado é um padrão de urbanização que produz, simultaneamente, espaços de alto consumo e enclaves de exclusão, reforçando desigualdades já enraizadas na sociedade brasileira.

Essa dinâmica, contudo, não é exclusiva do Brasil. Como apontam Harvey[16] e Sassen,[17] trata-se de uma tendência global na qual as cidades se tornam arenas privilegiadas de acumulação do capital, operando sob mecanismos de "acumulação por desapropriação". Nesse sentido, o espaço urbano é reconfigurado como mercadoria, ao mesmo tempo em que se intensifica a captura de renda urbana por meio da valorização imobiliária e da financeirização. No caso brasileiro, essa lógica é agravada por um histórico de urbanização desigual e por políticas habitacionais que, embora tenham expandido o acesso ao crédito, também reforçaram a dependência da população a mercados financeiros e à lógica de valorização fundiária.[18]

---

[13] FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia Social e do Trabalho) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2011.

[14] AALBERS, Manuel. *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. Routledge. 2016.

[15] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo. 2015.

[16] HARVEY, David. *Cidades rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

[17] SASSEN, Saskia. Expulsions: *Brutality and Complexity in the Global Economy*. 1. ed. Boston: Harvard University Press. 2014.

[18] CARDOSO, Adauto Lucio. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. 1. ed. São Paulo: Letra Capital. 2013

Dessa forma, a análise crítica sobre esses processos revela a centralidade do debate em torno do direito à cidade. A financeirização, a privatização e a captura de bens comuns não apenas restringem o acesso material ao espaço urbano, mas também corroem sua dimensão política, ao reduzir a possibilidade de participação cidadã e de apropriação coletiva da cidade. Nesse cenário, a luta pelo direito à cidade assume um caráter contra hegemônico, buscando não apenas resistir às formas de espoliação urbana, mas também propor novos modos de organização social e de produção do espaço, capazes de romper com as lógicas dominantes.[19]

Embora as análises de classe de Lefebvre e Harvey sejam fundamentais para entender a lógica do capital na cidade, uma compreensão plena da injustiça urbana no Brasil exige um olhar que contemple as múltiplas dimensões da opressão que não são redutíveis apenas à economia. A filósofa política Iris Marion Young critica as teorias de justiça focadas exclusivamente no modelo distributivo, argumentando que a injustiça reside, antes de tudo, nos processos sociais, políticos e culturais que oprimem e limitam os indivíduos. Justiça, para Young, "não deve se referir apenas à distribuição, mas também às condições institucionais necessárias para o desenvolvimento e o exercício das capacidades individuais".[20]

Young identifica cinco faces da opressão que se manifestam espacialmente na cidade: 1) Exploração, que se expressa na precarização do trabalho que sustenta a vida urbana; 2) Marginalização, a exclusão de grupos inteiros da vida social e econômica, como a população em situação de rua ou os catadores de materiais recicláveis; 3) Impotência, a condição de quem não tem poder de decisão sobre seu próprio ambiente, visível na ineficácia de muitos conselhos participativos; 4) Imperialismo cultural, a universalização da experiência do grupo dominante como norma, apagando outras formas de ser e viver no espaço, como a valorização de uma estética urbana eurocêntrica em detrimento de manifestações culturais de matriz africana; e 5) Violência, a vulnerabilidade sistemática de certos grupos – notadamente a população negra e à violência policial e social em determinados territórios.

A incorporação da perspectiva de Iris Marion Young acrescenta uma dimensão fundamental ao debate, ao oferecer uma compreensão interseccional da injustiça. Essa abordagem é especialmente relevante em sociedades como a brasileira, nas quais desigualdades de classe, raça e gênero não apenas coexistem, mas se sobrepõem e se reforçam mutuamente na configuração do espaço construído.[21] A cidade, nesse sentido, não pode ser entendida apenas como expressão da lógica

[19] LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. 4 ed. São Paulo: Centauro, 2008.
[20] YOUNG, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*. 1. ed. Boston: Princeton Studio Nobel. 1990. p. 57. Tradução nossa.
[21] YOUNG, Iris Marion. *Responsibility for Justice*. 1. ed. Boston: Princeton Studio Nobel. 2011.

do capital, mas também como produto das múltiplas formas de opressão que estruturam a vida social.

O arcabouço teórico aqui proposto opera, assim, de forma triangulada, possibilitando uma análise multiescalar e subjetiva. A partir de David Harvey, torna-se possível apreender as macrodinâmicas de acumulação e financeirização que orientam a produção das cidades brasileiras, destacando os mecanismos de "acumulação por desapropriação" que permeiam políticas e investimentos urbanos.[22] Por meio de Henri Lefebvre, é possível deslocar o olhar para o nível do espaço vivido, analisando como essas dinâmicas se corporificam nas práticas cotidianas, nas contradições do espaço urbano e nas lutas pela sua reapropriação.[23] Já a contribuição de Young amplia a análise ao interrogar quem são os sujeitos concretos dessa espoliação – mulheres, negros, trabalhadores informais, populações periféricas – permitindo compreender a injustiça em sua complexidade estrutural, para além de uma noção abstrata e homogênea de "classe".[24]

Esse enquadramento teórico possibilita, portanto, articular escalas distintas de análise: o global e o local, o estrutural e o cotidiano, o coletivo e o identitário. Mais do que sobrepor autores, trata-se de tensionar suas perspectivas, de modo a apreender a totalidade contraditória da urbanização brasileira e suas múltiplas dimensões de injustiça.

4 O percurso do direito à cidade no Brasil

Durante o regime militar (1964-1985), o planejamento urbano brasileiro foi estruturado sob uma lógica tecnocrática, autoritária e centralizadora, cujo maior expoente institucional foi o Banco Nacional da Habitação (BNH). Embora tenha viabilizado a produção em massa de moradias, esse modelo consolidou uma urbanização excludente, marcada pela segregação socioespacial: a população de baixa renda foi empurrada para periferias distantes, desprovidas de infraestrutura e serviços públicos, ao mesmo tempo em que se promovia a valorização fundiária em benefício do capital imobiliário.[25] A cidade foi concebida como objeto de gestão tecnocrática, submetida a critérios de eficiência econômica e de controle político, reproduzindo desigualdades em escala ampliada.

Foi nesse cenário de urbanização autoritária que teorias críticas produzidas na Europa, especialmente as de Henri Lefebvre e Manuel Castells, encontraram

[22] HARVEY, David. *Cidades rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2012.
[23] LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2008.
[24] YOUNG, Iris Marion. *Responsibility for Justice*. 1. ed. Boston: Princeton Studio Nobel. 2011.
[25] BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 1 ed. São Paulo: Estação Liberdade. 1998.

terreno fértil no Brasil. Para uma geração de arquitetos, geógrafos e sociólogos brasileiros, tais referenciais ofereceram não apenas instrumentos analíticos, mas também uma "arma da crítica",[26] capaz de evidenciar que a desigualdade urbana não era uma mera falha técnica, mas parte constitutiva de um projeto político. A noção de "direito à cidade", nesse sentido, foi incorporada de maneira pragmática, como um horizonte de transformação social e uma linguagem comum para dar densidade teórica às práticas de resistência que emergiram nos territórios populares.

A partir dessa apropriação, o "direito à cidade" deixou de ser apenas uma categoria abstrata e converteu-se em bandeira política, articulando lutas fragmentadas – por moradia digna, saneamento, transporte público, regularização fundiária e participação democrática – em um campo unificado de reivindicações urbanas. Essa convergência teve como um de seus desdobramentos mais significativos a constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), nos anos 1980. O MNRU representou uma ampla articulação entre movimentos sociais, ONGs, sindicatos e associações profissionais, configurando-se como ator central na politização da questão urbana no Brasil.[27] [28]

Nesse processo, a ideia de "direito à cidade" manteve sua dimensão utópica e contestadora, funcionando como horizonte normativo para a construção de uma nova ordem urbana radicalmente democrática. Esse ideal foi, posteriormente, institucionalizado em marcos legais como a Constituição Federal de 1988[29] e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001),[30] que incorporaram princípios da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade.[31] Ainda assim, a distância entre o potencial transformador da noção lefebvriana e sua tradução institucional permanece como um dos grandes dilemas da política urbana brasileira contemporânea.

Dando um passo adiante, um marco fundamental para a institucionalização do debate urbano no Brasil foi a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Graças à intensa mobilização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)

[26] ARANTES, Paulo. *A 'arma da crítica' e a crítica sem armas*. São Paulo: USP, 2002.

[27] SAULE JUNIOR, Nestor. *A proteção jurídica da moradia dos assentamentos irregulares*. 2. ed. Rio de Janeiro: Juruá, 2004.

[28] ROLNIK, Raquel. *Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 13(2), 29-50. 2011.

[29] BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 9 set 2025.

[30] BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

[31] FERNANDES, Edésio. *Implementing the urban reform agenda in Brazil.* Environment and Urbanization, 19(1), 177-189. 2007.

e à estratégia inovadora das emendas populares, a Constituição Federal de 1988 consagrou, pela primeira vez na história do país, um capítulo específico dedicado à Política Urbana (arts. 182 e 183). Conceitos até então circunscritos à militância e ao debate acadêmico, como a *função social da propriedade* e a *função social da cidade*, foram alçados à condição de princípios constitucionais. Tratava-se de uma vitória histórica, resultado direto da articulação entre movimentos sociais e setores progressistas da academia, que abriu caminho para a construção de uma nova base normativa para o planejamento urbano no Brasil.[32]

Contudo, a passagem da utopia à letra da lei inaugurou um paradoxo que marcaria a trajetória posterior da política urbana. A regulamentação dos dispositivos constitucionais demandou treze anos de intensos embates no Congresso Nacional, revelando a capacidade de resistência e bloqueio das elites fundiárias e dos setores ligados ao capital imobiliário.[33] Apenas em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), um marco regulatório inovador que consolidou um robusto "cardápio" de instrumentos urbanísticos voltados para a promoção da justiça social. Entre eles destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o IPTU Progressivo no Tempo, ferramentas voltadas à democratização do acesso à terra urbana, ao combate à especulação imobiliária e ao fortalecimento da gestão democrática.

Ainda que o Estatuto da Cidade representasse um avanço institucional inédito no cenário internacional, a transição de um princípio político para instrumentos técnicos resultou em certo esvaziamento de sua potência crítica. A lógica transformadora defendida pelo MNRU e pela tradição lefebvriana do *direito* à *cidade* foi progressivamente diluída em procedimentos burocráticos e normativos, frequentemente distantes das demandas populares. Como observa Carlos Vainer,[34] o debate urbano passou a ser cada vez mais dominado por uma visão de "planejamento estratégico", inspirada em modelos empresariais, que substituiu o cidadão pelo "cliente" e deslocou a utopia da reforma urbana para a busca da competitividade e da inserção das cidades no mercado global.

Nesse contexto, os instrumentos criados para garantir o direito à cidade foram muitas vezes apropriados como dispositivos de gestão voltados à viabilização de grandes empreendimentos imobiliários e projetos de renovação urbana, em vez de ferramentas de enfrentamento à exclusão socioespacial. A ambivalência do

[32] FERNANDES, Edésio. *Implementing the urban reform agenda in Brazil*. Environment and Urbanization, 19(1), 177-189. 2007.

[33] ROLNIK, Raquel. *Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 13(2), 29-50. 2011.

[34] VAINER, Carlos. *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In: ARANTES, P. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: contra a ideologia da "cidade-empresa". São Paulo: Vozes. 2000.

Estatuto da Cidade revela, portanto, o tensionamento permanente entre a dimensão emancipatória inscrita na Constituição de 1988 e a captura tecnocrática de suas conquistas, reiterando o desafio de atualizar o horizonte político do direito à cidade frente às novas formas de mercantilização e financeirização do espaço urbano.[35]

A consagração do Estatuto da Cidade em 2001, portanto, não representou o fim da disputa pelo projeto de cidade, mas sim a sua transposição para um novo terreno. Se antes a luta se dava pela criação de direitos e pela formulação de um novo léxico para o planejamento, a partir de então ela passaria a ocorrer no campo da implementação e da regulamentação desses mesmos direitos. O arcabouço legal progressista, fruto de décadas de mobilização, tornou-se um campo de batalha em si mesmo.

A ambiguidade inerente à conversão de um princípio político em ferramentas de gestão abriu uma fresta para a sua reinterpretação e captura. A questão central não era mais *se* o Estado deveria intervir na regulação do solo, mas *para quem*, *com que finalidade* e *com que intensidade* ele utilizaria os novos instrumentos urbanísticos à sua disposição. Foi precisamente nessa arena de disputas que, na primeira década e meia do século XXI, a lógica da cidade-empresa encontrou as ferramentas de que precisava para se legitimar e se aprofundar.

A aparente vitória consubstanciada no Estatuto da Cidade coincidiu com um período de reconfiguração do capitalismo global, no qual as finanças assumiram um papel hegemônico, inclusive na produção do espaço construído. Este fenômeno, a financeirização da cidade, alterou profundamente a natureza dos atores e das lógicas que moldam o ambiente urbano. A produção imobiliária deixou de ser dominada apenas por construtoras tradicionais para ser cada vez mais pautada por grandes fundos de investimento, nacionais e internacionais, que enxergam a moradia e a terra urbana não como bens de uso, mas como ativos financeiros a serem transacionados em mercados globais.[36]

Nesse contexto, os instrumentos do Estatuto da Cidade foram frequentemente ressignificados para servir a essa nova lógica. As Operações Urbanas Consorciadas, por exemplo, tornaram-se o veículo preferencial para grandes intervenções, e seus Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) foram transformados em títulos financeiros negociados na bolsa de valores, subordinando o planejamento de vastas áreas da cidade à volatilidade e aos interesses do mercado de capitais.[37]

Essa dinâmica foi drasticamente acelerada pela escolha do Brasil para sediar a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Os megaeventos

[35] MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Vozes, 2011.

[36] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo. 2015.

[37] FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

funcionaram como catalisadores, criando um "estado de exceção" urbano no qual os ritos democráticos do planejamento foram suspensos em nome da celeridade e da adequação às exigências dos cadernos de encargos internacionais.[38]

Sob o discurso do "legado" e da "modernização", um volume sem precedentes de recursos públicos foi direcionado para obras de grande visibilidade e alto retorno imobiliário, enquanto milhares de famílias foram removidas de suas casas em processos violentos, tornando a "acumulação por espoliação",[39] uma experiência vivida e televisionada. A cidade-empresa, competitiva e gerencial, atingia seu auge, promovendo uma imagem de marca para o investidor externo à custa da expropriação de seus cidadãos mais vulneráveis.

Foi a saturação desse modelo que provocou sua mais forte contestação. As Jornadas de Junho de 2013, iniciadas por uma pauta de mobilidade urbana, representaram a erupção do "espaço vivido" contra a tirania do "espaço concebido".[40]

Milhões de pessoas nas ruas questionam não apenas o preço da passagem, mas o próprio modelo de cidade que lhes era imposto: uma cidade cara, segregada e hostil à vida cotidiana. Como analisa Ermínia Maricato,[41] junho de 2013 foi a expressão de uma profunda crise urbana, expondo a contradição entre as promessas de inclusão da Nova República e a realidade da espoliação neoliberal.

Esse momento de ruptura repolitizou o debate e fortaleceu novos atores e táticas de luta. Movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) ganharam enorme visibilidade, e suas ocupações de prédios e terrenos ociosos passaram a ter um duplo papel: por um lado, solucionar a necessidade habitacional imediata de milhares de famílias; por outro, funcionar como um ato político que tensiona o conceito de propriedade privada e performa, na prática, a função social que a lei muitas vezes não consegue garantir.

Em um cenário atual (2025) marcado pelas alterações de políticas habitacionais como o programa Minha Casa, Minha Vida, pela crise social aprofundada no pós-pandemia e por uma agenda política conservadora, a disputa pelo direito à cidade continua mais viva do que nunca. A luta agora se dá não apenas para avançar, mas para defender as conquistas conceituais e legais do passado, reafirmando que a cidade deve ser um lugar para a vida, e não para o lucro.

[38] VAINER, Carlos. *Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro*. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR.

[39] HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

[40] LEFEBVRE, Henry. *A vida cotidiana no mundo moderno*. 2 ed. São Paulo: Ática, 1991.

[41] MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido!. In: MARICATO, E. et al. Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo. 2013.

5 A origem das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Recife como laboratório da reforma urbana

A trajetória da Reforma Urbana no Brasil, marcada por avanços e contradições, encontra nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de Recife um microcosmo particularmente eloquente. A capital pernambucana não apenas implementou esse instrumento urbanístico, como também o concebeu a partir da práxis de seus movimentos sociais, tornando-se um verdadeiro laboratório para as políticas de regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários em escala nacional.[42]

A análise da experiência recifense permite testar empiricamente a tese central aqui defendida: conceitos de justiça social, quando institucionalizados, ingressam em um campo de disputa marcado por ambivalências. Se, por um lado, criam canais institucionais de participação e proteção legal, por outro, tornam-se suscetíveis à captura por lógicas burocráticas e de mercado.[43] Nesse sentido, a história das ZEIS em Recife revela simultaneamente o potencial da participação popular na produção da cidade e a resiliência das forças de espoliação urbana, mesmo diante de um arcabouço legal progressista.

A origem das ZEIS não se encontra nos gabinetes de planejamento, mas na resistência das comunidades urbanas que enfrentavam a violência das remoções forçadas. Nos anos finais da ditadura militar, sob um modelo higienista de planejamento urbano, a luta pela permanência no território tornou-se a principal demanda de milhares de famílias que habitavam mocambos e palafitas. Foi nesse contexto que, no final dos anos 1970 e início dos 1980, emergiu uma inédita aliança entre associações de moradores, técnicos engajados – arquitetos, advogados e urbanistas – e setores progressistas da Igreja Católica, por meio da Comissão de Justiça e Paz, para formular uma alternativa ao urbanismo oficial.[44]

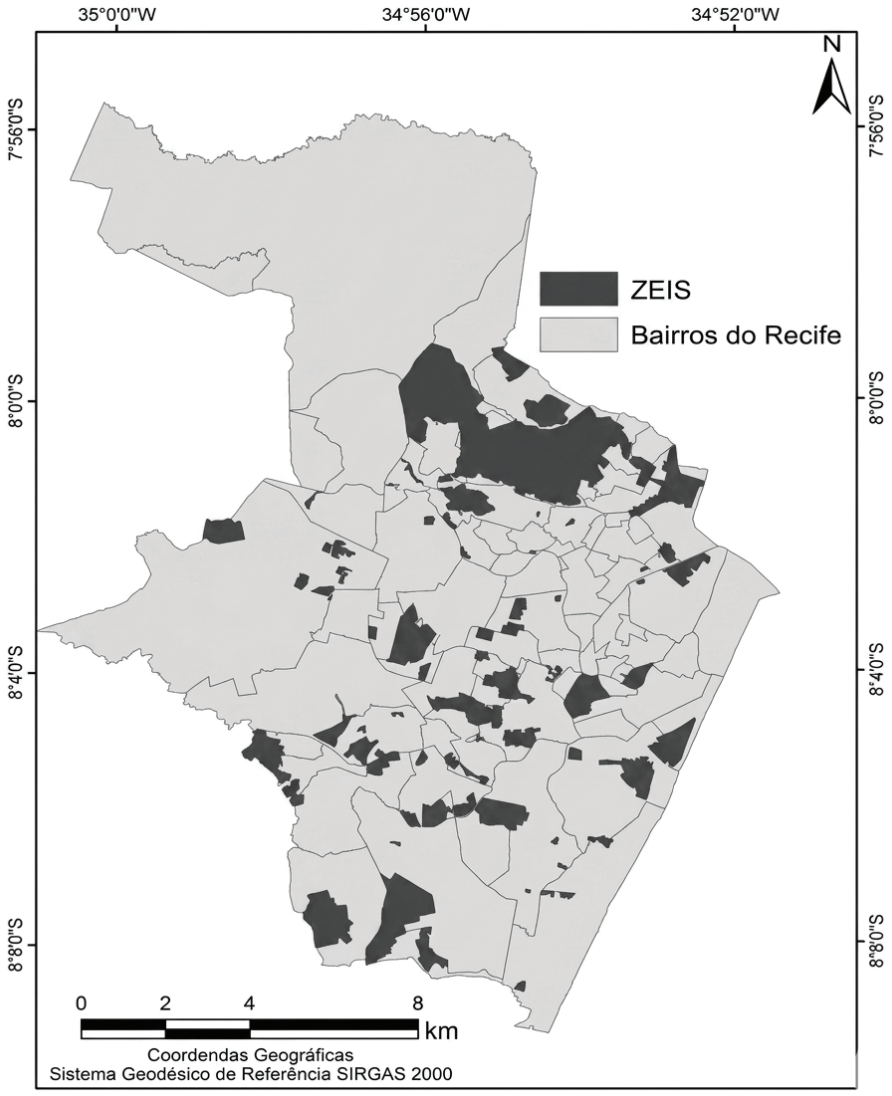
A proposta era inverter a lógica hegemônica: em vez de tratar a favela como um "problema" a ser erradicado, reconhecê-la como parte constitutiva da cidade, assegurando a posse da terra e planejando sua urbanização a partir das necessidades e do protagonismo dos moradores (Figura 1).

[42] FERNANDES, Edésio. *Implementing the urban reform agenda in Brazil.* Environment and Urbanization, 19(1), 177-189. 2007.

[43] MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Vozes, 2011.

[44] MONTEIRO, Carlos. *Recife: a cidade planejada e a cidade dos que a habitam*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 7(2), 5-20. 2005.

Figura 1 – Mapa da localização das ZEIS em Recife



Fonte: Almeida *et al.*[45]

Esse processo resultou, em 1983, na criação do Plano de Regularização das Zonas Especiais (PREZE), um marco do urbanismo democrático brasileiro. O PREZE foi revolucionário por três razões principais: i) demarcou 26 áreas como "Zonas Especiais" (Figura 1), nas quais a lógica do uso popular deveria prevalecer sobre a

[45] ALMEIDA, L. F. S. et al. Análise espacial da distribuição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na cidade do Recife-PE. In: *Anais do XIX Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*. 2019.

lógica mercantil; ii) instituiu as Comissões de Urbanização e Legalização (COMULs), compostas por representantes eleitos das comunidades, com poder deliberativo sobre projetos locais; e iii) estabeleceu a regularização fundiária como eixo estruturante da política urbana, garantindo segurança da posse. Nesse momento inicial, as ZEIS materializavam o princípio lefebvriano do *direito* à *cidade*, ao privilegiar o valor de uso sobre o valor de troca e ao institucionalizar a participação direta dos moradores na produção do espaço.[46]

Com a redemocratização e a influência da experiência recifense no debate nacional, as ZEIS foram incorporadas como instrumento oficial no Plano Diretor do Recife e, posteriormente, validadas pelo Estatuto da Cidade (2001).[47] A utopia ganhava força de lei, mas entrava no terreno pantanoso da institucionalização. Se por um lado a oficialização ampliou o número de ZEIS e destinou (ainda que de forma irregular e insuficiente) recursos para a urbanização, por outro, iniciou um processo de burocratização e esvaziamento político do instrumento.

A participação, antes motor da luta, passou a ser ritualizada em conselhos e audiências públicas que nem sempre possuíam poder deliberativo real, testando os limites da "impotência" descrita por Young.[48] As COMULs, embora formalmente existentes, muitas vezes se viram sem assessoria técnica adequada e com pouca capacidade de influenciar as prioridades do orçamento municipal. Simultaneamente, o boom imobiliário dos anos 2000 em Recife acirrou as pressões sobre as ZEIS, muitas delas localizadas em áreas extremamente valorizadas pela sua proximidade com bairros nobres ou com a orla.

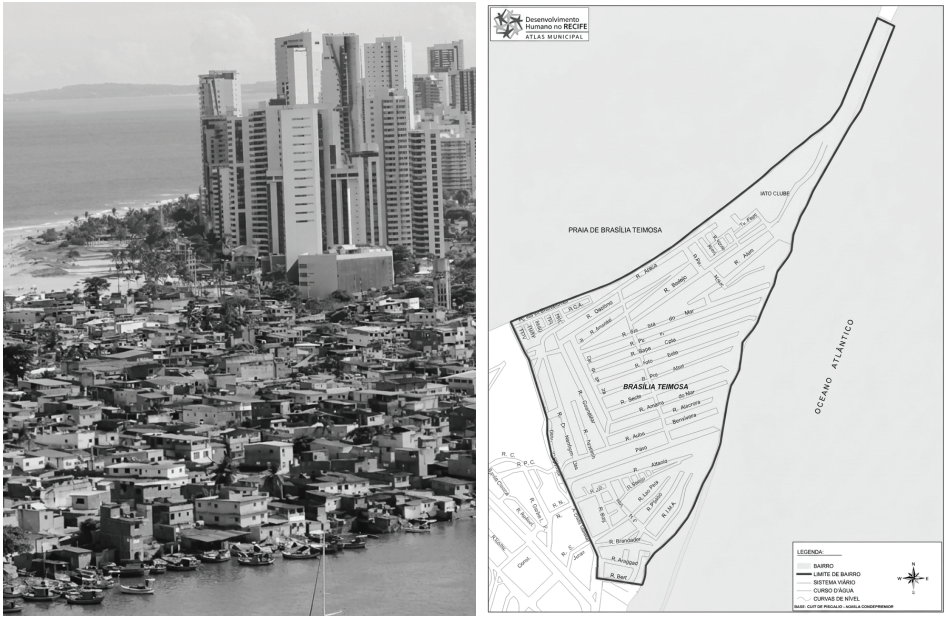
A trajetória da ZEIS Brasília Teimosa, uma antiga palafita transformada em bairro, exemplifica de forma contundente essa disputa. Localizada em uma área privilegiada, na península do Pina, a comunidade foi um dos símbolos da resistência e da urbanização participativa nos anos 1980 e 1990 (Figura 2).

[46] LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. 4 ed. São Paulo: Centauro, 2008.

[47] BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

[48] YOUNG, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*. 1. ed. Boston: Princeton Studio Nobel. 1990.

Figura 2 – Localização da ZEIS



Brasília Teimosa em Recife

Fonte: Prefeitura Municipal de Recife.[49]

Após a urbanização e a regularização, que melhoraram significativamente a qualidade de vida, o bairro passou a sofrer uma pressão imobiliária avassaladora, com a construção de grandes empreendimentos de luxo em seu entorno imediato. O conflito atual em Brasília Teimosa ilustra o embate direto entre as lógicas urbanas: de um lado, o "espaço vivido" de uma comunidade com forte identidade e laços de solidariedade, que luta para manter seu modo de vida ligado à pesca e à cultura local; de outro, o "espaço concebido" pelo capital financeiro, que vê a área como um ativo a ser explorado para o máximo lucro.[50]

A urbanização, que deveria garantir a permanência, paradoxalmente tornava essas áreas mais atrativas para a especulação, inaugurando uma nova fase de luta, não mais contra a remoção pelo Estado, mas contra a expulsão pelo mercado através do assédio de construtoras e da alta dos preços.

A resistência da comunidade, através de suas associações e do diálogo com universidades e movimentos sociais, busca utilizar os próprios instrumentos legais da ZEIS para barrar o avanço do mercado. Essa luta evidencia que a demarcação legal

[49] PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. *Mapa de Localização das ZEIS de Brasília Teimosa*. Recife: Prefeitura Municipal de Recife, 2023.

[50] SOUZA, Marcos. *Brasília Teimosa: desenvolvimento, cidadania e práticas culturais*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2010.

de uma ZEIS não é um ponto de chegada, mas um ponto de partida. Ela funciona como um escudo jurídico que dá à comunidade uma base para negociar e resistir, mas não elimina a ameaça da "acumulação por espoliação".[51] O caso demonstra que a efetividade do instrumento depende, em última instância, da capacidade contínua de mobilização política da comunidade para defender seu território.

6 Conclusão

A trajetória do conceito de direito à cidade e dos instrumentos de justiça social no urbanismo brasileiro, analisada neste artigo, revela um profundo e persistente paradoxo. A pesquisa demonstrou que as teorias críticas, notadamente as de Lefebvre e Harvey, foram apropriadas no Brasil como potentes ferramentas de resistência, catalisando a formação do Movimento pela Reforma Urbana e resultando em um dos mais avançados arcabouços legais do mundo: a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade.

Contudo, a tese central aqui defendida foi confirmada: essa institucionalização, embora represente uma conquista histórica, implicou um processo de esvaziamento da potência política original desses conceitos, que foram convertidos em ferramentas de uma governança urbana progressivamente capturada pela lógica do mercado.

A análise histórica evidenciou como a passagem da utopia à lei foi marcada pela diluição de seus preceitos mais radicais em procedimentos técnicos e burocráticos, vulneráveis à reinterpretação e à neutralização pelos interesses do capital imobiliário e financeiro. O estudo de caso sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Recife serviu como um laboratório para observar esse paradoxo em ação. A experiência recifense, que nasceu como uma inovação da luta popular pela permanência e pela participação direta na produção do espaço, demonstrou como, mesmo um instrumento exemplar, ao ser institucionalizado, passa a operar em um campo de batalha constante contra as forças da espoliação urbana.

O caso de Brasília Teimosa ilustra vividamente como a luta pelo direito à cidade não termina com a conquista da lei, mas se reconfigura como uma disputa contínua pela sua efetivação contra a pressão do mercado.

Em suma, a distância entre o potencial transformador do conceito de direito à cidade e sua efetivação prática no Brasil reafirma a atualidade da crítica lefebvriana e harveyana. A cidade brasileira permanece um espaço em disputa, onde os avanços normativos servem mais como um "escudo jurídico" para a resistência do que como um motor para a transformação estrutural. A luta pelo direito à cidade hoje, em um cenário de aprofundamento das desigualdades e desmonte de políticas públicas,

[51] HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

exige não apenas a defesa das conquistas legais do passado, mas a repolitização do debate urbano, reafirmando que a cidade deve ser, antes de tudo, um lugar para a vida, e não para o lucro.

Assim, sob perspectiva jurídica, a trajetória do direito à cidade no Brasil demonstra a existência de um hiato entre a norma constitucional e a realidade urbana. Embora a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade tenham instituído um dos arcabouços mais avançados do mundo em matéria urbanística, a ausência de efetividade normativa e a captura dos instrumentos pela lógica de mercado afrontam diretamente os princípios constitucionais da função social da propriedade, da moradia digna e da dignidade da pessoa humana. A consolidação do direito à cidade depende, portanto, não apenas da resistência social, mas do fortalecimento da atuação judicial e administrativa na concretização dos comandos constitucionais, reafirmando sua natureza de direito fundamental de eficácia plena.

The right to the city in dispute: trajectories and paradoxes of social justice in Brazilian urbanism

Abstract: This article analyzes the paradoxical trajectory of social justice concepts, such as the "right to the city," in Brazilian urbanism. It argues that while these ideas were fundamental to the Urban Reform Movement and the creation of an advanced legal framework, including the 1988 Constitution and the Statute of the City, their institutionalization resulted in a process of political neutralization and capture by market logic. The text, based on the dialogue between Henri Lefebvre, David Harvey, and Iris Marion Young, traces the history of the concept from its appropriation as a "weapon of critique" against the military dictatorship to its conversion into a tool of governance. Through the case study of the Special Zones of Social Interest (ZEIS) in Recife, the article empirically demonstrates how even pioneering instruments of popular origin face the continuous threat of real estate speculation and bureaucratization. It concludes that the distance between the transformative potential of the law and its practical implementation persists, reaffirming the right to the city as a field of constant dispute.

Keywords: Right to the City. Urban Policy. Social Justice.

Referências

ALBERS, Manuel B. *The Financialization of Housing*: A Political Economy Approach. Abingdon: Routledge, 2016.

ALMEIDA, L. F. S. *et al.* Análise espacial da distribuição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na cidade do Recife-PE. *In:* ANAIS DO XIX SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 2019.

ARANTES, Paulo F. A "arma da crítica" e a crítica sem armas. *In:* ARANTES, Paulo F.; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*: contra a ideologia da "cidade-empresa". Petrópolis: Vozes, 2002.

ARRETCHE, Marta. *Políticas sociais no Brasil*: uma análise de seus impactos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida* e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

FERNANDES, Edésio. Implementing the urban reform agenda in Brazil. *Environment and Urbanization*, v. 19, n. 1, p. 177-189, 2007.

FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado em Economia Social e do Trabalho) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FIX, Mariana. *São Paulo cidade global*: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Boitempo, 2012.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

HARVEY, David. *Social Justice and the City*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973.

HARVEY, David. *The Urbanization of Capital*: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.

LEFEBVRE, Henri. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell, 1991.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! *In:* MARICATO, Ermínia *et al. Cidades rebeldes*: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

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

MONTEIRO, C. Recife: a cidade planejada e a cidade dos que a habitam. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 7, n. 2, p. 5-20, 2005.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 2, p. 29-50, 2011.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade*: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SASSEN, Saskia. *Expulsions*: Brutality and Complexity in the Global Economy. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Curitiba: Juruá, 2004.

SOUZA, M. J. N. *Brasília Teimosa*: desenvolvimento, cidadania e práticas culturais. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *In:* Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *In:* ARANTES, Paulo F.; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*: contra a ideologia da "cidade-empresa". Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

YOUNG, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, Iris Marion. *Responsibility for Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

OLIVEIRA, Caio Cesar Tomaz de; CARIGNANI, Gisele; SILVA, Leticia Barros. O direito à cidade em disputa: trajetórias e paradoxos da justiça social no urbanismo brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 51-71, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.1117.

Cidade inclusiva, infância, segurança pública e direito à cidade: reflexões sobre a “Operação Verão” carioca

Arícia Fernandes Correia

Pós-Doutora em Direito Público pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, com bolsa CAPES. Doutora em Direito Público e Mestrado, em da Cidade, pela UERJ. Professora da UERJ – PPGDir e PPGCGP. Coordenadora do NEPEC e Procuradora do Município do Rio de Janeiro. ORCID: https://orcid.org/0009-0009-3964-2805.

Jollyanna Cardoso Gomes do Nascimento

Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UERJ), Especialista em Sociologia Urbana pela UERJ (2023). Especialista em Gestão Pública Municipal pela UFF (2019). Especialista em Direito Imobiliário pela UNESA (2017). Advogada. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6073-8598.

Maria Alves Mafra

Mestre e Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF). Professora Substituta na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Instituto Três Rios. Graduada em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios (UFRRJ-ITR). Advogada. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-6058-4990.

Resumo: O artigo abordou a cidade inclusiva sob a perspectiva da infância, segurança pública e direito à cidade, em que se analisou a operação verão carioca com a finalidade de promover a ordem nas praias da Zona Sul. A proposta é verificar, sob a perspectiva jurídico-crítica, os limites da atuação estatal, pautado no conceito de direito à cidade, que está intrinsecamente ligado às contradições sociais, que reconfigura o espaço urbano, subordinando-o a lógicas de mercantilização e controle social. Apesar dos avanços no reconhecimento jurídico das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, observa-se, na prática, uma crescente restrição no acesso desses grupos ao espaço público. A questão-problema que norteia a pesquisa consiste na indagação de uma possível tensão entre as garantias constitucionais da proteção à criança e ao adolescente, do direito à cidade e à liberdade de circulação, no âmbito da segurança pública. A pesquisa teve uma abordagem qualitativa, com arrimo nos recortes jornalísticos, fontes documentais, normativas e jurisprudenciais, além de pesquisa bibliográfica aplicada para desenhar a atuação paradoxal do ente público que, com o pretexto de garantir a ordem pública, construiu o cerceio da liberdade dos adolescentes às praias da Zona Sul, disciplinando o uso do espaço público.

Palavras-chave: Direito à cidade. Adolescentes periféricos. Liberdade de ir e vir. Operação Verão. Segurança pública.

Sumário: **1** Introdução – **2** Direito à Cidade e as Desigualdades Sociais: uma perspectiva teórica – **3** Entre a Ordem Pública e os Direitos Humanos: A Operação Verão Carioca e os Desafios para a Efetivação do Direito à Cidade – **4** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A discussão acerca do direito à cidade tem adquirido crescente relevância nas últimas décadas, especialmente diante dos impactos da globalização acelerada sobre a organização dos espaços urbanos e sobre a intensificação das desigualdades socioespaciais. Nesse contexto, destacam-se os debates relacionados ao racismo ambiental e às dificuldades enfrentadas por grupos socialmente marginalizados no acesso ao meio ambiente equilibrado, aos serviços públicos essenciais e aos espaços urbanos de uso coletivo, elementos fundamentais para a concretização de uma cidade inclusiva e democrática.

O conceito de racismo ambiental, cunhado por movimentos sociais e aprofundado por autores como Robert Bullard,[1] refere-se à distribuição desigual dos impactos ambientais, que afetam de maneira desproporcional grupos racializados e em situação de vulnerabilidade social. No contexto urbano, isso se manifesta na alocação de populações negras e periféricas em áreas com menor infraestrutura, maior exposição a riscos ambientais e menor acesso a equipamentos públicos de qualidade.

Ao analisar as dinâmicas de acesso e de vivência do espaço urbano por diferentes grupos sociais, insere-se a problemática abordada neste estudo. Nesse cenário, a inclusão de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social revela-se elemento central para compreender os obstáculos estruturais e institucionais que limitam o exercício pleno do direito à cidade e dificultam a construção de espaços urbanos mais justos e socialmente inclusivos.

Anualmente, o estado do Rio de Janeiro, em conjunto com o seu município, capitula a denominada "Operação Verão", cujo objetivo institucionalmente estabelecido é o de "garantir a segurança e a convivência pacífica para moradores e turistas".[2]

A Operação é sobretudo demarcada na orla marítima da Zona Sul da cidade que, conforme mapeamento do município, abarca as áreas do Leblon, Ipanema e Copacabana.

Entretanto, as abordagens direcionadas a crianças e adolescentes ocorriam não apenas na orla, mas também nos trajetos de acesso a esses bairros, especialmente nos transportes públicos provenientes de regiões periféricas. As ações tinham como foco, em grande medida, adolescentes desacompanhados e sem documentação de identificação, frequentemente em situação de vulnerabilidade socioeconômica e com recursos limitados para alimentação e transporte. Sob o argumento de

[1] BULLARD, R. D. *Anatomy of Environmental Racism and the Environmental Justice Movement.* In: Bullard, R. D. (ed.). Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots, Boston: South End Press, 1993, p. 15-39.

[2] RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura. *Prefeitura inicia a Operação Verão 2025/2026 na orla do Rio com o objetivo de intensificar o ordenamento urbano e coibir irregularidades.* Rio de Janeiro, 26 nov. 2025. Disponível em: https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-inicia-a-operacao-verao-2025-2026-na-orla-do-rio-com-o-objetivo-de-intensificar-o-ordenamento-urbano-e-coibir-irregularidades/. Acesso em: 27 maio 2026.

proteção diante de supostas situações de risco, abandono ou vulnerabilidade, agentes públicos realizavam a retirada compulsória desses adolescentes dos ônibus e restringiam seu acesso aos bairros da Zona Sul, justificando tais medidas como formas de preservação da ordem pública e de proteção social.[3]

Nesse contexto, as abordagens realizadas pelas autoridades públicas tornaram-se objeto de Ação Civil Pública proposta pelas Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e Juventude da Capital e de Tutela Coletiva da Infância e Juventude Infracional da Capital. Na demanda, foi concedida liminar determinando que os entes públicos envolvidos se abstivessem de apreender ou conduzir adolescentes a delegacias de polícia ou a qualquer outro equipamento público, salvo nas hipóteses de flagrante de ato infracional ou mediante ordem judicial escrita e fundamentada.

Com a decisão judicial, a Procuradoria Geral do Estado utilizou o expediente processual próprio denominado de contracautela para pedir a revogação da liminar diretamente ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, conseguindo o seu intento.

Nesse contexto, a Operação Verão, objeto de discussão recente no âmbito da Suspensão de Segurança nº 0103837-66.2023.8.19.0000, evidencia as tensões existentes entre políticas de segurança pública, proteção integral da infância e o exercício do direito à cidade.

Oficialmente, a Operação é apresentada como instrumento voltado à prevenção de crimes e desordens urbanas, com o objetivo de garantir a preservação da ordem pública nas praias da Zona Sul do Rio de Janeiro, especialmente em períodos de maior circulação de turistas e frequentadores. Entretanto, as medidas adotadas no contexto da operação passaram a ser alvo de questionamentos jurídicos e sociais diante de alegações de abordagens policiais seletivas dirigidas, sobretudo, a jovens negros e moradores de regiões periféricas. Entre as práticas apontadas, destacam-se revistas recorrentes, conduções coercitivas e apreensões de adolescentes sem fundamentação individualizada suficiente, justificadas, em alguns casos, por critérios genéricos relacionados à prevenção de ilícitos.

A Suspensão de Segurança em questão decorreu da revogação de decisão liminar anteriormente concedida em ação coletiva, a qual determinava restrições às apreensões de adolescentes realizadas sem observância estrita das garantias legais previstas no ordenamento jurídico. A controvérsia judicial revelou divergências acerca dos limites da atuação estatal em políticas de segurança pública e reacendeu o debate sobre os impactos dessas medidas na liberdade de circulação, no acesso

[3] AGÊNCIA BRASIL. *TJRJ suspende abordagem de adolescentes na Operação Verão.* Rio de Janeiro, 12 set. 2024. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-09/tjrj-suspende-abordagem-de-adolescentes-na-operacao-verao. Acesso em: 27 maio 2026.

ao espaço público e na concretização do direito à cidade por grupos socialmente vulnerabilizados.

Nesse contexto, o presente artigo parte do seguinte problema de pesquisa: em que medida as práticas adotadas no âmbito da Operação Verão Carioca, especialmente aquelas direcionadas à abordagem e condução de adolescentes provenientes de regiões periféricas, tensionam as garantias constitucionais relacionadas ao direito à cidade, à liberdade de circulação e à proteção integral da infância e da adolescência?

Busca-se analisar, sob perspectiva jurídico-crítica, os limites da atuação estatal em políticas de segurança pública quando estas produzem impactos diferenciados sobre grupos socialmente vulnerabilizados no acesso e usufruto do espaço urbano. A pesquisa possui abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise documental e exame de fontes normativas e jurisprudenciais relacionadas à temática.

O referencial teórico fundamenta-se, principalmente, nas contribuições de Henri Lefebvre, David Harvey, Raquel Rolnik e Nancy Fraser, mobilizados para compreender as relações entre produção capitalista do espaço urbano, segregação socioespacial, reconhecimento social e acesso desigual à cidade.

A pesquisa também se apoia na análise de recortes jornalísticos, documentos institucionais, autos judiciais relativos à Suspensão de Segurança nº 0103837-66.2023.8.19.0000 e dispositivos normativos relacionados à proteção integral de crianças e adolescentes, especialmente o Estatuto da Criança e do Adolescente. No plano metodológico, o estudo não pretende realizar levantamento estatístico ou análise empírica quantitativa das abordagens promovidas pela Operação Verão. O objetivo consiste em examinar criticamente o caso a partir de sua dimensão jurídico-social, identificando como determinados discursos de ordem pública e proteção social podem operar como mecanismos de restrição seletiva ao acesso ao espaço urbano.

Busca-se, assim, compreender de que forma práticas institucionais voltadas ao controle territorial impactam a concretização do direito à cidade para adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, o artigo estrutura-se em dois eixos centrais. No primeiro, são apresentados os fundamentos teóricos relacionados ao direito à cidade, às desigualdades socioespaciais e às dinâmicas de segregação urbana, enfatizando as tensões entre valor de uso e valor de troca do espaço urbano.

Na segunda seção, analisa-se a Operação Verão Carioca à luz da proteção integral da infância e adolescência, da liberdade de circulação e das controvérsias jurídicas decorrentes das abordagens e apreensões de adolescentes durante a operação.

Ao final, busca-se demonstrar como determinadas práticas de segurança pública podem produzir efeitos excludentes no acesso ao espaço urbano, evidenciando os desafios para a efetivação de uma cidade democrática e inclusiva.

2 Direito à Cidade e as Desigualdades Sociais: uma perspectiva teórica

O conceito primeiro de "direito à cidade", popularizado por Lefebvre, reivindica uma transformação do espaço urbano em prol de uma visão democrática e inclusiva. Tal direito propõe que todos os habitantes urbanos, independentemente de classe, raça ou território, participem ativamente na construção e no uso da cidade, corroborando para uma "cidade viva", rompendo com as dinâmicas excludentes que favorecem apenas grupos privilegiados.

Nancy Fraser nos ajuda a entender que este direito não se trata apenas de uma redistribuição econômica (de acesso à infraestrutura, ao transporte e à moradia, por exemplo), mas também de reconhecimento. Grupos marginalizados, como as comunidades periféricas, frequentemente, têm suas experiências urbanas invisibilizadas, perpetuando uma desigualdade, que reforça a exclusão.[4]

Assim, a articulação entre redistribuição e reconhecimento torna-se fundamental para melhor compreensão e aplicação prática daquilo que se concebe como direito ao urbano. Em outras palavras, para que se concretize o direito à cidade como um direito coletivo e universal, este deve levar em conta tanto as desigualdades materiais, quanto os processos de estigmatização e exclusão cultural vividos por grupos vulneráveis da sociedade.

Nesse cenário, destaca-se a importância de projeção de cidades que coloquem as pessoas – e, por consequência, suas diferentes realidades e necessidades – no centro da tomada de decisões urbanas. Espaços inclusivos passam a ser aqueles, então, que oferecem infraestrutura segura, acessível e adaptável, particularmente com relação aos grupos mais vulneráveis.[5] Para além da construção de cidades dentro de tais parâmetros, uma cidade tida como democrática pressupõe, ainda, que o acesso a toda essa infraestrutura seja possível e não hostil para os muitos grupos de uma sociedade.

Contudo, para que essa cidade inclusiva e democrática seja de fato construída, é essencial que se compreendam as diferentes lógicas que regem a organização e o uso do espaço urbano, como as propostas por Lefebvre, que, ao refletir sobre

[4] SIMÕES, Julio Assis; FRASER, Nancy. *Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista"*. Cadernos de Campo (São Paulo-1991), v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

[5] GEHL, Jan. *Cities for people.* Island press, 2013.

a cidade, revela as tensões e contradições que surgem quando o valor de uso e o valor de troca se desencontram.

Ao integrar as ideias de Lefebvre, percebemos que a concepção de uma cidade inclusiva vai além da simples oferta de infraestrutura física. A cidade não deve ser apenas um produto do mercado, mas uma obra coletiva, um espaço de vivência que reflete as necessidades sociais e culturais de seus habitantes.

Então, nesse aspecto, Lefebvre estabelece uma clara oposição entre valor de uso e valor de troca no contexto da cidade, em que o valor de uso é a própria cidade em si, a vida e o tempo urbano; enquanto os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos são assim denominados valor de troca.

Essa abordagem é importante porque vislumbra a cidade como um espaço onde diferentes formas de pertencimento entram em conflito. Essa perspectiva reforça as lutas entre grupos sociais, ao mesmo tempo em que destaca o poder centralizado nas mãos do Estado, que tende a criar um sistema fechado.

Os conflitos específicos entre valor de uso e valor de troca revelam a mobilização da riqueza e o investimento teoricamente improdutivo na cidade, bem como evidenciam a divergência entre a extensão de território dominado e as exigências de uma organização severa desse território, em que a cidade figura como protagonista.

Lefebvre esclarece que, nesse processo conflituoso, participam de forma bastante ativa as classes dirigentes, ou frações delas, que possuem o capital e que, não somente ingerem no emprego econômico desse mesmo capital e os investimentos produtivos, como também intervém na sociedade inteira, "com o emprego de uma parte das riquezas produzidas na cultura, na arte, no conhecimento e na ideologia",[6] em que a desordem suburbana oculta uma ordem: a oposição entre os setores em um sistema de significações, em que "cada setor se define em relação ao outro, contra o outro".[7]

Nesse contexto, Harvey delimita bem o sistema atual de produção, que é o capitalismo, em que o crescimento econômico é, por si só, um processo de inúmeras contradições internas que, usualmente, exaspera sob a forma de crises, sobretudo porque o antedito crescimento econômico se resvala na natureza espontânea e caótica da produção de mercadoria sob a modalidade do capitalismo competitivo.

Se para um determinado grupo persiste a lógica do *habitat* para o outro grupo existe apenas o imaginário do *habitat*, ou seja, se para uns existe a organização racional do espaço, para a outra parte há uma presença de um sonho, em que as pessoas buscam arrimo naquilo que lhes falta.

[6] LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001, p. 21.
[7] LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade.* trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001, p. 27.

Harvey sinaliza que a produção e o consumo estão interligados intimamente, integrando-se de modo dialético na produção em sua totalidade, de modo que as crises, que são endêmicas ao processo capitalista, podem se manifestar tanto na produção como no consumo, em sua fase de circulação e produção de valor.

Quando os lugares de uma cidade se tornam um produto, uma mercadoria, a sua lógica vai seguir o valor de troca e vigorará o projeto dos promotores de venda dos espaços urbanos, em que se ofertará locais privilegiados a um alto custo, com a promessa de produzir felicidades através dessas permutas, em que a contradição do cotidiano será esfumaçada ou, como prefere Lefebvre, "um conto de fadas",[8] tenta-se vender a ideologia da felicidade através do consumo e selecionando seus consumidores, ou separando-os.

Nessa lógica, o espaço urbano é subserviente a um urbanismo programado, revitalizado, que tende a produzir uma cotidianidade plastificada porque ela exclui a prática social, que rememora a contradição do cotidiano.

Sedimenta, assim, Lefebvre: "Todas as condições se reúnem assim para que exista dominação perfeita, para uma exploração apurada das pessoas, ao mesmo tempo como produtores, como consumidores de produtos, como consumidores de espaço".[9] Ele entende que apenas a classe operária pode contribuir na reconstrução de uma centralidade sem as incursões da segregação espacial porque há uma lacuna entre os subsistemas e a estrutura urbana já consolidada e essa lacuna torna-se o lugar do possível, em que a força social, no decorrer de uma longa experiência política, pode ser responsável pela realização de um programa político de reforma urbana, que apenas pode ser realizado através de uma metamorfose radical.

No decorrer dessa metamorfose, a arte é capaz de traduzir a reflexão sobre a vida como drama e fruição, restituindo o sentido obra, ofertando figuras de tempos e de espaços apropriados não impostos, não admitindo uma passividade conformada, mas justamente metamorfoseados em obra, cabendo à força social tornar efetiva e eficaz a cidade como unidade da arte, da técnica e do conhecimento a fim de superar as contradições entre a socialização da sociedade e a segregação generalizada.

Nesse campo, sinaliza Lefebvre, o direito à natureza foi incluído na prática social como um direito ao lazer, em que esse lazer é inserido não no valor de uso, mas no valor de troca porque transforma-se em mercadoria; ele pode ser comprado e vendido.

Harvey destaca que "a paisagem criada pelo capitalismo também é vista como lugar da contradição e da tensão, e não como expressão do equilíbrio harmonioso".[10]

[8] LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade.* trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001, p. 32.
[9] LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade.* trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001, p. 33.
[10] HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço.* São Paulo: Annablume, 2006, p. 55.

É preciso saber lidar com os lazeres comercializados, industrializados e organizados institucionalmente, desconstruindo a ocupação natural com o escopo de separar o tráfego das pessoas, tornando-se "o gueto dos lazeres, o lugar separado ao gozo, a aposentadoria da criatividade",[11] pontua Lefebvre, com a expressa finalidade de colonizar os espaços urbanos.

Nessa realidade, Lefebvre conclui que o direito à cidade se incorpora como um apelo, ou mesmo uma exigência de retorno para o coração da cidade, para consumir os espaços urbanos que, ao instituir os guetos dos lazeres, provoca a reivindicação do desejo de ser parte da sociedade urbana, mas não como um simples direito de visita ou de retorno e sim como um direito à vida urbana que, transcendendo a cotidianidade bem ordenada, revela suas contradições e transmuda a cidade "em lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível".[12]

O marco teórico aqui apresentado contribui para a análise crítica das dinâmicas do direito à cidade, auxiliando na distinção entre as normas ideais e as realidades vivenciadas. Ele permite refletir sobre as discrepâncias entre o "dever ser" e o que, efetivamente, é praticado nas ações urbanas, fornecendo uma base teórica para compreender as tensões que emergem nas políticas públicas e nas práticas de urbanização.

É, então, a partir desse olhar que é possível entender a complexidade da "Operação Verão Carioca", um exemplo prático de como as políticas urbanas, voltadas à segurança e à ordem pública, frequentemente se sobrepõem aos direitos fundamentais, como o direito à cidade e à dignidade dos adolescentes, impedidos de usufruir livremente do espaço urbano pela singela circunstância de virem da periferias, de um "não lugar", na visão dos que se sentem pertencentes ao "centro", ou, quando menos, de não residirem na Zona Sul (*preconceito de classe*) e nem serem brancos (*discriminação de raça*), sendo interseccionados pela discriminação estatal velada e disfarçada sob a roupagem de política pública de segurança. O estudo de caso da operação revela as tensões entre as iniciativas de controle social, a preservação dos direitos humanos e os desafios para efetivar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em um contexto urbano marcado por desigualdade. O capítulo seguinte abordará essas questões, analisando os impactos da operação sob a ótica da justiça social e do direito à cidade.

[11] LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001, p. 117.
[12] LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade.* trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001, p. 118.

3 Entre a Ordem Pública e os Direitos Humanos: A Operação Verão Carioca e os Desafios para a Efetivação do Direito à Cidade

Anualmente, o estado do Rio de Janeiro, em parceria com seu município, realiza a Operação Verão, uma iniciativa voltada à segurança pública e à assistência social em áreas costeiras, especialmente na Zona Sul da cidade. A operação envolve patrulhamento ostensivo, abordagens a suspeitos e encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade a equipamentos de assistência social. O foco recai, em grande parte, sobre bairros como Leblon, Ipanema, Copacabana, Lagoa, Gávea e Jardim Botânico, áreas mapeadas como prioritárias pelo poder público municipal.

No entanto, o tratamento dispensado a crianças e adolescentes durante a operação tem suscitado intensos debates. A justificativa para as abordagens recaí sobre a condição de vulnerabilidade e abandono, aplicando critérios como a ausência de identificação ou o fato de estarem desacompanhados dos responsáveis. A prática se revelou especialmente direcionada a ônibus vindos de bairros periféricos, cujas rotas terminavam nas praias da Zona Sul. Relatórios da Central de Recepção Carioca registraram que, entre os dias 25 de novembro e 3 de dezembro de 2023, 89 (oitenta e nove) adolescentes foram apreendidos e encaminhados compulsoriamente, com destaque para o fato de que apenas um deles apresentava condições que justificassem a aplicação de medida protetiva.[13]

A abordagem compulsória gerou questionamentos sobre a violação do direito fundamental de ir e vir, especialmente à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Segundo o artigo 230 do ECA, privar crianças e adolescentes de sua liberdade fora das hipóteses de flagrante delito ou ordem judicial constitui crime, sujeito à pena de detenção de seis meses a dois anos. Diante dessas circunstâncias, a 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e Juventude ajuizou Ação Civil Pública para impedir que Estado e Município realizassem novas apreensões, exceto nos casos previstos pela lei.

Em decisão liminar proferida pela 1ª Vara da Infância, Juventude e do Idoso, o pedido foi acolhido,[14] suspendendo as abordagens c3ompulsórias. O Governador

[13] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Suspensão de Liminar nº 0103837-66.2023.8.19.0000*. Requerente: Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Juízo da Primeira Vara da Infância, Juventude e do Idoso da Comarca da Capital. Rio de Janeiro, RJ, 01 mar. 2024. Disponível em https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0103837-66.2023.8.19.0000 Acesso em: 08 nov. 2024

[14] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Suspensão de Liminar nº 0103837-66.2023.8.19.0000*. Requerente: Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Juízo da Primeira Vara da Infância, Juventude e do Idoso da Comarca da Capital. Rio de Janeiro, RJ, 01 mar. 2024. Disponível em https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0103837-66.2023.8.19.0000 Acesso em: 08 nov. 2024

do Rio de Janeiro, por sua vez, manifestou-se em uma plataforma digital,[15] entoando que acataria e respeitaria a decisão judicial, mas que iria recorrer sob o argumento de que a decisão estava errada e que o princípio fundamental da segurança pública era a prevenção que, por sinal, havia sido "sequestrada" na antedita decisão. Antes do recesso forense, no dia 15 de dezembro de 2023, a Procuradoria Geral do Estado solicitou a suspensão da liminar ao Presidente do Tribunal de Justiça, argumentando que as medidas da operação eram preventivas e essenciais à segurança pública. A suspensão foi concedida no dia seguinte, fundamentada no risco de grave lesão à ordem pública e administrativa, com base em precedente de 2009 que considerava legal a apreensão de crianças e adolescentes em determinadas condições.

A decisão de suspender a liminar, entretanto, reacendeu discussões sobre o equilíbrio entre segurança pública e os direitos das crianças e adolescentes. A Defensoria Pública e o Ministério Público apresentaram reclamação constitucional ao STF (RCL nº 64.943),[16] alegando violação de precedente vinculante estabelecido no âmbito da ADI nº 3.446/DF,[17] que reafirma a inconstitucionalidade de práticas de recolhimento indiscriminado. Esse precedente destaca que esse tipo de política restritiva não corrige a condição de vulnerabilidade, mas agrava a exclusão social.

Sob a relatoria do Ministro Cristiano Zanin, o STF mediou uma audiência de conciliação, promovendo uma solução que equalize segurança pública e proteção integral. O acordo resultante determinou o restabelecimento da liminar original e exigiu a elaboração de um plano de segurança pública e abordagem social que respeitasse os direitos constitucionais, convencionais e legais de crianças e adolescentes.[18]

A Operação Verão, nesse contexto, evidencia a tensão entre o papel do Estado na garantia de segurança e na proteção dos direitos fundamentais, apontando para os desafios de construir uma cidade verdadeiramente inclusiva, em que políticas públicas promovam a dignidade e a convivência comunitária em vez da exclusão e do controle excessivo.

Quando se trata de legislação à criança e ao adolescente, inevitável não trazer à discussão o aparato legal que vigorou e, de certa forma, doutrinou a consciência

[15] SALEME, Isabelle. *Governo do rio vai recorrer da decisão que proíbe apreensão de menores na operação verão.* Cable News Network Brasil, São Paulo, 16 dez 2023. Disponível em https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/governo-do-rio-vai-recorrer-da-decisao-que-proibe-apreensao-de-menores-na-operacao-verao/. Acesso em: 29 out. 2024.

[16] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação nº 64.943*, da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Cristiano Zanin. Brasília, DF, 01 fev. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6825196. Acesso em: 04 nov. 2024.

[17] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 3446*, da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 19 ago. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2282474. Acesso em: 29 mai. 2026.

[18] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 3446*, da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 19 ago. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2282474. Acesso em: 29 mai. 2026.

coletiva no Brasil com relação "aos menores", são eles o Código Mello Mattos, Decreto nº 17.943-A,[19] assim denominado em homenagem ao seu autor, o jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos e também o primeiro juiz de Menores do Brasil, que entrou em vigor em 1927 e perdurou até 1979, com o advento da Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, revogando a legislação anterior.

Ambas as legislações disciplinavam as condutas a serem enveredadas quando alguma autoridade administrativa tivesse ciência de que um "menor" se encontrasse em situação irregular, conforme disposto no artigo 94 da Lei nº 6.697/79 em complemento ao artigo 2º, incisos I, II, III e IV do mesmo diploma legal.[20]

A situação irregular, uma clara cláusula aberta, era assim conceituada em seus incisos I, II, III e IV do artigo 2º do Código de Menores de 1979,[21] em síntese, quando a criança ou adolescente estivesse privado de condições à sua subsistência, saúde ou instrução por eventual ausência de pais, ou responsável legal ou em perigo moral em decorrência de contumácia em ambientes contrários aos bons costumes, ou em exploração em atividade contrária aos bons costumes.

O Código Mello Mattos, em seu artigo 1º, previa que o menor de 18 anos de idade, abandonado e delinquente, seria submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção previstas naquele código, de forma que o artigo 26 do mesmo diploma legal traçava as situações consideradas de abandono, como a situação em que o adolescente não tivesse habitação certa ou a situação em que o adolescente estivesse em situação habitual de vadiagem, mendicidade ou libertinagem ou, ainda, que frequentasse lugares de jogo ou moralidade duvidosa ou em companhia de gente viciosa, ou de má vida e a providência destacada pela legislação estava prevista no artigo 55, que determinava a apreensão e o seu consequente depósito em local conveniente.

Nesse sentido, ambas as legislações restringiam sobremaneira a liberdade ambulatorial dos adolescentes, impondo autorização e presença de seus responsáveis para deambular pelos espaços sob pena de "ser depositado em local conveniente", em expressa alusão à total ausência de direitos das crianças e adolescentes.

Com o advento da Lei nº 8.069/90,[22] que inaugurou o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – criando direitos e deveres, houve uma mudança de paradigma,

[19] BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. *Leis de Assistência e Proteção a Menores.* Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 out. 1927. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm Acesso em: 20 nov. 2024.

[20] BRASIL. *Lei nº 6.697*, de 10 de outubro de 1979. Código de Menores. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 out. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm Acesso em: 20 nov. 2024.

[21] BRASIL. *Lei nº 6.697*, de 10 de outubro de 1979. Código de Menores. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 out. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm Acesso em: 20 nov. 2024.

[22] BRASIL. *Lei nº 8.069*, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm Acesso em: 20 nov. 2024.

sobretudo legal, que impôs a todos a situação de que a criança e o adolescente são sujeitos de direitos e possuem a liberdade de ir, vir e estar nos logradouros públicos, espaços comunitários, bem como a liberdade de brincar, praticar esportes e divertir-se, além de participar da vida comunitária, sem discriminação, conforme bem preceitua o artigo 16 do ECA.

A transição vivenciada pelos adolescentes, especialmente em relação ao reconhecimento de sua condição de sujeitos plenos de direitos, pode ser analisada à luz de Lefebvre, que discute como, nos efeitos sociais, o individual não é subjugado, mas sim afirmado. Para ele, surgem novos direitos que, aos poucos, se incorporam aos costumes e se transformam em prescrições, que buscam assegurar direitos fundamentais, tais como os relacionados à educação, à saúde, ao trabalho e à habitação, refletindo os avanços e desafios das lutas sociais:

> Estes entram para os costumes ou em prescrições mais ou menos seguidas por atos, e sabe-se bem como esses direitos concretos vêm completar os direitos abstratos do homem e do cidadão inscritos no frontão dos edifícios pela democracia quando de seus primórdios revolucionários: direitos das idades e dos sexos (a mulher, a criança, o velho), direitos das condições (o proletário, o camponês), direitos à instrução e à educação, direito ao trabalho, à cultura, ao repouso, à saúde, à habitação.[23]

A exclusão de crianças e adolescentes das periferias no espaço urbano exemplifica uma falha tanto na redistribuição quanto no reconhecimento, quando se recorre ao que Fraser compreende enquanto o dever-ser do direito à cidade. Do ponto de vista econômico, essas crianças já têm limitado seu acesso a serviços essenciais, como educação de qualidade, áreas de lazer seguras[24] e transporte público eficiente.

Na seara do reconhecimento, esses grupos, não raro, enfrentam discriminação baseada na sua origem social e territorial, sendo vistos como "indesejados" em espaços centrais, ou de lazer elitizado.

O Poder Público não pode institucionalizar a segregação, principalmente sob a ótica de um Estado Democrático de Direito. No entanto, conforme Lefebvre já havia apontado, essa segregação se disfarça sob uma ideologia humanista que,

[23] LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001, p. 116.

[24] Segundo dados do Instituto Fogo Cruzado, a região metropolitana do Rio de Janeiro registrou, em 2023, o maior número de crianças baleadas durante tiroteios desde o início da série histórica, em 2016. Ao todo, 25 crianças foram atingidas, das quais 10 morreram, evidenciando a grave insegurança enfrentada por crianças no espaço urbano. Fonte: CNN Brasil, 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/rio-bate-recorde-de-criancas-mortas-em-tiroteios-mostra-levantamento/.

quando utilizada em nome da arrumação e planejamento, cria "guetos da riqueza".[25] Esses espaços são reservados para o lazer e promovem o isolamento das áreas privilegiadas. O resultado é uma planificação urbana que transforma a cidade em um espaço de consumo organizado, favorecendo a burocracia e a regulamentação excessiva, com o objetivo de controlar as contradições das práticas sociais.[26]

Rolnik explica que a cidade formal e informal é regida por arranjos, em que há duas estruturas disponíveis para promover os direitos, que é através da sociedade civil ou da sociedade política; A sociedade civil deveria ter o domínio da soberania popular que garante a igualdade de direitos, enquanto a sociedade política fornece os serviços mediante arranjos paralegais.[27]

A estrutura formal-legal impede permanentemente a extensão de direito formal às classes mais pobres, a forma de impedimento de acesso aos direitos ocorre entre o Estado e a sociedade política, que negocia bens e direitos.

Essa sociedade política cria um pacto territorial entre as classes dominantes e os grupos sociais emergentes que se baseia na manutenção de uma ordem que não se transforma para incorporar diferentes formas de ocupação do espaço, mas tolera e escolhe exceções que são premiadas com o direito de permanecer e usufruir de investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos, em que a Zona Sul, na cidade do Rio de Janeiro, figura no imaginário da cidade como os guetos de lazeres,[28] tão sinalizado pelo Lefebvre, lugares produzidos para a paisagem urbana plastificada, uma cotidianidade planejada.[29]

Ainda que não se refiram a áreas juridicamente privatizadas, trata-se de uma forma de "privatização simbólica",[30] na qual o *habitus* dominante, associado aos capitais econômico, social e cultural, conforme pontua Bourdieu, legitima a apropriação exclusiva e a exclusão de determinados grupos sociais desses espaços, naturalizando as hierarquias no uso do urbano.

---

[25] Essa expressão é cunhada pelo próprio Lefebvre ao analisar os vários tipos de guetos: os dos judeus, os guetos dos negros, dos intelectuais e dos operários, acrescentando que, sob o seu ponto de vista os bairros residenciais são guetos, em que as pessoas de classes mais altas, sejam em virtude da renda ou do poder, isolam-se em guetos de riqueza, concluindo que o lazer tem seus guetos. Ver: LEFEBVRE, Henri, op. cit., p. 98.

[26] LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade.* trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001, p. 100-103.

[27] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 251.

[28] Essa expressão é cunhada pelo próprio autor ao se explicar a forma como a natureza entra para o valor de troca e para a mercadoria, como é ela é comprada e vendida e, nesse aspecto, os lazeres são produzidos e comercializados, organizados institucionalmente, desconstituindo a naturalidade da natureza, ou o resultado dela, criando os *guetos dos lazeres*. Ver: LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade.* trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001, p. 117.

[29] LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade.* trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001.

[30] BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

Costumeiramente, tendeu-se a explicar a informalidade com o alto nível de exigência dos padrões da regulação urbanística, relacionando-se oferta e demanda, no entanto, conforme pontua Rolnik, atualmente, estabeleceu-se outra explicação; a oferta é limitada ou condicionada para impedir o acesso do público vulnerável ao mercado formal de solo, incluindo o consumo de espaços públicos e a forma encontrada foi o aumento dos preços de moradias nas cidades aliado às regulamentações urbanísticas.[31]

Essa inacessibilidade gera o crescimento de um mercado de terra fora dos padrões, sendo tolerado pelas autoridades e institucionaliza os guetos dos lazeres,[32] tornando-os inacessíveis.

Então, o planejamento urbano e a regulação urbanística servem à lógica econômica e mercadológica, principalmente aos interesses dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda.

Nessa lógica, a legislação urbana serve para definir e reservar as melhores áreas e restringir o seu acesso a determinadas camadas da sociedade.

4 Considerações finais

A Operação Verão na cidade do Rio de Janeiro, que envolve a mobilização de forças policiais e órgãos municipais em ações de controle ostensivo nas áreas turísticas, tem gerado intensos debates públicos, especialmente nas redes sociais, cuja proposta do presente artigo é analisar, sob perspectiva jurídico-crítica, os limites da atuação estatal em políticas de segurança pública quando estas produzem impactos diferenciados sobre grupos socialmente vulnerabilizados no acesso e usufruto do espaço urbano.

Nesse aspecto, percebeu-se que essas operações de segurança, embora focadas no controle do uso de espaços públicos e na garantia da ordem, frequentemente se direcionam a um perfil específico de jovens vindos de áreas periféricas, que se encontram em situação de vulnerabilidade social. A intervenção tem como justificativa a proteção dessas crianças e adolescentes, muitas vezes associando sua presença nas zonas mais valorizadas da cidade à ideia de abandono ou risco, o que resulta em apreensões e encaminhamentos compulsórios.

[31] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 254.

[32] Essa expressão é cunhada pelo próprio autor ao se explicar a forma como a natureza entra para o valor de troca e para a mercadoria, como é ela é comprada e vendida e, nesse aspecto, os lazeres são produzidos e comercializados, organizados institucionalmente, desconstituindo a naturalidade da natureza, ou o resultado dela, criando os *guetos dos lazeres*. Ver: LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001, p. 117.

Aqui, o conceito de direito à cidade, conforme discutido por Lefebvre e complementado por Harvey e Fraser, adquire uma relevância crítica. As práticas de abordagem e a exclusão de grupos vulneráveis nos espaços públicos ilustram claramente as tensões entre o valor de uso e o valor de troca da cidade. A cidade, entendida como um bem coletivo, deveria permitir o acesso de todos os seus habitantes aos seus espaços e recursos, independentemente de sua classe social ou origem territorial.

O artigo debruçou sobre a indagação primária no sentido da possibilidade de se vislumbrar um tensionamento entre as garantias constitucionais das crianças e adolescentes, sobretudo a proteção de seus direitos, o direito à cidade e a liberdade de circulação, no âmbito da segurança pública cuja conclusão é que, o que se observa é uma segregação que transforma os espaços urbanos – especialmente as áreas turísticas – em lugares de consumo, sendo moldados para agradar um público específico, excluindo aqueles que não se encaixam nas expectativas da cidade enquanto mercadoria.

Ao focar nas abordagens de crianças e adolescentes, principalmente os que vêm de bairros periféricos, a Operação Verão revela como o espaço urbano é produzido e regulado de maneira que marginaliza as populações mais vulneráveis. Esses jovens, ao serem abordados e retirados de áreas como as praias da Zona Sul, são vítimas de uma forma de urbanismo excludente, que busca garantir o "bem-estar" da cidade para aqueles que se encaixam no ideal de consumo, muitas vezes à custa dos direitos de outros. Esse tipo de ação reflete a ideia de uma cidade que está voltada para a mercadoria e para a valorização do espaço, em detrimento das necessidades e da cidadania plena de todos os seus habitantes.

Além disso, a própria execução da operação traz à tona o debate sobre a criminalização da pobreza e da juventude periférica, especialmente quando observamos que a justificativa para a apreensão desses adolescentes, como a falta de identificação ou o fato de estarem desacompanhados de responsáveis, se torna uma forma de controle social. A abordagem coercitiva, em vez de focar na proteção e inclusão desses jovens, acaba reforçando um estigma e a exclusão de grupos que já enfrentam desigualdades significativas.

Em síntese, como exposto ao longo deste artigo, é reconhecido que os direitos da criança e do adolescente avançaram significativamente no que diz respeito à proteção de seus direitos fundamentais. No entanto, ainda há desafios quando tais direitos são relativizados por políticas públicas que não os reconhecem adequadamente. A transição do modelo de proteção para o de reconhecimento como sujeitos de direitos, conforme o ECA, representa um marco importante, mas a implementação de medidas que respeitem esses direitos de forma plena permanece um desafio constante.

Nesse cenário, as discussões na mídia sobre a Operação Verão, a vigilância do Judiciário e os debates no meio acadêmico, como este artigo que analisa a operação sob a ótica do direito à cidade, funcionam como catalisadores para a mudança de paradigma. Essas abordagens são essenciais para fortalecer a proteção dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, promovendo uma reflexão crítica que contribua para a construção de políticas públicas mais justas e inclusivas.

Desse modo, evidencia-se a necessidade de formulação de políticas públicas urbanas e de segurança pautadas por uma perspectiva inclusiva, interseccional e comprometida com os direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, torna-se imprescindível a adoção de protocolos de abordagem fundamentados nos princípios da proteção integral e da não discriminação, com controle institucional e transparência sobre as ações estatais realizadas em espaços públicos, principalmente capitulado por órgãos conhecidamente na proteção da criança e do adolescente, como o Centro de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Conselho Tutelar, Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e do Adolescentes (CMDCA), programas de proteção integral vinculados ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, dentre outros.

Além disso, as políticas de mobilidade urbana acessível, a ampliação de equipamentos públicos de cultura, esporte e lazer nas periferias e fortalecimento de programas de convivência comunitária podem contribuir para a democratização do acesso à cidade. Também se revela fundamental a implementação de mecanismos de participação popular – especialmente com a inclusão de adolescentes periféricos nos processos decisórios urbanos –, permitindo que grupos historicamente marginalizados participem da construção das políticas que impactam diretamente suas formas de circulação e pertencimento no espaço urbano.

A promoção de uma cidade verdadeiramente inclusiva exige, portanto, o deslocamento de práticas pautadas na lógica do controle e da contenção social para modelos de gestão urbana orientados pela justiça espacial, pelo reconhecimento das diferenças e pela efetivação concreta do direito à cidade.

Inclusive city, childhood, public security, and the right to the city: reflections on Rio de Janeiro's 'Operation Summer'

Abstract: The article addressed the inclusive city from the perspective of childhood, public security and the right to the city, in which the operation Verão Carioca was analyzed with the purpose of promoting order on the beaches of the South Zone. The proposal is to verify, from a legal-critical perspective, the limits of state action, based on the concept of the right to the city, which is intrinsically linked to social contradictions, which reconfigures the urban space, subordinating it to logics of commodification and social control. Despite the advances in the legal recognition of children and adolescents as subjects of rights, there is a growing restriction in the access of these groups to public space in practice. The question-problem that guides the research consists of the question of a possible tension between

the constitutional guarantees of the protection of children and adolescents, the right to the city and freedom of movement, in the context of public security. The research had a qualitative approach, based on journalistic clippings, documentary, normative and jurisprudential sources, as well as bibliographic research applied to draw the paradoxical performance of the public entity that, under the pretext of guaranteeing public order, built the restriction of the freedom of adolescents to the beaches of the South Zone, disciplining the use of public space.

Keywords: Right to the City. South Zone. Adolescents. Operação Verão. Public Safety.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. TJRJ suspende abordagem de adolescentes na Operação Verão. Rio de Janeiro, 12 set. 2024. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-09/tjrj-suspende-abordagem-de-adolescentes-na-operacao-verao. Acesso em: 27 maio 2026.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

BRASIL. Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. *Diário Oficial da União*: Rio de Janeiro, 12 out. 1927. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Código de Menores. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 out. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.446. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 19 ago. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2282474. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 64.943. Relator: Min. Cristiano Zanin. Brasília, DF, 1 fev. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6825196. Acesso em: 4 nov. 2024.

GEHL, Jan. *Cities for People*. Washington, DC: Island Press, 2013.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

JUSTIÇA GLOBAL. Organizações contribuem em ação da DP-RJ contra a apreensão de adolescentes na Operação Verão. Rio de Janeiro, 22 dez. 2023. Disponível em: https://www.global.org.br/blog/organizacoescontribuem-em-acao-da-dp-rj-contra-a-apreensao-de-adolescentes-na-operacao-verao/. Acesso em: 1 nov. 2024.

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

RIO DE JANEIRO (Município). *Prefeitura inicia a Operação Verão 2025/2026 na orla do Rio com o objetivo de intensificar o ordenamento urbano e coibir irregularidades*. Rio de Janeiro, 26 nov. 2025. Disponível em: https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-inicia-a-operacao-verao-2025-2026-na-orla-do-rio-com-o-objetivo-de-intensificar-o-ordenamento-urbano-e-coibir-irregularidades/. Acesso em: 27 maio 2026.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2016.

SALEME, Isabelle. Governo do Rio vai recorrer da decisão que proíbe apreensão de menores na Operação Verão. *CNN Brasil*, São Paulo, 16 dez. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/governo-do-rio-vai-recorrer-da-decisao-que-proibe-apreensao-de-menores-na-operacao-verao/. Acesso em: 29 out. 2024.

SIMÕES, Julio Assis; FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". *Cadernos de Campo*, São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Suspensão de Liminar n. 0103837-66.2023.8.19.0000. Requerente: Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Juízo da Primeira Vara da Infância, Juventude e do Idoso da Comarca da Capital. Rio de Janeiro, 1 mar. 2024. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0103837-66.2023.8.19.0000. Acesso em: 8 nov. 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CORREIA, Arícia Fernandes; NASCIMENTO, Jollyanna Cardoso Gomes do; MAFRA, Maria Alves. Cidade inclusiva, infância, segurança pública e direito à cidade: reflexões sobre a "Operação Verão" carioca. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 73-90, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.989.

A arquitetura hostil no prisma constitucional: análise técnica dos princípios constitucionais relacionados à Lei Padre Júlio Lancellotti

Nathan Belcavello de Oliveira

Geógrafo e Professor pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Minas Gerais. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Focus, de Cascavel, Paraná. Analista de Infraestrutura no Ministério das Cidades. Vice-Presidente do Centro de Estudios Alexander von Humboldt (CeHu), de Buenos Aires, Argentina. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5588-3694.

Gilvan Charles Cerqueira de Araújo

Graduado em Geografia pela UNESP – Campus Rio Claro/SP. Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília. Doutor em Geografia pela UNESP – Campus Rio Claro/SP. Pós-Doutor em Geografia pela FFLCH-USP. Pós-Doutor em Educação pela PUCRS. Professor e Pesquisador permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4238-0139.

Resumo: A arquitetura hostil, o emprego de técnicas construtivas excludentes nas áreas de uso público, tornou-se a materialização de processos e dinâmicas sociais e econômicas da sociedade contemporânea. Na cidade de São Paulo o padre Júlio Lancellotti fica conhecido por meio de suas ações contra essas materializações e em favor das pessoas em situação de rua. Como ação legislativa de combate a técnicas construtivas hostis, a Lei Padre Júlio Lancellotti (Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022) insere o tema entre as diretrizes gerais da Política Urbana presentes no Estatuto da Cidade. Mesmo se tratando de inserção de um único inciso XX ao artigo 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, tal Lei esteve envolta em polêmica, totalmente vetada pelo Presidente da República à época de sua decretação e promulgada a partir da derrubada do veto pelo Congresso Nacional. Trata-se de tema que dialoga com diversos princípios constitucionais e que se materializa no cotidiano urbano das cidades brasileiras, principalmente as metrópoles do País. Assim, torna-se de interesse tanto na área do Direito Constitucional, quanto do Direito Urbanístico, possuindo grande interdisciplinaridade como objeto de análise da Geografia, da Sociologia, do Urbanismo, entre outras ciências.

Palavras-chave: Arquitetura hostil. Áreas de uso público. Lei Padre Júlio Lancellotti. Estatuto da Cidade. Princípios constitucionais.

Sumário: **1** Introdução – **2** Arquitetura hostil: o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis – **3** Laços constitucionais e legais da Lei Padre Júlio Lancellotti – **4** Princípios constitucionais da Lei Padre Júlio Lancellotti – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O conjunto de dispositivos construtivos que visam impedir as pessoas, especialmente aquelas em situação de rua, a permanecer em bancos, abaixo de marquises e demais áreas livres de uso público, que ficou conhecido como *arquitetura hostil*, principalmente a partir de 2014, transformou-se no objeto de enfrentamento da Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022, que insere tal escopo como diretriz geral da política urbana entre aquelas expressas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Conhecida como Lei Padre Júlio Lancellotti, em homenagem ao clérigo que empreende ações de remoção de dispositivos que caracterizam a arquitetura hostil na cidade de São Paulo (vide Figura 1), foi totalmente vetada pelo presidente Bolsonaro. Contudo, tal veto foi derrubado pelo Congresso Nacional e a Lei passou a vigorar já no início de 2023.

Enquanto diretriz geral para a política urbana, a Lei Padre Júlio Lancellotti se relaciona com os princípios constitucionais. Tal relação e princípios são os objetos da análise técnica presente neste texto, elaborado por meio de uma revisão bibliográfica envolvendo os arcabouços teóricos e normativos atinentes à temática da arquitetura hostil. Como recurso de aprofundamento das reflexões propostas também há registros fotográficos como amostra para as características dessas áreas de uso público em ambientes urbanos, principal objeto da análise crítica aqui proposta.

Para isso, será apresentado e debatido o conceito relacionado ao termo *arquitetura hostil*, a relação que a Lei em tela possui com as disposições presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e demais Leis brasileiras. Como resultado, far-se-á a análise técnica da relação identificada entre a Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022, com os princípios da Carta Magna brasileira.

2 Arquitetura hostil: o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis

Mesmo que o termo *arquitetura hostil* tenha se popularizado recentemente – como apontado por Eduardo Souza e Matheus Pereira,[1] atribuindo tal popularização ao jornalista inglês Ben Quinn em artigo intitulado *Anti-homeless spikes are part of a wider phenomenon of 'hostile architecture'*[2] (As pontas de aço antimorador de rua fazem parte de um fenômeno mais amplo de 'arquitetura hostil', em tradução

[1] SOUZA, Eduardo; PEREIRA, Matheus. Arquitetura hostil: a cidade é para todos? *Arch Daily Brasil*, 8 fev. 2018. Disponível em: https://www.archdaily.com.br/br/888722/arquitetura-hostil-a-cidade-e-para-todos. Acesso em: 19 ago. 2023.

[2] QUINN, Ben. Anti-homeless spikes are part of a wider phenomenon of 'hostile architecture'. *The Guardian*, 13 jun. 2014. Disponível em: https://www.theguardian.com/artanddesign/2014/jun/13/anti-homeless-spikes-hostile-architecture. Acesso em: 19 ago. 2023.

livre) no jornal *The Guardian* – trata-se de algo que está presente há mais tempo nas cidades, em especial, as brasileiras (*vide* exemplos nas Figuras 2 a 8).

> A "arquitetura hostil" remete a um método específico de desenho urbano que (de)limita, e afasta pessoas, influenciando os comportamentos sociais numa cidade. Certos dispositivos físicos, instalados no espaço público, segregam e restringem encontros. Como exemplo desse tipo de arquitetura, podem-se citar o tamanho e o formato dos bancos, as pontas de ferro implantadas nos parapeitos de edifícios públicos, as pedras instaladas sob os viadutos e os alambrados cercando fontes e chafarizes.[3]
>
> [...] É um conjunto de dispositivos construtivos que têm como objetivo impedir a permanência de pessoas, especialmente daquelas em situação de rua, em bancos de praças, espaços residuais em fachadas e demais áreas livres do espaço público. Uma ideia ultrapassada, pautada na especulação imobiliária, onde acredita-se que a remoção dessas pessoas valoriza o entorno e, consequentemente, aumenta o valor dos imóveis da região, a chamada gentrificação.[4]

No artigo jornalístico citado anteriormente,[5] Iain Borden, historiador especializado em Arquitetura, indica o surgimento da *arquitetura hostil* no desenho urbano e na gestão do espaço público da década de 1990. Corroborando com isso, Juliana Sayuri cita reportagem da Folha de São Paulo de setembro de 1994 que utiliza a expressão *arquitetura antimendigo*.

> Na época, o jornal registrou que o número de pessoas em situação de rua em São Paulo (4.000) teria motivado a construção de prédios sem marquises ou cercadas por grades e a instalação improvisada de chuveiros para molhar o chão e afugentar quem busca abrigo à noite.[6]

Ainda, em complemento às reportagens e às definições citadas, Débora Raquel Faria apresenta elementos urbanos que vão ao encontro das mesmas análises, a saber:

- o defensivismo arquitetônico, por meio de estruturas que possuam como objetivo a dissuasão de equipamentos e áreas de uso públicos;
- a desumanização e hostilidade social de ambientes urbanos e áreas públicas;

---

3 SEVERINI, Valéria Ferraz; NUNES, Gabriela Parreira. Arquitetura hostil: cidade para quem? *Cadernos CERU*, série 2, v. 33, n. 2, p. 76-95, dez. 2022. p. 78.

4 BERNARDO, Carol; ALCÂNTARA, Tamires. A quem pertencem nossas cidades? *Archtrends Portobello*. Conteúdo. Colunistas, 16 jan. 2023. Disponível em: https://blog.archtrends.com/arquitetura-hostil/. Acesso em: 19 ago. 2023.

5 QUINN, Ben. Anti-homeless spikes are part of a wider phenomenon of 'hostile architecture'. *The Guardian*, 13 jun. 2014. Disponível em: https://www.theguardian.com/artanddesign/2014/jun/13/anti-homeless-spikes-hostile-architecture. Acesso em: 19 ago. 2023.

6 SAYURI, Juliana. O que é arquitetura hostil. E quais suas implicações no Brasil. *Nexo*, São Paulo, 3 fev. 2021. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/02/03/O-que-é-arquitetura-hostil.-E-quais-suas-implicações-no-Brasil. Acesso em: 19 ago. 2023.

- diferentes perspectivas de higienização social de determinadas partes das áreas públicas, especial as urbanas, por meio da instalação de diferentes dispositivos e recursos arquitetônicos de exclusão social.[7]

Figura 1 – Padre Júlio Lancellotti diante de pedras instaladas no chão pela Prefeitura Municipal de São Paulo sob viaduto, exemplo de arquitetura hostil

Fonte: Sayuri (2021).

Figura 2 – Pontas de metal instaladas em beirais de vitrines e janelas, para impedir a permanência de pessoas, principalmente deitadas

Fonte: Viva Decora (2022).

[7] FARIA, Débora Raquel. *Sem descanso*: arquitetura hostil e controle do espaço público no centro de Curitiba. Curitiba, 2020. 179 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

Figura 3 – Grades instaladas em projeções de edifícios, para impedir a aproximação e permanência de pessoas

Fonte: Adaptado de Viva Decora (2022).

Figura 4 – Bancos públicos instalados com divisórias que impedem que pessoas possam se deitar

Fonte: Viva Decora (2022).

Figura 5 – Assentos públicos adaptados com divisórias que impedem que pessoas possam se deitar

Fonte: Adaptada de Viva Decora (2022).

Figura 6 – Pedras irregulares e canos, instalados abaixo de rampa de acesso de passarela elevada de pedestres, restringindo a permanência de pessoas e impedindo que se deitem

Fonte: Viva Decora (2022).

Figura 7 – Barras de metal instaladas para impedir acesso a vão de edifício

Fonte: Adaptada de Viva Decora (2022).

Figura 8 – Esferas de metal instaladas em beiral de vitrine, para impedir permanência de pessoas, principalmente deitadas

Fonte: Adaptada de Viva Decora (2022).

Leonardo Marques Kussler assenta conceitualmente a *arquitetura hostil* no âmbito das formas de *arquitetura de controle*, também podendo ser conhecida como *arquitetura disciplinar* ou *arquitetura defensiva*, principalmente entre aqueles que defendem tal método e dispositivos construtivos. “Essas nomenclaturas são

muito brandas, porém, revelam o intento da proposta dos projetos de construção hostis [...]".[8] Contudo, o autor distingue *arquitetura hostil* da *arquitetura defensiva*, cujos projetos: "se concentram na proteção de determinados ambientes. [...] Diferentemente dos projetos de *arquitetura hostil*, os de *arquitetura defensiva* são importantes e necessários, pois visam a proteção de determinado espaço arquitetônico e das pessoas que ali estão".[9]

A vigilância e monitoramento, muitos associados a recursos tecnológicos de suporte, são comuns na arquitetura de controle, especialmente em ambientes com necessidades de conservação de bens públicos, obras de arte públicas, exposições, ou situações e contextos similares.

A *arquitetura hostil* estaria intimamente ligada ao processo de privatização das áreas de uso público, em que o Poder Público, sobretudo o municipal, cede a gestão de tais áreas à iniciativa privada ou as submetem à lógica capitalista e neoliberal em que "a pobreza visível e visual não faz parte do espetáculo e do desempenho do capital e dos espaços públicos arquitetônicos que, em tese, corporificam isso".[10] Seriam, nesse contexto, componentes da forma geográfica, que, em Oliveira foi conceituado como:

> [...] a materialização no espaço, das estruturas necessárias para a manutenção do modo de produção específicas do período, quer dizer, formas geográficas da globalização. As formas geográficas têm em sua formação e utilização toda a ideologia e simbolismo do modo de produção que as constituíram, sendo, por isso, consideradas formas-conteúdo. [...] No desenrolar das duas últimas décadas do século XX e início do século XXI nos deparamos com mudanças de grandes dimensões nos territórios nacionais dos países latino-americanos. No Brasil, uma série de políticas neoliberais preparara terreno para que o capital globalizado arrebanhasse para si a parcela da sociedade e do espaço para ele interessantes, como parte integrante da ideologia e ações que antecedem a materialização das formas geográficas da globalização. Contudo, adjacente aos benefícios trazidos para aqueles incluídos na globalização, o fenômeno (contraditório por sua essência capitalista) propaga, no espaço e para aqueles da sociedade alijados do processo, seus males.[11]

[8] KUSSLER, Leonardo Marques. Arquitetura hostil e hermenêutica ética. *Geograficidade*, Niterói: UFF, v. 11, n. especial, p. 16-25, out. 2021. p. 19.

[9] KUSSLER, Leonardo Marques. Arquitetura hostil e hermenêutica ética. *Geograficidade*, Niterói: UFF, v. 11, n. especial, p. 16-25, out. 2021. p. 19-20.

[10] KUSSLER, Leonardo Marques. Arquitetura hostil e hermenêutica ética. *Geograficidade*, Niterói: UFF, v. 11, n. especial, p. 16-25, out. 2021. p. 19.

[11] OLIVEIRA, Nathan Belcavello de. O espaço intra-urbano juizforano nos dois últimos decênios do século XX e início do XXI: análise espacial a partir das formas geográficas da globalização. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 15., 2008, São Paulo. *Anais do XV Encontro Nacional de Geógrafos*. São Paulo: AGB, 2008. p. 4.

Uma área de uso público com elementos da arquitetura hostil tende a intensificar os problemas urbanos que pretensamente se propõem a mitigar. "A solução efetiva passa por questões muito mais profundas como o enfrentamento à desigualdade social, à violência, o déficit habitacional, dentre outros aspectos".[12] Como elemento da forma geográfica predominante na contemporaneidade, vinculada ao processo de globalização, a *arquitetura hostil* se insere no escopo das relações e dos conflitos sociais e econômicos, engendrado pela contraditória e complementar dinâmica de inclusão e exclusão própria desse período de acumulação.

Tratando-se de elemento das relações e conflitos sociais, a *arquitetura hostil* adquiri importância jurídica. Seu enfrentamento ganha contornos legais como uma das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) para a política urbana executada pelo Poder Público municipal no Brasil. Tal inserção é feita por meio da promulgação da Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022, que será analisada a seguir.

3 Laços constitucionais e legais da Lei Padre Júlio Lancellotti

A Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022, que "altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público – Lei Padre Júlio Lancelotti", mesmo que possua dimensões textuais diminutas, com apenas três artigos, e objetivo que poderia ser interpretado como simplório, a introdução de um inciso no artigo 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, relaciona-se com princípios constitucionais primordiais. O inciso que a Lei Padre Júlio Lancellotti insere entre as diretrizes gerais que orientam o objetivo da política urbana de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana de maneira plena é o seguinte:

> XX – promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população.[13]

[12] BERNARDO, Carol; ALCÂNTARA, Tamires. A quem pertencem nossas cidades? *Archtrends Portobello*. Conteúdo. Colunistas, 16 jan. 2023. Disponível em: https://blog.archtrends.com/arquitetura-hostil/. Acesso em: 19 ago. 2023.

[13] BRASIL. *Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022*. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público – Lei Padre Júlio Lancelotti. Brasília: Presidência da República, 2022.

Considerando a Constituição, é possível relacionar o inciso XX do artigo 2º do Estatuto da Cidade, inserido pela Lei Padre Júlio Lancellotti, ao artigo 1º, com seu inciso III; ao artigo 3º, com seus incisos I, III e IV; ao artigo 5º, com seus incisos XV, XXII e XXIII; ao *caput* do artigo 18; ao artigo 19, com seu inciso III; ao artigo 21, com seu inciso XX; ao artigo 24, com seu inciso I e seu §1º; ao artigo 30, com seus incisos I, II e VIII; ao artigo 170, com seus incisos II, III e VII; e ao *caput* do artigo 182, que dizem:

> Art. 1º *A República Federativa do Brasil*, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e *tem como fundamentos*: [...]
>
> III – *a dignidade da pessoa humana*; [...]
>
> Art. 3º *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil*:
>
> I – *construir uma sociedade livre, justa e solidária*; [...]
>
> III – *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais* e regionais;
>
> IV – *promover o bem de todos, sem preconceitos* de origem, raça, sexo, cor, idade *e quaisquer outras formas de discriminação*. [...]
>
> Art. 5º *Todos são iguais perante a lei*, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]
>
> XV – *é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz*, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; [...]
>
> XXII – é garantido o direito de propriedade;
>
> XXIII – *a propriedade atenderá a sua função social*; [...]
>
> Art. 18. A organização político-administrativa da *República Federativa do Brasil* compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os *Municípios, todos autônomos*, nos termos desta Constituição. [...]
>
> Art. 19. *É vedado* à União, aos Estados, ao Distrito Federal e *aos Municípios*: [...]
>
> III – *criar distinções entre brasileiros* ou preferências entre si. [...]
>
> Art. 21. *Compete à União*: [...]
>
> XX – *instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano*, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; [...]
>
> Art. 24. *Compete à União*, aos Estados e ao Distrito Federal *legislar concorrentemente* sobre:
>
> I – *direito* tributário, financeiro, penitenciário, econômico e *urbanístico*; [...]
>
> Art. 30. *Compete aos Municípios*:
>
> I – *legislar sobre assuntos de interesse local*;

> II – *suplementar a legislação federal* e a estadual no que couber; [...]
>
> VIII – *promover*, no que couber, *adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*; [...]
>
> Art. 170. *A ordem econômica*, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, *tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios*: [...]
>
> II – propriedade privada;
>
> III – *função social da propriedade*; [...]
>
> VII – *redução das desigualdades* regionais e *sociais*; [...]
>
> Art. 182. *A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*. [...].[14]

Além da relação explícita que a Lei Padre Júlio Lancellotti tem com o Estatuto da Cidade, uma vez que a altera, inserindo nova diretriz geral entre aquelas que a Lei já contemplava, há também um conjunto de Leis que se relacionam com as determinações dispostas no inciso XX do artigo 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Em ordem cronológica, é possível listar as seguintes Leis:

- Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que "dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências";[15]
- Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que "estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências";[16]
- Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que "dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências";[17] e
- Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, que "institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE".[18]

[14] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988.
[15] BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990.
[16] BRASIL. *Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000*. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000.
[17] BRASIL. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003.
[18] BRASIL. *Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013*. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Brasília: Presidência da República, 2013.

Ainda possui íntima relação com o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que "institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências",[19] também dialogando com o Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019, que "dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua".[20]

4 Princípios constitucionais da Lei Padre Júlio Lancellotti

A Lei Padre Júlio Lancellotti, conforme já explicitado, inseri diretriz geral à política urbana entre aquelas listadas no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Dialoga diretamente com a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, uma vez que aborda o tema de acessibilidade urbana, incluindo a seu escopo, especialmente, pessoas em situação de rua, além de, explicitamente, idosos e jovens, mas não reduzindo a estes, uma vez que também menciona outros segmentos da população.

Como diretriz geral, procura enfrentar a materialização da segregação espacial por que passa, principalmente, os grandes centros urbanos do país, reflexo da crise econômica e da desigualdade social crescentes, que devem ser mitigadas por políticas públicas econômicas e de assistência social. Nesse sentido, a política urbana entra como instrumento que combate construções feitas para dificultar a acessibilidade e o usufruto de áreas públicas, principalmente, por pessoas em situação de rua. Construções que ferem um conjunto de princípios, fundamentos, objetivos e direitos constitucionais e que a política urbana, como ordenadora das funções sociais da cidade e garantidora do bem-estar de seus habitantes, deve impedir que sejam feitas.

As *funções sociais da propriedade urbana e da cidade* são os princípios fundamentais a que a Lei Padre Júlio Lancellotti se relaciona, considerando que se trata de uma das diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, das quais a observação objetiva à política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das ditas funções sociais, garantindo o bem-estar dos habitantes, conforme disposto no artigo 182 da Constituição Federal. Princípios que submetem a propriedade, enquanto direito fundamental do indivíduo, e a cidade, enquanto totalidade e interação materiais das propriedades individuais e da *res* (coisa) pública, ao bem maior da sociedade.

[19] BRASIL. *Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009.

[20] BRASIL. *Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019*. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília: Presidência da República, 2019.

O princípio fundamental da função social da propriedade constitui [...] o alicerce constitucional do regime jurídico-constitucional da propriedade, estando todos os demais princípios e regras constitucionais a ele submetidos, inclusive o princípio da propriedade privada estabelecido no art. 170, II, da Lei Maior.[21]

Contudo, ao se sopesar os segmentos da população – com especial atenção àqueles nominalmente indicados no inciso XX do artigo 2º do Estatuto da Cidade: pessoas em situação de rua, idosos e jovens – que são afastados das áreas de uso público pelo emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis, outro princípio constitucional ganha destaque. O primeiro e mais importante, no qual se baseia todo o sistema constitucional e o próprio Estado brasileiro: o princípio da *dignidade da pessoa humana*, disposto no inciso III do artigo 1º da Constituição Federal.

> No sistema normativo brasileiro, após mais de duas décadas sob o regime militar, o constituinte de 1988 destacou que o Estado Democrático de Direito possui, como um de seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana, consagrando-a como um alicerce da ordem jurídica democrática e justa.[22]

Desse modo, a relação entre a diretriz geral, trazida pela Lei Padre Júlio Lancellotti à observância pelos Municípios na execução da política urbana, e o princípio da *dignidade da pessoa humana* reforça o quão hediondo se traduz a arquitetura hostil e a necessidade da expressa vedação de sua materialização em contraposição à "promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado".

Ainda contextualiza o alcance dos objetivos fundamentais dispostos no artigo 3º da Constituição Federal, com especial atenção aos dos incisos I ("construir uma sociedade livre, justa e solidária"), III ("erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais [...]") e IV ("promover o bem de todos [...]"), ligando as determinações da diretriz geral em tela, de maneira inequívoca, às competências dos Municípios, estabelecidas pelos artigos constitucionais 30 e, principalmente, 182, consubstanciado como República Federativa do Brasil, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal, na organização político-administrativa. Em tal organização, também remete à vedação estabelecida no inciso III do artigo 19 da Constituição Federal (1988), de criar distinção entre brasileiros.

---

[21] FRANÇA, Vladimir da Rocha. Perfil constitucional da função social da propriedade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 36, n. 141, p. 9-21, jan.-mar. 1999. p. 15.

[22] GOMES, Magno Federici; FREITAS, Frederico Oliveira. Direitos fundamentais e dignidade humana. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 8, n. 82, out. 2010. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direitos-fundamentais-e-dignidade-humana/. Acesso em: 19 ago. 2023.

5 Considerações finais

Por se tratar de dispositivo legal com vigência recente, a Lei Padre Júlio Lancellotti ainda se encontra em processo de assimilação pelos Poderes Públicos municipais e pela sociedade civil.

O Decreto nº 11.819, de 11 de dezembro de 2023, foi recentemente editado para regulamentar as determinações introduzidas no inciso XX do artigo 2º do Estatuto da Cidade. O regulamento tipifica o que são materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis. Basicamente define como sendo tudo aquilo que impeça a fruição das áreas de uso público, que interfira no exercício do direito à cidade e estabeleça segregação espacial, principalmente das pessoas em situação de rua, idosas, com deficiência, crianças e jovens.

Caracteriza estratégias de promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade para a fruição das áreas de uso público. Seriam medidas que impeçam o emprego da arquitetura hostil; instrumentos urbanísticos na legislação (plano diretor, código de obra, entre outras Leis); estabelecimento de incentivos para eliminação da arquitetura hostil; e fiscalização que impeça a implementação de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis.

Ainda estabelece competências para a União em adotar medidas para promoção do bem-estar e da acessibilidade em programas federais de habitação e de infraestrutura urbana; em diagnosticar o emprego da arquitetura hostil em seus imóveis e proceder às medidas necessárias para sua eliminação; orientar os Municípios na implementação dos instrumentos urbanísticos e das medidas de incentivo contra a arquitetura hostil; e cooperar com Estados, Distrito Federal e Municípios para o cumprimento do estabelecido no Decreto de regulamentação da diretriz geral da política urbana introduzida pela Lei Padre Júlio Lancellotti.

A inserção das discussões, reflexões e pesquisas teóricas e empíricas envolvendo tanto a arquitetura de controle como a arquitetura defensiva se tornam urgentes, em observação e constatação de casos como o exemplificado nesse artigo. O referencial teórico envolvendo áreas como Geografia Urbana, Arquitetura, Engenharia Civil, Planejamento Urbano são alguns dos exemplos que podem ser utilizados como referência a esse apelo temático de estudos envolvendo a vida na cidade.

Embora em alguns casos essas medidas possam ser implementadas com o objetivo de promover a segurança ou a ordem, elas também podem ser vistas como intrusivas e opressivas, limitando a liberdade e a autonomia dos ocupantes do espaço. A crítica à arquitetura de controle muitas vezes se concentra na importância de projetar espaços que sejam inclusivos, acessíveis e que respeitem os direitos e as necessidades das pessoas que os utilizam.

Nesse sentido, a reflexão teórica e a análise técnica aqui empreendidas buscam dar elementos conceituais e práticos que permitam a promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição das áreas de uso público almejada pela Lei Padre Júlio Lancellotti. Para que a arquitetura hostil venha a se tornar uma triste lembrança para as próximas gerações nas cidades de um futuro próximo. Cabe a todas as pessoas fazer isso possível.

Hostile architecture from a constitutional perspective: technical analysis of constitutional principles related to the Padre Júlio Lancellotti Law

Abstract: Hostile architecture, the use of exclusionary construction techniques in areas of public use, has become the materialization of social and economic processes and dynamics of contemporary society. In the city of São Paulo, priest Júlio Lancellotti is known for his actions against these materializations and in favor of homeless people. As a legislative action to combat hostile construction techniques, the Padre Júlio Lancellotti Law (Law nº 14.489/2022) inserts the topic among the general guidelines of Urban Policy present in the City Statute. Even when dealing with the insertion of a single item XX to article 2 of Law nº 10.257/2001, this Law was surrounded by controversy, completely vetoed by the President of the Republic at the time of its decree and promulgated after the overthrow of the veto by the National Congress. This is a topic that dialogues with several constitutional principles and that materializes in the urban daily life of Brazilian cities, especially the country's metropolises. Thus, it becomes of interest both in Constitutional Law and Urban Law, having great interdisciplinarity as an object of analysis in Geography, Sociology, Urbanism, among other sciences.

Keywords: Hostile architecture. Public use areas. Law Padre Júlio Lancellotti. City Statute. Constitutional principles.

Referências

ANDREOU, Alex. Anti-homeless spikes: "Sleeping rough opened my eyes to the city's barbed cruelty". *The Guardian*, 18 fev. 2015. Disponível em: https://www.theguardian.com/society/2015/feb/18/defensive-architecture-keeps-poverty-undeen-and-makes-us-more-hostile. Acesso em: 19 ago. 2023.

BERNARDO, Carol; ALCÂNTARA, Tamires. A quem pertencem nossas cidades? *Archtrends Portobello*, Conteúdo, Colunistas, 16 jan. 2023. Disponível em: https://blog.archtrends.com/arquitetura-hostil/. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Decreto n. 9.894, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9894.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Decreto n. 11.819, de 11 de dezembro de 2023. Regulamenta o disposto no inciso XX do caput do art. 2º da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, para vedar o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis nos espaços livres de uso público. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11819.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. Lei n. 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: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10741.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE). Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 14.489, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público – Lei Padre Júlio Lancelotti. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14489.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem de Veto Total n. 656, de 13 de dezembro de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Msg/Vet/VET-656-22.htm. Acesso em: 13 fev. 2023.

FARIA, Débora Raquel. *Sem descanso*: arquitetura hostil e controle do espaço público no centro de Curitiba. 2020. 179 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69641. Acesso em: 19 maio 2024.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Perfil constitucional da função social da propriedade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 36, n. 141, p. 9-21, jan./mar. 1999. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/446/r141-02.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 19 ago. 2023.

GOMES, Magno Federici; FREITAS, Frederico Oliveira. Direitos fundamentais e dignidade humana. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 8, n. 82, out. 2010. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direitos-fundamentais-e-dignidade-humana/. Acesso em: 19 ago. 2023.

KUSSLER, Leonardo Marques. Arquitetura hostil e hermenêutica ética. *Geograficidade*, Niterói, v. 11, n. esp., p. 16-25, out. 2021. Disponível em: https://periodicos.uff.br/geograficidade/article/view/29463. Acesso em: 19 ago. 2023.

OLIVEIRA, Nathan Belcavello de. *A arquitetura hostil no prisma constitucional*: análise técnica dos princípios constitucionais relacionados à Lei Padre Júlio Lancellotti (Lei n. 14.489, de 21 de dezembro de 2022). 2023. 18 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Constitucional) – Faculdade Focus, Cascavel, 2023.

OLIVEIRA, Nathan Belcavello de. Nota Técnica n. 12/2023/CGPDU/DAC/SNDUM/MCID. Análise técnica da minuta de decreto que regulamenta a Lei n. 14.489, de 21 de dezembro de 2022 (Lei Padre Júlio Lancelotti), de autoria do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). Brasília, DF: Ministério das Cidades, 19 abr. 2023.

OLIVEIRA, Nathan Belcavello de. Nota Técnica n. 52/2022/CGDRU/DDRU/SMDRU-MDR. Análise técnica do Projeto de Lei n. 488, de 2021, que altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público – Lei Padre Júlio Lancellotti, de autoria do Senador Fabiano Contarato, em fase de sanção presidencial. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 25 nov. 2022.

OLIVEIRA, Nathan Belcavello de. O espaço intraurbano juiz-forano nos dois últimos decênios do século XX e início do XXI: análise espacial a partir das formas geográficas da globalização. *In:* ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 15., 2008, São Paulo. *Anais do XV Encontro Nacional de Geógrafos*. São Paulo: AGB, 2008.

OLIVEIRA, Nelson. Arquitetura hostil: anatomia da cidade proibida. *Agência Senado*, Brasília, DF: Senado Federal, 23 jul. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/06/arquitetura-hostil-anatomia-da-cidade-proibida. Acesso em: 19 ago. 2023.

QUINN, Ben. Anti-homeless spikes are part of a wider phenomenon of "hostile architecture". *The Guardian*, 13 jun. 2014. Disponível em: https://www.theguardian.com/artanddesign/2014/jun/13/anti-homeless-spikes-hostile-architecture. Acesso em: 19 ago. 2023.

SAYURI, Juliana. O que é arquitetura hostil. E quais suas implicações no Brasil. *Nexo*, São Paulo, 3 fev. 2021. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/02/03/O-que-é-arquitetura-hostil.-E-quais-suas-implicações-no-Brasil. Acesso em: 19 ago. 2023.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei n. 488, de 2021. Altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas de arquitetura hostil em espaços livres de uso público. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146615. Acesso em: 19 ago. 2023.

SEVERINI, Valéria Ferraz; NUNES, Gabriela Parreira. Arquitetura hostil: cidade para quem? *Cadernos CERU*, série 2, v. 33, n. 2, p. 76-95, dez. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2595-2536.v33i2p76-95. Acesso em: 19 ago. 2023.

SOUZA, Eduardo; PEREIRA, Matheus. Arquitetura hostil: a cidade é para todos? *ArchDaily Brasil*, 8 fev. 2018. Disponível em: https://www.archdaily.com.br/br/888722/arquitetura-hostil-a-cidade-e-para-todos. Acesso em: 19 ago. 2023.

VIVA DECORA. O que é arquitetura hostil? Conheça 17 exemplos impactantes. 8 jul. 2022. Disponível em: https://www.vivadecora.com.br/pro/arquitetura-hostil/. Acesso em: 19 ago. 2023.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

OLIVEIRA, Nathan Belcavello de; ARAÚJO, Gilvan Charles Cerqueira de. A arquitetura hostil no prisma constitucional: análise técnica dos princípios constitucionais relacionados à Lei Padre Júlio Lancellotti. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 91-107, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.921.

ARTIGOS

II. RACISMO AMBIENTAL, VULNERABILIDADES E DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS

A relação entre racismo ambiental e vulnerabilidade a desastres: a construção social do risco de deslizamentos em Santos, São Paulo[1]

Talita Gantus-Oliveira

Engenheira Geóloga. Mestra em Geologia Ambiental. Doutora em Geociências. Pesquisadora de Pós-Doutorado no Laboratório de Cartografia Digital da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da UNICAMP. ORCID nº 0000-0001-6752-734X.

Resumo: O artigo examina a relação entre segregação socioespacial e desigualdade racial na cidade de Santos, São Paulo, com foco na vulnerabilidade a deslizamentos. A partir de uma abordagem interseccional entre raça e classe, o estudo buscou analisar como o racismo ambiental amplifica a exposição ao risco em áreas ocupadas por populações não brancas e de baixa renda. Para tanto, foi aplicada uma metodologia qualiquantitativa, que faz uso da cartografia crítica para estabelecer uma relação entre vulnerabilidade social e distribuição racial em áreas de risco a deslizamentos em Santos (SP). Os dados foram processados utilizando o software ArcGIS, com base em indicadores do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, do Censo Nacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e da Base Territorial Estatística de Riscos. Além disso, foi feita a comparação de dados habitacionais e socioeconômicos entre as áreas de riscos e o cenário municipal. Assim, a pesquisa revelou que a vulnerabilidade a desastres é multifatorial, resultado não apenas de fatores naturais e geofísicos, mas de uma produção social do território que perpetua desigualdades raciais históricas. O estudo defende a necessidade de políticas públicas que reconheçam as dimensões estruturais do racismo ambiental para promover a justiça social e climática.

Palavras-chave: Racismo ambiental. Vulnerabilidade socioambiental. Gestão de riscos e desastres. Justiça climática. Cartografia crítica.

Sumário: **1** Introdução – **2** O pacto narcísico da branquitude na perpetuação do racismo ambiental – **3** A segregação socioespacial em Santos, São Paulo – **4** Metodologia – **5** Resultados e Discussões – **6** Conclusões – Referências

1 Introdução

O racismo ambiental se refere a qualquer política ou prática que afete ou prejudique de maneira diferente (intencional ou não) indivíduos, grupos ou

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo nº 142523/2019-4.

comunidades com base em raça ou cor.[2] Embora os órgãos governamentais ainda não tenham adotado o conceito como guia de políticas públicas na área de gestão de riscos, ele tem servido como uma ferramenta retórica poderosa para esclarecer questões que envolvem impactos socioambientais, desastres climáticos e desigualdades raciais.

O racismo ambiental é definido como a discriminação racial na elaboração de políticas ambientais e na aplicação de regulamentos e leis, e o direcionamento deliberado de comunidades de cor para áreas de risco ambiental.[3] Alguns autores destacam a presença do racismo nos círculos acadêmicos e políticos, criticando interpretações que simplificam o racismo ambiental a atos deliberados de discriminação.[4] Para superar as definições simplificadoras, argumenta-se que os estudos sobre racismo ambiental devem levar em conta os processos históricos de formação racial, reconhecer as várias formas de racismo que surgem em diferentes locais e incorporar teorias espaciais em diversas escalas.[5]

No que tange ao risco de desastres deflagrados por fenômenos climáticos, os impactos se diferem, entre outros fatores, pelas condições étnico-raciais, socioeconômicas e de gênero.[6] Corrobora esta afirmação o cenário pós-desastre causado pelo furacão Katrina em 2005, em Nova Orleans, nos Estados Unidos, onde as pessoas mais afetadas foram mulheres negras, homens negros e, em seguida, mulheres brancas, em sua maioria de baixa renda, expondo como as relações sociais de poder e controle atravessam as desigualdades também na esfera ambiental.[7]

No Brasil, 56% da população é negra.[8] Entretanto, existe uma lacuna entre os debates científicos emergentes sobre racismo ambiental e as políticas públicas para combatê-lo, ocultando-se, assim, os conflitos raciais. Apesar dos avanços recentes no debate sobre riscos e desastres, observa-se que a literatura dominante ainda tende a tratar a vulnerabilidade a partir de categorias socioeconômicas desracializadas, o que contribui para a invisibilização de dinâmicas estruturais de produção do risco. Essa lacuna não é apenas empírica, mas epistemológica: ao não incorporar a raça como categoria analítica central, parte significativa da produção

[2] BULLARD, Robert. *Environment and morality: confronting environmental racism in the United States*. New York: United Nations Research Institute for Social Development. 2004.

[3] HOLIFIELD, Ryan. Defining environmental justice and environmental racism. *Urban geography*, v. 22, n. 1, p. 78-90. 2001.

[4] OMI, Michael; WINANT, Howard. *Racial formation in the United States*. Routledge. 2014.

[5] HOLIFIELD, Ryan. Defining environmental justice and environmental racism. *Urban geography*, v. 22, n. 1, p. 78-90. 2001.

[6] GANTUS-OLIVEIRA, Talita. Vulnerabilidade de gênero e raça e o olhar interseccional sobre os desastres. *Revista Estudos Feministas*, v. 32, p. e92823, 2024.

[7] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo Editorial. 2017.

[8] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo, 2022*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. Disponível em https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html. Acesso em: 20 mar. 2025.

acadêmica contribui para o silenciamento das desigualdades raciais que estruturam a exposição diferencial aos desastres.

Nesse sentido, é fundamental reconhecer que a própria academia tem operado, historicamente, como espaço de reprodução de ausências, ao privilegiar abordagens universalizantes que obscurecem o papel do racismo na produção do espaço urbano e na distribuição dos riscos. Ao trazer a dimensão racial para o centro da análise, este artigo busca tensionar esse silêncio e contribuir para a construção de um campo de estudos sobre riscos e desastres comprometido com a justiça racial. Uma perspectiva interseccional entre raça, classe e gênero pode ajudar a examinar as múltiplas identidades que se entrecruzam e que estão associadas a desigualdades estruturais.[9] Os impactos socioambientais agravados por essas desigualdades são ainda mais profundos nos países ditos subdesenvolvidos, como o Brasil, que já contam com poucos recursos para se preparar, responder e se recuperar dos desastres.

Assim, com vistas a subsidiar políticas de gestão e redução de riscos e desastres comprometidas com a justiça racial, ambiental e climática, torna-se fundamental trazer luz ao racismo ambiental. Em vista disso, o objetivo deste artigo é analisar a relação entre a segregação socioespacial e a desigualdade racial, que amplificam a vulnerabilidade a desastres das populações residentes em áreas de risco a deslizamentos na cidade de Santos, estado de São Paulo.

A justificativa e a relevância da escolha de Santos residem no fato de ser uma cidade atingida por desastres deflagrados por deslizamentos desde o início do século XX – os quais vêm se tornando mais frequentes e intensos com o avanço das mudanças climáticas. Ademais, a cidade de Santos, que figura como uma das principais economias do país devido à atividade portuária, é marcada pela alta densidade demográfica, por uma considerável disputa territorial e pela concentração de bolsões de pobreza nas áreas suscetíveis a deslizamentos e a inundações.

Destaca-se, por fim, que as condições socioeconômicas e habitacionais se apresentam como elementos centrais na vivência do risco a desastres.[10] Desse modo, neste artigo são analisados dados referentes à condição de ocupação do domicílio e ao rendimento mensal per capita da população residente nas áreas de risco de deslizamentos em Santos, comparativamente ao restante da cidade. Na sequência, é apresentada uma cartografia crítica da situação de vulnerabilidade social, expondo contrastes entre os domicílios expostos ao risco e as demais

[9] YADAV, Punam et al. A feminist vision for transformative change to disaster risk reduction policies and practices. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, v. 54, 15 fev. 2021.

[10] GANTUS-OLIVEIRA, Talita. *Planejamento territorial urbano para gestão de riscos e resiliência a desastres: um estudo de caso em Santos, São Paulo*. 2023. 366 f. Tese (Doutorado em Geociências) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2023. Disponível em: https://www.repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1371689. Acesso em: 04 abr. 2025.

áreas da cidade não expostas aos deslizamentos. Como conclusão, a cartografia da distribuição racial da população de Santos torna evidente a relação entre o racismo ambiental e a vulnerabilidade social, amplificando a exposição ao desastre de determinados grupos populacionais marcados pelas relações raciais de poder.

2 O pacto narcísico da branquitude na perpetuação do racismo ambiental

O movimento negro vem debatendo há mais de século sobre as consequências sociais da escravidão.[11] No Brasil, a Lei de Terras de 1850,[12] promulgada ainda no período colonial, influenciou fortemente a concentração de terra e renda, impactando na dinâmica de ocupação territorial das cidades. Com esta lei, a aquisição de lotes em território brasileiro passou a ser feita por meio de compra e venda, e não mais pela posse advinda da ocupação.[13] A terra transformou-se, então, em mercadoria. Antes, a principal mercadoria no Brasil colônia eram as pessoas negras escravizadas. Com a abolição da escravidão e o advento desta lei, a terra assume a centralidade das relações mercantis – afinal, ela fornece a base material para o capital se reproduzir.[14]

Contudo, uma leitura mais aprofundada da Lei de Terras de 1850 exige compreendê-la não apenas como marco da mercantilização da terra, mas como dispositivo jurídico inscrito em um regime racial que definia quem poderia ser reconhecido como sujeito de direitos. Nesse contexto, não se trata apenas da imposição da compra e venda como mecanismo de acesso à terra, mas da própria negação da legitimidade da posse exercida por populações negras e indígenas.

Como argumenta Cheryl Harris,[15] a branquitude opera historicamente como forma de propriedade, conferindo privilégios materiais e simbólicos aos sujeitos racialmente reconhecidos como brancos. No caso brasileiro, isso se traduz na construção de um regime fundiário que não apenas exclui economicamente, mas juridicamente invalida formas de ocupação territorial de populações racializadas. Assim, a propriedade da terra e a própria noção de posse legítima foram racializadas desde sua origem, impedindo que negros e indígenas acessassem mecanismos formais de regularização fundiária.

[11] DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Boitempo editorial. 2016.
[12] BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império e sobre a sua venda e concessão. Coleção das Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro. 1850.
[13] BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. Companhia das letras. 2022.
[14] MARX, Karl. *O Capital-Livro 1: Crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital*. Boitempo Editorial. 2015.
[15] HARRIS, Cheryl I. Whiteness as Property. *Harvard Law Review*, v. 106, n. 8, p. 1707, jun. 1993.

Ademais, a Lei de Terras inaugura um processo articulado à política de imigração subsidiada, por meio do qual o Estado brasileiro promoveu a distribuição de terras a colonos europeus, consolidando um projeto de branqueamento da população e de concentração fundiária racialmente orientada.[16] Nesse sentido, a formação da propriedade privada no Brasil não pode ser dissociada de um regime de capitalismo consubstancialmente racista, no qual a produção do espaço se dá a partir da reprodução de hierarquias raciais.

Não por coincidência, a Lei da Abolição da Escravatura foi promulgada em 1888, logo após a instauração da Lei de Terras. Desse modo, foi dificultado o acesso legal à terra por parte dos indígenas que habitavam o território brasileiro muito antes da consolidação do Estado-Nação e da estrutura jurídica que o sustenta; bem como por parte da população negra escravizada, que viria a ser legalmente libertada poucos anos depois. Justamente por isso, a regulamentação da Lei de Terras é a expressão de um Estado racista em sua gênese, pois, com ela, as desigualdades espaciais, econômicas e fundiárias são sustentadas e ratificadas pelas desigualdades étnico-raciais.[17]

Recém "libertas" após três séculos de exploração e dominação e sem acesso a recursos econômicos, a população negra encontrou inúmeras dificuldades na aquisição de propriedades para sua integração e reprodução social. O avanço da urbanização intensificou a criticidade desse cenário. Assim, como uma reatualização das práticas coloniais exploratórias, o que resta à população negra e indígena marginalizada nas cidades são as áreas ambientalmente sensíveis e carentes de equipamentos públicos.

Em contrapartida, pouco se fala nos espaços da branquitude sobre as benesses que essa relação de dominação e segregação racial e espacial promovem para a população branca. Nesse sentido, faz-se urgente, a partir da ciência, auxiliar as novas gerações a reconhecerem o que herdaram naquilo que vivem na atualidade, debater e resolver o que ficou do passado, para, então, construir uma outra história e avançar rumo a outros pactos civilizatórios.[18] Essa construção tem como ponto de partida o reconhecimento das instituições na reprodução do racismo.

O guia da Organização das Nações Unidas (ONU) para gestores locais intitulado *Como construir cidades mais resilientes*, que versa sobre os benefícios de um planejamento estratégico para a resiliência climática, menciona a aplicação dos "princípios de igualdade de gênero e inclusão". O guia também comenta sobre a urbanização sustentável como "um processo que promove uma abordagem integrada, sensível ao gênero e em prol dos pobres para os pilares sociais, econômicos e

[16] PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2006.
[17] BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. Companhia das letras. 2022.
[18] BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. Companhia das letras. 2022.

ambientais da sustentabilidade".[19] Apesar de a perspectiva de gênero ser apresentada no documento, ainda que de modo pouco significativo e que diz respeito a uma equidade abstrata – "gênero" aparece apenas 5 vezes ao longo das 98 páginas do documento –, a interseccionalidade étnico-racial é ausente. Observa-se aquilo que autoras alertam como a perspectiva monolítica do significante gênero.[20] Além de o gênero remeter exclusivamente à categoria mulher, a mulher universal é branca. Assim, desconsidera-se as dinâmicas de opressão racial e a perpetuação daquilo que segrega mulheres brancas e não-brancas.

Por sua vez, o *Manual de Planejamento para Resiliência Urbana a Desastre*,[21] elaborado pelo Banco Mundial, elenca a questão do gênero dentro das categorias de vulnerabilidade; no entanto, sem considerar a questão racial. O mesmo pode ser observado em relação ao Marco de Sendai – acordo da ONU que orienta a ação para reduzir o risco de desastres socionaturais entre 2015 e 2030. Essa transmissão secular de privilégios raciais e, consequentemente, econômicos, acompanhada de uma conivência por parte das instituições, atravessa gerações e não altera as relações de dominação. Muito pelo contrário, ao omiti-las, essas práticas são ratificadas e normalizadas. A autora Cida Bento define como *pacto narcísico da branquitude* essa cumplicidade não verbalizada entre pessoas brancas, que pode ser expressa em políticas públicas sem comprometimento com uma transformação social antirracista.[22]

Isto posto, salienta-se a urgência de incidir nas relações de dominação racial perpetuadas pelas instituições e que se evidenciam pelo silenciamento dessas práticas. A omissão da historiografia negra e indígena dos instrumentos e discursos oficiais alerta sobre o não entendimento da memória coletiva.[23] Em outras palavras, negar e desconsiderar o papel da colonização, da escravidão e da espoliação de determinados corpos-territórios,[24] justificadas pela racialização, é desconsiderar que a sociedade brasileira carrega o peso de uma reparação histórica que ainda não aconteceu – nem materialmente, nem simbolicamente.

A partir do objetivo geral definido pelo documento resultante da III Conferência Mundial para Redução do Risco de Desastres da ONU, o Marco de Sendai afirma

[19] UNISDR, Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres. *Como Construir Cidades Mais Resilientes: um guia para líderes do governo local*. 2012, Genebra: UN Office for Disaster Risk Reduction. 2012. Disponível em: http://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf. Acesso em: 23 jan. 2023.

[20] ZAIDI, R. Zehra; FORDHAM, Maureen. The missing half of the Sendai framework: Gender and women in the implementation of global disaster risk reduction policy. *Progress in Disaster Science*, v. 10, 1 abr. 2021.

[21] SHAH, Fatima; RANGHIERI, Federica. *A workbook on planning for urban resilience in the face of disaster*. Washington, D.C.: World Bank. 2012. Acesso em: 23 jan. 2023.

[22] BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. Companhia das letras. 2022.

[23] BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. Companhia das letras. 2022.

[24] GAGO, Verónica. *A potência feminista ou o desejo de transformar tudo*. 1. ed. Tradução. Editora Elefante. 2020.

a necessidade de maior participação das partes interessadas no processo de planejamento urbano e na implementação da gestão de riscos e resiliência.[25] Nesse sentido, o relatório define como grupos marginalizados que compõem as partes interessadas: mulheres, crianças e jovens, pessoas com deficiência, pessoas pobres, migrantes, povos indígenas e idosos. Contudo, ainda que haja a menção aos povos indígenas, a população negra não é sequer mencionada ao longo de todo o texto. Há um enorme contingente populacional de negros em diáspora e de descendentes da diáspora colonial que sofrem racismo ao redor do mundo e que estão sendo desconsiderados.

Esse cenário de omissão se repete nos instrumentos de gestão e redução de riscos no Brasil. Fruto de uma parceria entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) – localizado institucionalmente no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação –, a Base Territorial Estatística de Risco (BATER), desenvolvida em 2018, é uma ferramenta que permite a associação entre os resultados do censo demográfico e do mapeamento das áreas de risco. Com a BATER, torna-se possível estimar a população em risco e caracterizar suas condições de vulnerabilidade em diversas cidades brasileiras sensíveis aos desastres.

Para fazer a associação entre os dados censitários e as áreas de risco, e assim gerar informações sobre as populações nelas residentes, foi necessário compatibilizar as geometrias das fontes de dados devido às diferenças entre a natureza dessas informações geográficas. A BATER possibilitou essa associação e, por meio dela, é possível realizar uma análise geoespacial pela intersecção dos processos sociais e geológicos.[26] Esta base de dados, disponibilizada na plataforma do IBGE, é considerada um grande avanço na inter-relação entre a construção social do risco e as transformações ambientais e geofísicas do espaço urbano.

Dentre os dados levantados nacionalmente pelo censo, a BATER elenca diversos parâmetros das populações expostas aos riscos baseado na categorização de variáveis, quais sejam: escolaridade, idade, rendimento per capita, sexo, abastecimento de água, saneamento básico (esgotamento sanitário e coleta de lixo), acesso à energia elétrica, condição de ocupação do domicílio (se alugado, cedido, quitado etc.) e tipo de domicílio (casa, apartamento, vila, condomínio etc.) – além do cruzamento entre essas variáveis, o que permite gerar outros tipos de análises.[27]

---

[25] UNITED NATIONS. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. In: 69th session of the United Nations General Assembly, 69th, 2015, Sendai. 2015. Disponível em: https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030. Acesso em: 04 abr. 2025.

[26] ASSIS DIAS, Mariane Carvalho De et al. Estimation of exposed population to landslides and floods risk areas in Brazil, on an intra-urban scale. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, v. 31, April, 2018. p. 449–459.

[27] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); CENTRO DE MONITORAMENTO E ALERTA DE DESASTRES NATURAIS (CEMADEN). *Base Territorial Estatística de Risco (BATER)*. 2018. Disponível em

Pesquisadores que desenvolveram a BATER, respaldados por bibliografias científicas sobre o tema, consideraram que estes são os atributos que influenciam na vulnerabilidade a desastres.[28]

Nesse sentido, visto que o levantamento racial é disponibilizado pelo censo nacional do IBGE – tomado como base de dados de entrada para desenvolvimento da BATER –, é possível afirmar que houve uma escolha deliberada em não elencar a variável cor/raça ao se desenvolver uma base de dados pública que expõe as condições em que vivem as populações em áreas de risco nas cidades brasileiras. A escolha de não se categorizar racialmente a população exposta ao risco, apesar da existência de um levantamento racial na base de dados censitária, pode ser entendida como uma prática política e científica que acompanha a agenda global para redução de riscos e desastres e resiliência climática – como observado nos documentos supramencionados do Banco Mundial e da ONU.

Não obstante, epistemologias e metodologias que partem da interseccionalidade dissociada de gênero, raça e classe precisam ser cada vez mais incorporadas à ciência. E, também por isso, uma base de dados de risco a desastres de amplitude nacional como a BATER, viabilizada por órgãos federais de importante valor para o desenvolvimento social, científico e tecnológico nacional, não pode prescindir dessas discussões. Desse modo, faz-se necessário pautar que essa omissão institucional sobre as desigualdades raciais faz parte do que se entende como pacto narcísico da branquitude e que molda as instituições.[29]

A manutenção do pacto narcísico da branquitude esteve presente em toda a história do Brasil. Um exemplo expressivo está na política de incentivo à imigração brasileira nos séculos XIX e XX, em que os imigrantes não poderiam ser asiáticos e nem africanos, como instituído no decreto de imigração de 1890. Essa prática, na realidade, visava "embranquecer" a população brasileira, de modo a promover a marginalização de determinados grupos étnicos para forjar um sistema meritocrático em que a branquitude acumularia mais recursos econômicos, políticos e sociais.[30]

Não obstante, se o branco inventou a raça para ratificar a escravidão e, assim, extrair privilégios para seu grupo racial, evidenciar a racialidade do próprio branco e reconhecer a perpetuação de seus privilégios sistêmicos é o primeiro passo para romper com o racismo institucional. O racismo, que se materializa como discriminação racial, tem caráter sistêmico. Não se trata, portanto, de um ato

https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/21538-populacao-em-areas-de-risco-no-brasil.html?=&t=downloads. Acesso em: 23 jan. 2023.

28 ASSIS DIAS, Mariane Carvalho De et al. Estimation of exposed population to landslides and floods risk areas in Brazil, on an intra-urban scale. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, v. 31, April, 2018. p. 449–459.

29 GANTUS-OLIVEIRA, Talita. Vulnerabilidade de gênero e raça e o olhar interseccional sobre os desastres. *Revista Estudos Feministas*, v. 32, p. e92823, 2024.

30 PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

isolado, ou de um conjunto de atos praticados por determinadas pessoas, funções ou instituições por uma questão de índole. Trata-se, na realidade, de um processo em que "condições de subalternidade e de privilégios" se distribuem entre grupos racializados no âmbito político, econômico e social.[31]

A indiferença sobre o racismo nos campos político, econômico e científico contribui para a discriminação racial que atravessa a produção capitalista do espaço urbano – cujo modelo de urbanização promove a segregação espacial racializada. Visto que a população negra tem os menores salários e as menores oportunidades de acesso à escolaridade, à saúde e ao direito à cidade de maneira ampla – elementos indissociáveis –, ela é marginalizada e restrita a determinados espaços da cidade. Essa exclusão a torna mais exposta e vulnerável face aos efeitos dos desastres socionaturais e das mudanças climáticas, aprofundando ainda mais a injustiça social. Em vista disso, lançar luz às desigualdades raciais é de suma importância para que se possa romper com o racismo ambiental presente na gestão de riscos e desastres, no planejamento urbano e na produção científica sobre o tema.

Pensar o discurso institucional e científico no que se refere à raça, entre o dito e o não-dito, significa pensar como se dão, discursivamente, as práticas institucionais racistas na gestão de riscos e desastres. Assim, se a *necropolítica*[32] reatualiza práticas colonialistas – enquanto uma práxis racista que refina e define as condições de morte em vez de organizar as condições de vida –,[33] pode-se afirmar que a necropolítica está presente em um modo de gestão que ratifica quem pode morar e quem pode morrer em áreas de risco. O racismo ambiental, portanto, é uma das expressões da necropolítica. Desse modo, racializar o debate permite compreender a quem é negado o direito de viver em áreas ambientalmente seguras, e a quem se deixa morrer pela negligência da gestão desse risco.

Como a ciência tem poder de produzir um discurso de autoridade, é essencial partir da própria ciência para questionar a ordem estrutural imposta – uma ordem da branquitude, do patriarcado e da divisão de classes. Mas a estrutura é também viabilizadora, de modo que as ações dos indivíduos, repetida e coletivamente, podem transformar essas estruturas.[34] Por fim, ainda que a desigualdade racial possa ser expressa em dados qualiquantitativos – como exposto neste artigo –, sua explicação está na compreensão da sociedade e seus modos de ordenamento e estruturação.

---

31 ALMEIDA, Silvio. *Racismo estrutural*. 1. ed. São Paulo: Editora Jandaíra, 2020.

32 *Necropolítica* é um *conceito proposto pelo filósofo Achille Mbembe a partir de Foucault e seu conceito de biopoder, sendo o biopoder o controle das vidas e corpos por parte do Estado, e que acompanha o desenvolvimento dos levantamentos censitários para registros de natalidade e mortalidade* da classe trabalhadora.

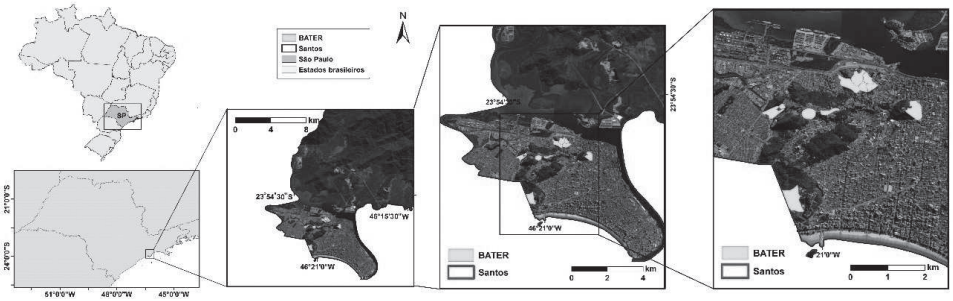
33 MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 1. ed. São Paulo: n-1 Edições, 2018.

34 ALMEIDA, Silvio. *Racismo estrutural*. 1. ed. São Paulo: Editora Jandaíra, 2020.

3 A segregação socioespacial em Santos, São Paulo

Situado no litoral do estado de São Paulo, Santos é um município portuário sede da Região Metropolitana da Baixada Santista, e abriga o maior porto marítimo em movimentação por tonelagem de cargas e de containers do Brasil, sendo o mais movimentado da América Latina e um dos maiores do mundo. Considerado como uma das principais economias do Brasil, Santos figura entre os seis municípios com maior índice de desenvolvimento humano.[35] Tais características tornam esta região atraente para uma grande diversidade de atores sociais, nacionais e estrangeiros, à procura de oportunidades econômicas, gerando pressões sobre o território ocupado. A Figura 1 apresenta a localização do município estudado.

Figura 1 – Mapa de localização da área de estudo – Santos (SP)



A despeito de seu desenvolvimento econômico e do volume de riqueza movimentado, configura-se na região a disputa pelo uso e ocupação do solo e a construção de grandes cinturões de pobreza, além da pressão sobre seu entorno natural, rico em recursos biológicos e combustíveis fósseis. A cidade de Santos possui atualmente uma população aproximada de 419.400 habitantes, distribuída em uma área total municipal de 271 km^2, que se divide em uma parte continental, onde se encontram as vertentes íngremes da Serra do Mar, e uma parte insular, que compreende um terço da área total.[36]

A alta densidade demográfica – 99,93% da população ocupando a área insular que corresponde a um terço do território –, associada à expansão portuária e à especulação imobiliária, reflete em um cenário de intensa disputa territorial pelas áreas privilegiadas da cidade. Com a ocupação desordenada em uma área

[35] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo, 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 23 jan. 2023.

[36] MARTINS, Maria Isabel Figueiredo Pereira de Oliveira; MATIAS, Lindon Fonseca. "Mapeamento da distribuição do uso da terra urbana em Santos (SP)". *RA'E GA – O Espaço Geográfico em Análise*, v. 46, 2019. p. 185-203.

geologicamente suscetível aos deslizamentos, os desastres passaram a ser frequentes nas chuvas de verão, acometendo a população residente nas áreas ambientalmente sensíveis. O maior registro histórico de desastre por deslizamentos aconteceu em 1928, e resultou em 100 vítimas fatais.[37] Outros desastres de grandes proporções ocorreram posteriormente, deixando diversas pessoas desabrigadas e levando a óbito outras tantas.

Com as enormes levas de imigrantes que desembarcaram no porto de Santos desde o século XIX e ali se estabeleceram, a especulação imobiliária se tornou cada vez mais atuante com a escassez de terrenos para habitação. Em 1872 a população praticamente dobrou, chegando a 9.191 habitantes. Após a expansão do porto, esse número subiu exponencialmente e atingiu, em 1913, a marca de 88.967 habitantes.[38]

O crescimento exponencial da população não só superlotou certas áreas, como também levou à degradação ambiental de outras. Enquanto na região central e na orla da cidade a expansão acontecia a partir de uma diretriz administrativa e urbanística, nas áreas marginalizadas não existia planejamento, e os loteamentos e habitações surgidos nesta época resultaram na ocupação das encostas de morros. Ademais, a evidente e completa separação do porto em relação à cidade impôs ao tecido urbano uma exclusão de determinados locais.[39]

A administração portuária, por meio de brechas na legislação de uso e ocupação do solo, encontrou oportunidades para invadir antigas áreas residenciais, expulsando a população e desvalorizando imóveis nas redondezas da zona do porto.[40] A disputa territorial ordenada pelo desenvolvimento econômico resultou na segregação socioespacial. A população de baixa renda foi empurrada para as margens e para as áreas de risco de deslizamentos nos morros e de inundações na região noroeste da cidade. A Figura 2 a seguir demonstra o avanço do porto sobre o tecido urbano de Santos ao longo do tempo.

---

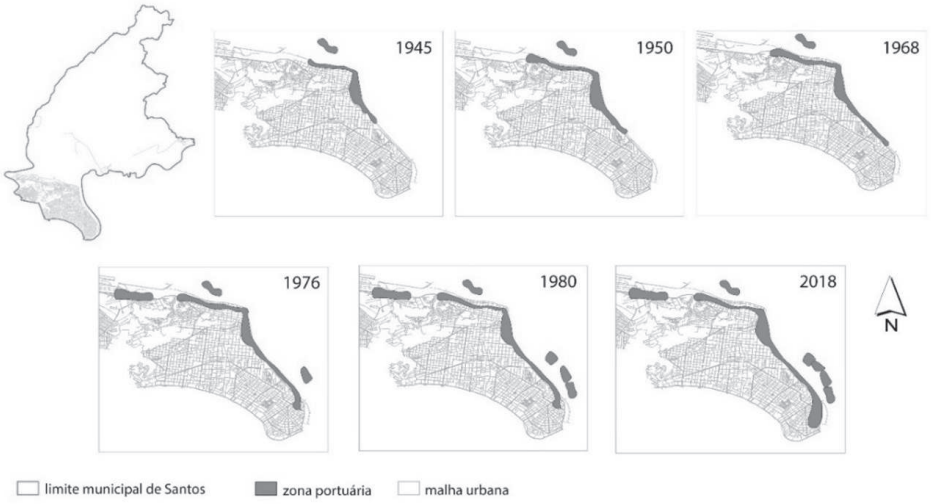
[37] GANTUS-OLIVEIRA, Talita. *Planejamento territorial urbano para gestão de riscos e resiliência a desastres: um estudo de caso em Santos, São Paulo*. 2023. 366 f. Tese (Doutorado em Geociências) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2023. Disponível em: https://www.repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1371689. Acesso em: 04 abr. 2025.

[38] SILVA, César Augusto Marques da. *Em busca da resiliência?: urbanização, ambiente e riscos em Santos (SP)*. 2014. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014. Disponível em: https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/933024. Acesso em: 23 jan. 2023.

[39] SILVA, César Augusto Marques da. *Em busca da resiliência?: urbanização, ambiente e riscos em Santos (SP)*. 2014. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014. Disponível em: https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/933024. Acesso em: 23 jan. 2023.

[40] JAKOB, Alberto Augusto Eichman. *Análise sócio-demográfica da constituição do espaço urbano da Região Metropolitana da Baixada Santista no período 1960-2000*. 2003. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2003. Disponível em: https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/279088. Acesso em: 23 jan. 2023.

Figura 2 – Avanço Territorial Temporal da Zona Portuária de Santos, SP – Paralelo entre a malha urbana e a expansão portuária entre as décadas 1940 e 1980, com atualização de 2018, dado mais recente disponível segundo a Lei de Uso e Ocupação de Santos (LC 1.006/2018)



Fonte: Tese de Doutorado de Talita Gantus-Oliveira.[41]

No período entre 1991 e 2000, a taxa de crescimento populacional da cidade se estabilizou, embora tenha sido observada a intensificação da ocupação dos morros nesse período.[42] Com a introdução da mecanização dos portos e a implementação da lei que flexibilizava a terceirização dos serviços portuários, observou-se uma diminuição do número de trabalhadores com vínculo empregatício nesse setor. Pesquisas relacionam o aumento da informalidade no trabalho, que representa a perda de renda, com o agravamento das condições sociais e de habitabilidade nas áreas de interface porto/cidade, local de residência da maioria desses trabalhadores.[43]

O número de trabalhadores portuários com vínculo empregatício passou de 10.358 em 1990 para 1.977 em 1999.[44] Observou-se uma redução de 52% no

[41] GANTUS-OLIVEIRA, Talita. *Planejamento territorial urbano para gestão de riscos e resiliência a desastres: um estudo de caso em Santos, São Paulo*. 2023. 366 f. Tese (Doutorado em Geociências) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2023. Disponível em: https://www.repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1371689. Acesso em: 04 abr. 2025.

[42] INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS (PÓLIS). *Resumo Executivo de Santos.* São Paulo: Instituto Pólis. 2012.

[43] SOUZA, Clarissa Duarte de Castro. *Planejamento urbano e políticas públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias: Porto de Santos-desafio deste novo século*. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2006.

[44] SOUZA, Clarissa Duarte de Castro. *Planejamento urbano e políticas públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias: Porto de Santos-desafio deste novo século*. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2006.

trabalho formal, paralela a um aumento de 29% no trabalho informal.[45] A piora nas condições trabalhistas coincide com o período de intensificação da ocupação dos morros, em contrapartida à estabilização do crescimento populacional na cidade como um todo. Em síntese, com a precarização do trabalho, a captura do território e a expansão das fronteiras do porto, os trabalhadores portuários, que antes habitavam as redondezas de seu local de trabalho, foram expulsos para as encostas dos morros, passando a habitar as áreas suscetíveis aos deslizamentos.

Segundo dados da Base Territorial Estatística de Risco (BATER), cujo espaço amostral se refere ao censo de 2010 (o censo mais recente disponível à época da elaboração da BATER), entre as 11 áreas de risco a deslizamentos analisadas no presente trabalho, soma-se um total de 6.807 moradores, dispostos em 1.954 domicílios. Já dados mais recentes, cujo levantamento foi realizado em 2020 pela Defesa Civil Municipal de Santos, 11.208 domicílios se encontravam em áreas de risco de movimentos de massa nos morros de Santos. Nota-se que a situação é alarmante: em cerca de 30 anos (de 1989 a 2020), houve um aumento de 80% de moradias em risco. Ou seja, uma média de 25% a cada década, o que representa um crescimento exponencial.[46]

Contudo, o aumento do número de pessoas expostas ao risco de desastres e o crescimento das ocupações em áreas suscetíveis aos deslizamentos é determinado por fatores econômicos que são, indissociavelmente, marcados por desigualdades raciais. A ocupação das áreas de risco em Santos se deve à disputa territorial em uma cidade densamente ocupada e de interesse do mercado portuário e imobiliário. Além do avanço do porto sobre o tecido urbano, a especulação imobiliária da orla da praia – que lucra com o turismo de luxo e com a construção de moradias de alto padrão – expulsa a população mais pobre para os morros, áreas ambientalmente sensíveis. É dessa maneira que o racismo ambiental e a gentrificação se inscrevem no espaço urbano, expressando-se nos modos de ocupação da cidade de Santos. É esta inter-relação que a presente pesquisa busca investigar.

4 Metodologia

No intuito de se desenvolver uma análise da relação entre vulnerabilidade social e racismo ambiental em áreas de risco de deslizamentos, foram gerados dois mapas para fins comparativos, realizando-se, assim, uma cartografia temática

[45] INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS (PÓLIS). *Resumo Executivo de Santos.* São Paulo: Instituto Pólis. 2012.

[46] GANTUS-OLIVEIRA, Talita. *Planejamento territorial urbano para gestão de riscos e resiliência a desastres: um estudo de caso em Santos, São Paulo*. 2023. 366 f. Tese (Doutorado em Geociências) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2023. Disponível em: https://www.repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1371689. Acesso em: 04 abr. 2025.

crítica. Para elaboração do mapa de vulnerabilidade social da cidade de Santos (SP), foi utilizada a base de dados do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), viabilizado pela Fundação Sistema Estadual para Análise de Dados (SEADE), que classifica os setores censitários em: vulnerabilidade baixíssima; vulnerabilidade muito baixa; vulnerabilidade baixa; vulnerabilidade média; vulnerabilidade alta; vulnerabilidade muito alta.

Para classificação do IPVS, a SEADE usa os seguintes indicadores: número de habitantes; domicílios particulares; domicílios permanentes; número de pessoas por domicílio; renda domiciliar nominal média (R$); renda domiciliar per capita (R$); domicílios com renda per capita de até meio salário-mínimo (%); mulheres responsáveis com menos de 30 anos (%); responsáveis pelo domicílio alfabetizados (%); idade média do responsável pelo domicílio; crianças com menos de 6 anos no total de residentes (%). A Fundação SEADE toma como base de dados o censo nacional, viabilizado pelo IBGE.

O mapa de distribuição racial da cidade, por sua vez, foi desenvolvido a partir da base de dados do censo nacional do IBGE. Neste trabalho, a categoria "não brancos" significa a população "preta", "parda", "indígena" e "amarela". Isto porque os impactos da miscigenação e diáspora que comporta a colonização resultaram em uma diversidade étnico-racial que torna a questão racial no Brasil repleta de complexidades e camadas. Contudo, basta saber que neste trabalho foram elencadas as categorizações supramencionadas.

Os dados de vulnerabilidade social e de distribuição racial são representados espacialmente em produtos cartográficos realizados por meio de geoprocessamento utilizando o software ArcGis. As técnicas utilizadas no geoprocessamento fazem uso de dados fornecidos em ambiente de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) para tratar os processos que ocorrem no espaço geográfico. A análise geoespacial por meio da cartografia temática qualitativa com atributos nominais no ArcGIS baseia-se na representação visual de fenômenos categóricos sem hierarquia quantitativa.

No ambiente do ArcGIS, o método de cartografia temática envolveu a seleção de camadas vetoriais (polígonos) associados a dados alfanuméricos nominais, como classificações de vulnerabilidade (para a cartografia de vulnerabilidade social) e de cor/raça (para a cartografia de distribuição racial). O campo nominal (vulnerabilidade e cor/raça) é mapeado com cores distintas, garantindo diferenciação visual de acordo com as categorias (por exemplo, brancos e não brancos). A simbologia adotada emprega variáveis visuais seletivas (cores) conforme diretrizes da semiótica gráfica, assegurando clareza na identificação espacial de padrões e distribuições. Essa abordagem permite a espacialização de múltiplas categorias em um único mapa, facilitando a análise comparativa de fenômenos geográficos.[47]

[47] FERREIRA, Marcos Cesar. *Iniciação à análise geoespacial: teoria, técnicas e exemplos para geoprocessamento*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

Já os dados de rendimento nominal mensal per capita e de condição do domicílio referentes às áreas de risco foram representados através de infográficos, possibilitando uma análise que relaciona a vulnerabilidade social e o racismo ambiental – representados espacialmente na cidade por meio dos mapas – às desigualdades socioeconômicas e habitacionais da população exposta aos desastres deflagrados por deslizamentos.

Os limites geográficos das áreas de risco de deslizamentos, bem como os dados populacionais de rendimento nominal mensal per capita e de condição de ocupação do domicílio dessas áreas, foram disponibilizados pela Base Territorial Estatística de Risco (BATER). Como supramencionado, a BATER é resultante da interseção dos dados do censo demográfico com a cartografia de riscos de deslizamentos – esta última, proveniente da metodologia de setorização elaborada pelo Ministério das Cidades e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) do estado de São Paulo.

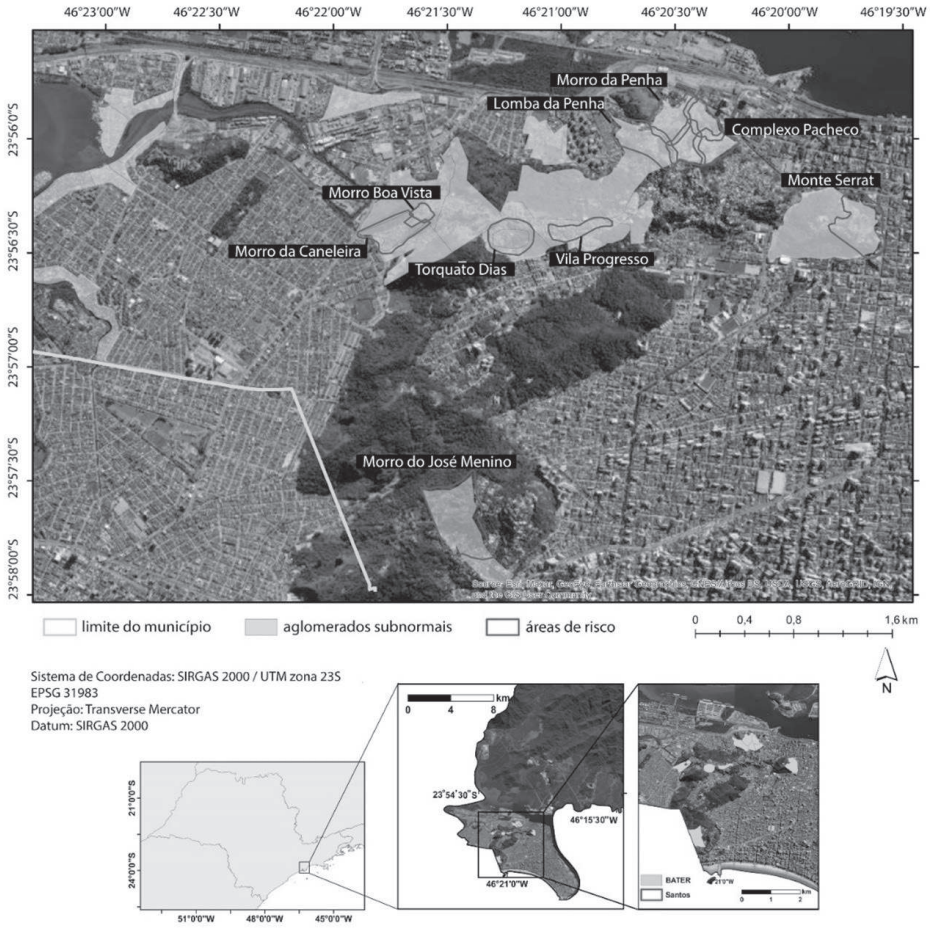
5 Resultados e Discussões

Segundo dados da BATER, estima-se que 6.807 pessoas estejam expostas ao risco de deslizamentos em Santos, dispostas em 1.954 domicílios.[48] Contudo, cabe destacar a defasagem desses dados, visto que a BATER usa como fonte a base de dados coletada pelo censo em 2010. Além disso, para delimitação do polígono das áreas de risco, o IBGE e o CEMADEN fazem uso de cartografias desatualizadas – haja vista a rápida dinâmica de transformação do espaço urbano que não é acompanhada pelo aporte de recursos do poder público para uma atualização frequente dos instrumentos cartográficos.

Como dito em outro momento, segundo estimativa mais atualizada, realizada em 2020 pela Defesa Civil Municipal de Santos, 11.208 domicílios se encontram em áreas de risco a movimentos de massa nos morros de Santos, sendo 146 em Risco Baixo (R1), 6.569 em Risco Médio (R2), 3.335 em Risco Alto (R3), e 1.158 em Risco Muito Alto (R4) – segundo classificação do Governo Federal. A Figura 3 localiza quais são as áreas analisadas neste artigo, provenientes da setorização da BATER.

[48] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); CENTRO DE MONITORAMENTO E ALERTA DE DESASTRES NATURAIS (CEMADEN). *Base Territorial Estatística de Risco (BATER)*. 2018. Disponível em https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/21538-populacao-em-areas-de-risco-no-brasil.html?=&t=downloads. Acesso em: 23 jan. 2023.

Figura 3 – Mapa das áreas de risco (BATER) de deslizamentos analisadas – Localização das Áreas de Risco de Deslizamentos de Santos, SP



Apesar de a base de dados da BATER de 2018, proveniente do CEMADEN e IBGE, referir-se a aglomerados subnormais (denominação praticada pelo Censo Nacional desde 1991), cabe destacar que esta nomenclatura sofreu alteração em 2024. A nova denominação, discutida amplamente pelo IBGE com movimentos sociais, comunidade acadêmica e diversos órgãos governamentais, passou a ser "Favelas e Comunidades Urbanas".

As condições socioeconômicas e, por conseguinte, habitacionais se apresentam como elementos centrais na vivência do risco e nos possíveis danos decorrentes da materialização do desastre. A cidade de Santos apresenta os maiores percentuais de domicílios com altos níveis de rendimento mensal da Região Metropolitana

da Baixada Santista. Neste município, 45% dos responsáveis pelo domicílio têm rendimento superior a três salários-mínimos (SM) –[49] com maior concentração desse percentual na região próxima à orla da praia (área valorizada pelo capital imobiliário e turístico). Já na região noroeste de Santos, onde se encontra o Dique Vila Gilda – região suscetível a inundações periódicas pelo avanço da maré –, e na região dos morros, onde se encontram as áreas aqui analisadas, concentra-se a população com rendimentos menores e moradias mais precárias. Segundo dados do censo, o percentual da população santista com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 SM é de cerca de 27,7%.[50] Quando se compara esse mesmo parâmetro – rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 SM – nas áreas de risco aqui analisadas (Figura 4), a proporção atinge 49,0% no Torquato Dias, seguida do Morro da Caneleira, com 39,7% dos domicílios com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 SM – em contraste aos 27,7% no espaço amostral da população total de Santos.

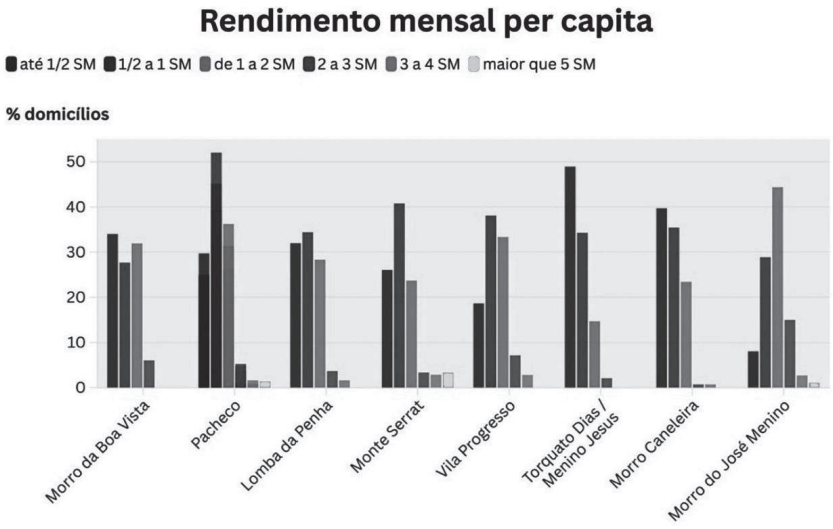
Em relação ao índice de rendimento domiciliar per capita maior que 5 SM, enquanto na média da população santista é de cerca de 19%,[51] na maioria das áreas de risco essa proporção é de 0,0%, chegando a 3,3% no Monte Serrat – lugar onde os domicílios apresentam as melhores condições em comparação às demais áreas analisadas. O índice de domicílios sem rendimento, por conseguinte, é consideravelmente maior do que o de renda superior a 5 SM, com uma das áreas analisadas atingindo 9,2%, o Morro da Caneleira, seguida de 7,3% do Morro da Penha (Figura 4). A correlação entre os baixos índices de rendimento mensal e de exposição ao risco de deslizamentos nas áreas analisadas, em contraste à média geral de Santos, demonstra que a vulnerabilidade socioeconômica é, também, ambiental.

[49] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo, 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 23 jan. 2023.

[50] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo, 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 23 jan. 2023.

[51] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo, 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 23 jan. 2023.

Figura 4 – Rendimento nominal mensal *per capita* do domicílio por área de risco analisada



SM = salário-mínimo (cotado no valor de R$ 1.509 no ano de 2025).
Fonte de dados: Base Territorial Estatística de Risco (BATER), 2018, disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN).

No que diz respeito à condição de ocupação dos domicílios, sendo a propriedade privada o elemento central da apropriação do espaço urbano e, com isso, da acumulação de capital, a garantia econômica, jurídica e política da propriedade da habitação representa o acesso a direitos "resguardados" pela Constituição Federal.[52] O direito de propriedade do imóvel, resguardado oficialmente pela superestrutura jurídica, pode contribuir para que a pessoa afetada possa ser ressarcida ou assegurada caso venha a ocorrer um desastre e caso haja uma remoção preventiva – expressando, assim, relativa segurança.

Há que se destacar, ainda, que o registro do domicílio nem sempre garante a segurança da posse para populações de baixa renda, como nos casos de remoção forçada praticados em diversos contextos de países periféricos com a justificativa de prevenção a desastres.[53] Não obstante, esta pesquisa analisa o contexto da classe trabalhadora de baixa renda despossuída de capital, e que detém, em sua maioria, apenas um imóvel para habitação – sendo este domicílio situado em área de risco de uma favela, como as áreas aqui analisadas.

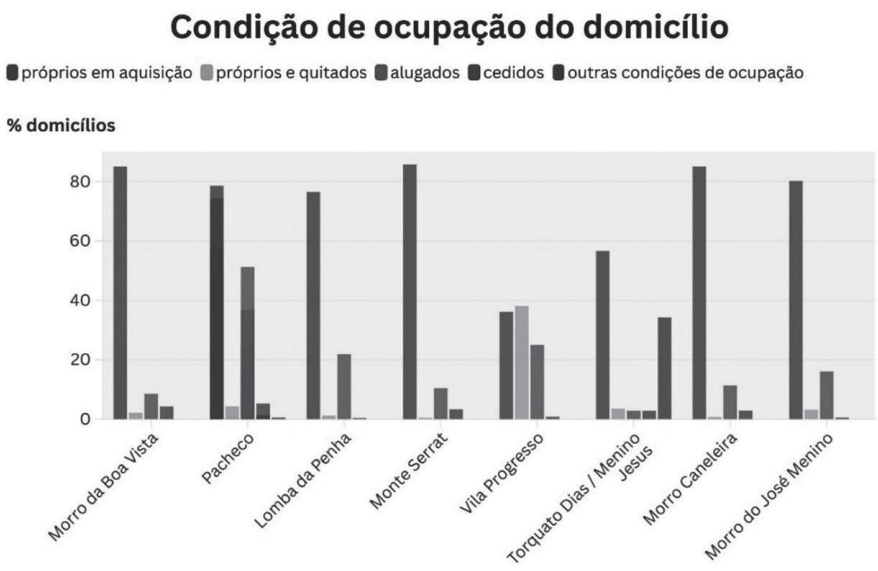
[52] BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.

[53] ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo Editorial. 2017.

A variável condição do domicílio, embora fundamental para a análise empreendida, apresenta fragilidades, tendo em vista que, muitas vezes, as propriedades não possuem registro fundiário e os imóveis locados não possuem contrato de aluguel. Além disso, o fato de muitas moradias serem fruto de ocupação irregular – e aqui não é tecido nenhum julgamento moral quanto à pertinência desse modo de ocupação, ainda mais em um cenário de amplo déficit habitacional – leva muitos moradores a omitirem informações relacionadas à variável condição do domicílio no levantamento censitário.

Do total de 144.600 domicílios recenseados em Santos, 101.390 (70%) eram habitações próprias e 89,8% delas estavam quitadas.[54] Em contrapartida, a Figura 5 mostra as proporções da condição de ocupação dos domicílios nas áreas analisadas. Dentre elas, apenas a Vila Progresso apresenta uma quantia expressiva de domicílios próprios e quitados, 38,1%. Nas outras áreas, o número de domicílios próprios e quitados não atinge mais que 4,3% no Morro da Penha, seguida de 3,5% no Torquato Dias. Diferença considerável quando comparada à proporção da cidade como um todo para a mesma variável.

Figura 5 – Condição de ocupação do domicílio por área de risco analisada



Fonte de dados: Base Territorial Estatística de Risco (BATER), 2018, disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN).

[54] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo, 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 23 jan. 2023.

Em relação à categorização étnico-racial, Santos concentra a maior porcentagem de residentes brancos em relação às demais cidades da Região Metropolitana da Baixada Santista – 71,7% da sua população é branca e 27,0% é negra.[55] São evidentes as determinações impostas pelo racismo estrutural nos modos de ocupação da cidade: a segregação espacial é também racial. Na área de ponderação que corresponde aos setores censitários mais próximos da orla da praia – a região mais valorizada e urbanizada da cidade – a proporção da população branca era de 87,5% e apenas 11,2% era negra.[56] A título de comparação, no Dique Vila Gilda, situado na zona noroeste de Santos em uma área suscetível aos impactos do avanço da maré, 61,8% da população era negra e 37,8% era branca no último censo realizado.[57] É também nessa área que se encontra a maior favela em palafitas do Brasil.[58] Ou seja, evidenciam-se as dinâmicas opressivas que se interseccionam numa segregação espacial e habitacional que é, também, econômica e racial.

O mapa de vulnerabilidade social da população santista, segundo classificação do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), é apresentado na Figura 6. Comparando-o com o mapa de distribuição racial da Figura 7, é possível notar como há uma relação de proporcionalidade direta entre ambas as variáveis (vulnerabilidade social e distribuição étnico-racial). Isso significa que territórios majoritariamente não-brancos, principalmente no recorte das áreas de risco aqui analisadas, são os que experienciam maior vulnerabilidade – anterior, consubstancial e determinantemente agravada pela materialização do desastre.

No mapa da Figura 7 é possível notar a discrepância da maior proporção de pessoas brancas próximas à orla, área mais valorizada e mais bem servida de equipamentos urbanos, como supramencionado. A maior proporção de pessoas brancas na região próxima à orla é seguida da maior proporção na região central, que, embora ainda abrigue residências de tipologia de casarão colonial, vem sendo uma área disputada pelos interesses do capital especulativo de terras e já afetada pela verticalização da cidade.[59] A maior proporção de pessoas não brancas na cidade de Santos situa-se nos morros – as áreas de risco de deslizamentos analisadas nesta pesquisa – e na região noroeste, onde se encontra o Dique Vila Gilda.

[55] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo, 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 23 jan. 2023.

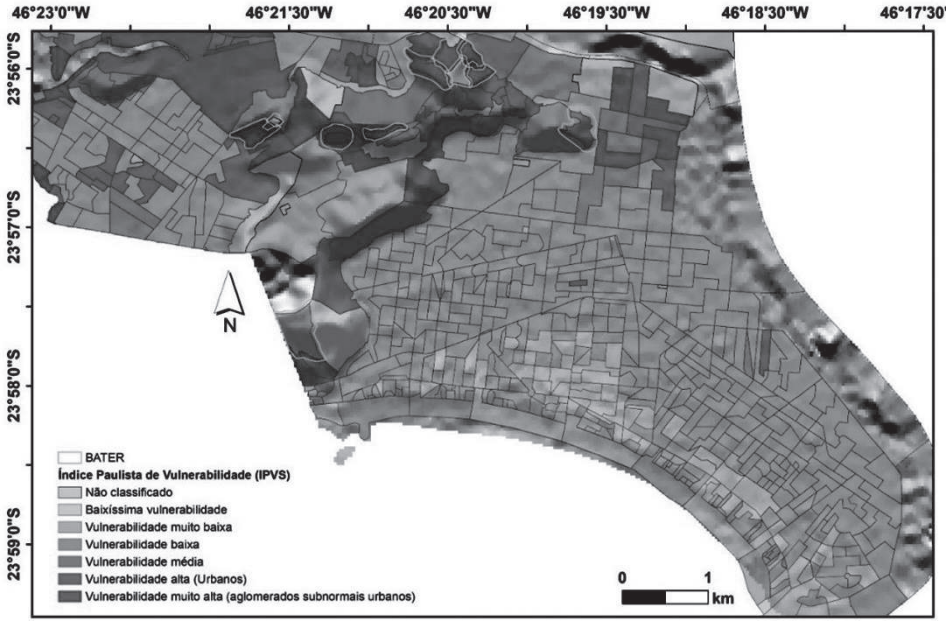
[56] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo, 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 23 jan. 2023.

[57] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo, 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 23 jan. 2023.

[58] INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS (PÓLIS). *Resumo Executivo de Santos.* São Paulo: Instituto Pólis. 2012

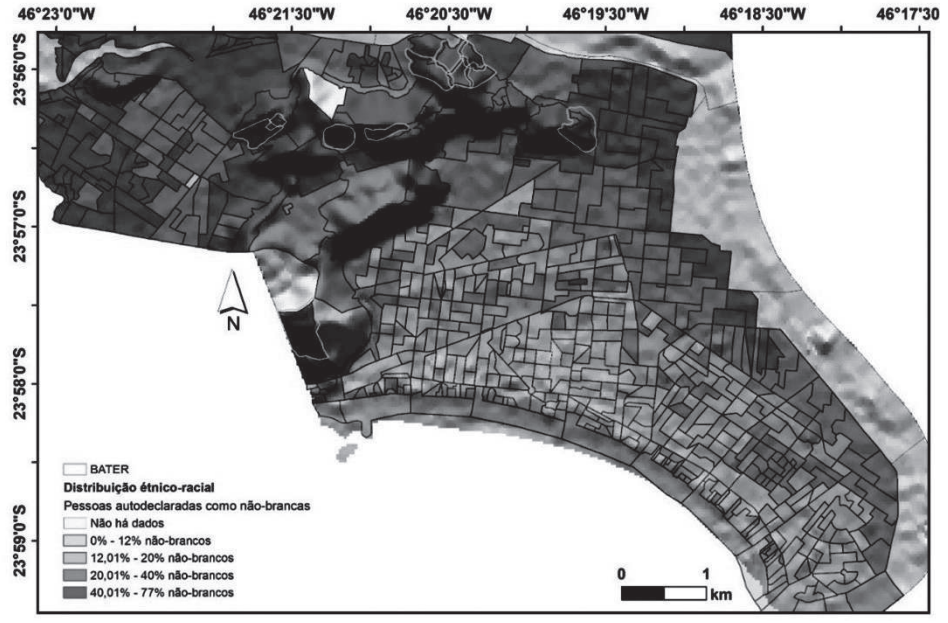
[59] MARTINS, Maria Isabel Figueiredo Pereira de Oliveira; MATIAS, Lindon Fonseca. "Mapeamento da distribuição do uso da terra urbana em Santos (SP)". *RA'E GA – O Espaço Geográfico em Análise*, v. 46, 2019. p. 185-203.

Figura 6 – Mapa da distribuição espacial da vulnerabilidade social em Santos (SP)



Base de dados: Fundação SEADE.

Figura 7 – Mapa da distribuição racial espacializada em Santos (SP)



Base de dados: IBGE.

O racismo ambiental é uma das expressões da vulnerabilidade a desastres, pois mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência são mais afetadas pelo desastre do que esses mesmos grupos quando brancos. A vulnerabilidade precisa, portanto, partir de um aporte teórico-metodológico e teórico-epistemológico interseccional, com vistas a promover a justiça racial, climática e ambiental. Por fim, com a apresentação e análise dos dados, torna-se possível expor argumentos que corroboram a importância do debate racial na categorização da vulnerabilidade, lançando luz à perspectiva do racismo ambiental presente nas práticas científicas e nas políticas de gestão de riscos e desastres.

6 Conclusões

O discurso sobre racismo ambiental tem avançado no Brasil no que tange as práticas de gestão de riscos e desastres e adaptação climática. Apesar disso, ainda se observa lacunas científicas e políticas que dizem respeito a compreensões concretas acerca dessas desigualdades. O racismo não é uma questão somente de índole e de discriminação de indivíduos, mas estrutural à toda a sociedade. Isto significa que ele é reproduzido pelas instituições nas políticas públicas e nas agendas nacionais e internacionais de redução de riscos e desastres, ainda que bem intencionadas. Racializar todo e qualquer debate que passa pela questão socioambiental, em uma sociedade estruturada pela colonialidade e seus efeitos, é fundamental para a superação das mazelas coletivas e para a redução de riscos de desastres (RRD).

A partir dos resultados apresentados neste artigo, nota-se que a interseccionalidade racial e de classe reproduz no espaço urbano segregações que resultam em uma vivência multifacetada do risco e da vulnerabilidade a desastres. Justamente por isso, diretrizes de organismos multilaterais (como o Banco Mundial a ONU), de reconhecida influência no planejamento de políticas públicas e de agendas nacionais para a RRD, também precisam incorporar o debate racial.

Os impactos ambientais nas cidades são socialmente produzidos, portanto, os desastres não são naturais nem frutos de eventualidades climáticas. Como a sociedade é estruturada por desigualdades, a distribuição de suas consequências também se dá de forma desigual no território urbano. Esse desequilíbrio é, em parte, expressão da injustiça social e do racismo ambiental. Partindo desse pressuposto, esta pesquisa expôs como o racismo é consubstancial à vulnerabilidade, que se expressa materialmente no espaço por meio do acesso a equipamentos urbanos, das condições de moradia e da disponibilidade de recursos econômicos. Estas condições são determinantes para uma maior ou menor exposição ao desastre.

Não obstante, a vulnerabilidade é também simbólica, e se traduz no não acesso aos lugares de poder e de saber – e na omissão dessa desigualdade

nos instrumentos de tomada de decisão e nas bases de dados que reproduzem o racismo institucional. Haja vista que a cartografia da vulnerabilidade social evidencia a relação entre racismo ambiental e exposição ao desastre, destaca-se a importância de abordagens políticas e científicas que considerem as interseções entre território, raça e meio ambiente. Visto isso, cabe à ciência e à branquitude expor, a partir de seus lugares hegemônicos de fala, essa contradição. O reconhecimento e a compreensão do racismo, também em sua expressão ambiental, é o primeiro passo para a sua superação.

É importante destacar que a BATER foi desenvolvida em 2018, tendo como base de dados de entrada o censo de 2010. Portanto, como lacuna científica, o artigo aponta a necessidade de desenvolvimento de pesquisas que façam uso de dados mais recentes, visto que há uma previsão de atualização da BATER a partir dos dados censitários coletados na última campanha do Censo Nacional de 2022. Dessa forma, estudos comparativos entre o cenário urbano e populacional das áreas de risco em 2010 e 2022 – associados a uma análise das transformações provocadas pela pandemia de Covid-19 e pelo agravamento do contexto de crise climática e econômica – podem contribuir para avanços científicos significativos.

Para além do diagnóstico da segregação racial no espaço urbano, impõe-se o desafio de avançar em uma agenda propositiva no campo do direito urbanístico e da gestão de riscos. Nesse sentido, alguns caminhos podem ser apontados. Em primeiro lugar, é fundamental incorporar a variável raça de forma sistemática nos instrumentos de planejamento urbano e nas bases de dados sobre riscos climáticos, como condição para o reconhecimento das desigualdades estruturais que orientam a produção do território. Em segundo lugar, políticas de regularização fundiária e de provisão habitacional devem ser orientadas por princípios de justiça racial, reconhecendo a centralidade da reparação histórica no enfrentamento das desigualdades socioespaciais.

Ademais, é necessário revisar os marcos normativos e as práticas institucionais de gestão de riscos, de modo a superar abordagens tecnocráticas e universalizantes, incorporando perspectivas interseccionais que considerem raça, classe e gênero como dimensões indissociáveis da vulnerabilidade. Por fim, o próprio campo do urbanismo e do direito urbanístico precisa avançar na crítica de suas bases epistemológicas, reconhecendo que a segregação racial não é apenas um efeito colateral da urbanização, mas elemento constitutivo da produção do espaço nas cidades brasileiras. Somente a partir desse deslocamento analítico e político será possível construir cidades mais justas, capazes de enfrentar não somente os riscos ambientais, mas também as estruturas históricas que determinam quem está mais exposto a eles.

The relationship between environmental racism and disaster vulnerability: the social construction of landslide risk in Santos, São Paulo

Abstract: The article examines the relationship between socio-spatial segregation and racial inequality in the city of Santos, São Paulo, with a focus on vulnerability to landslides. Using an intersectional class approach, the study analyzes how environmental racism amplifies exposure to risk in areas predominantly inhabited by non-white and low-income populations. A mixed-methods approach was employed, incorporating critical cartography to establish the relationship between social vulnerability and racial distribution in landslide-prone areas in Santos (SP). Data were processed using ArcGIS software, based on indicators from the São Paulo Social Vulnerability Index, the national census by the Brazilian Institute of Geography and Statistics, and the Statistical Territorial Risk Base. Additionally, census data from risk areas were compared with municipal-level data. The research reveals that disaster vulnerability is multifactorial, stemming not only from natural and geophysical factors but also from the social production of territory that perpetuates historical inequalities. The study advocates for public policies that address the structural dimensions of environmental racism to promote social and climate justice.

Keywords: Environmental racism. Environmental vulnerability. Risk and disaster management. Climate justice. Critical cartography.

Referências

ALMEIDA, Silvio. *Racismo estrutural*. 1. ed. São Paulo: Editora Jandaíra, 2020.

BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Lei de Terras. Dispõe sobre as terras devolutas do Império e sobre sua venda e concessão. *Coleção das Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1850.

BULLARD, Robert. *Environment and morality*: confronting environmental racism in the United States. New York: United Nations Research Institute for Social Development, 2004.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAS, Mariane Carvalho de Assis *et al.* Estimation of exposed population to landslides and floods risk areas in Brazil, on an intra-urban scale. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, v. 31, p. 449-459, abr. 2018.

FERREIRA, Marcos Cesar. *Iniciação à análise geoespacial*: teoria, técnicas e exemplos para geoprocessamento. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

GAGO, Verónica. *A potência feminista*: ou o desejo de transformar tudo. Tradução de Alcione Cunha. 1. ed. São Paulo: Elefante, 2020.

GANTUS-OLIVEIRA, Talita. *Planejamento territorial urbano para gestão de riscos e resiliência a desastres*: um estudo de caso em Santos, São Paulo. 2023. 366 f. Tese (Doutorado em Geociências) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023. Disponível em: https://www.repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1371689. Acesso em: 4 abr. 2025.

GANTUS-OLIVEIRA, Talita. Vulnerabilidade de gênero e raça e o olhar interseccional sobre os desastres. *Revista Estudos Feministas*, v. 32, e92823, 2024.

HARRIS, Cheryl I. Whiteness as property. *Harvard Law Review*, v. 106, n. 8, p. 1707-1791, jun. 1993.

HOLIFIELD, Ryan. Defining environmental justice and environmental racism. *Urban Geography*, v. 22, n. 1, p. 78-90, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 23 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html. Acesso em: 20 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); CENTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E ALERTAS DE DESASTRES NATURAIS (CEMADEN). *Base Territorial Estatística de Áreas de Risco (BATER)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/21538-populacao-em-areas-de-risco-no-brasil.html?=&t=downloads. Acesso em: 23 jan. 2023.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS (PÓLIS). *Resumo executivo de Santos*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

MARTINS, Maria Isabel Figueiredo Pereira de Oliveira; MATIAS, Lindon Fonseca. Mapeamento da distribuição do uso da terra urbana em Santos (SP). *RA'E GA: O Espaço Geográfico em Análise*, v. 46, p. 185-203, 2019.

MARX, Karl. *O capital*. Livro 1: crítica da economia política. Livro 1: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2015.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 1. ed. São Paulo: n-1 Edições, 2018.

OMI, Michael; WINANT, Howard. *Racial formation in the United States*. 3. ed. New York: Routledge, 2014.

PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2017.

SHAH, Fatima; RANGHIERI, Federica. *A workbook on planning for urban resilience in the face of disaster*. Washington, DC: World Bank, 2012.

SOUZA, Clarissa Duarte de Castro. *Planejamento urbano e políticas públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias*: Porto de Santos: desafio deste novo século. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

UNISDR (UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION). *Como construir cidades mais resilientes*: um guia para líderes do governo local. Genebra: UN Office for Disaster Risk Reduction, 2012. Disponível em: http://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf. Acesso em: 23 jan. 2023.

UNITED NATIONS. *In:* 69TH SESSION OF THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 69., 2015, Sendai. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Geneva: United Nations, 2015. Disponível em: https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030. Acesso em: 4 abr. 2025.

YADAV, Punam *et al.* A feminist vision for transformative change to disaster risk reduction policies and practices. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, v. 54, 15 fev. 2021.

ZAIDI, R. Zehra; FORDHAM, Maureen. The missing half of the Sendai Framework: gender and women in the implementation of global disaster risk reduction policy. *Progress in Disaster Science*, v. 10, 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GANTUS-OLIVEIRA, Talita. A relação entre racismo ambiental e vulnerabilidade a desastres: a construção social do risco de deslizamentos em Santos, São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 111-136, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.1121.

O direito à cidade sustentável e a agricultura urbana como estratégia para reduzir desigualdades climáticas[1]

Luiz Guilherme Luz Cardoso

Doutorando em Direito, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bolsista de Doutorado CNPq. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. Membro do Grupo de Pesquisa CNPq: "Direito e Desenvolvimento Sustentável". ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6996-8093.

Solange Teles da Silva

Doutora e Pós-Doutora em Direito Ambiental pela Universidade Pantheon-Sorbonne. Professora do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Líder do grupo de pesquisa CNPq Direto e Desenvolvimento Sustentável. Bolsista em produtividade em pesquisa CNPq. Assessora da Fapesp. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9770-9734.

Resumo: Diante da acelerada urbanização e do agravamento das ilhas de calor nas periferias do Brasil, este estudo investiga o seguinte problema: de que forma a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) pode constituir-se como desdobramento do direito fundamental à cidade sustentável para enfrentar as desigualdades climáticas, considerando os objetivos da Lei nº 10.257/2001? O objetivo é analisar a contribuição das práticas da AUP para a mitigação das assimetrias térmicas e socioeconômicas. Adota-se a hipótese de que a AUP, articulada sob as diretrizes do Estatuto da Cidade, funciona como ferramenta eficaz de resiliência e justiça climática. Para tanto, utiliza-se o método hipotético-dedutivo, estruturado no princípio do falseamento. O procedimento pauta-se na análise documental e de conteúdo de dados institucionais, jornalísticos e acadêmicos (2000–2026). Os resultados evidenciam que a AUP resgata o valor de uso da terra e preenche lacunas normativas dos planos diretores, consolidando-se como vetor de governança democrática, soberania alimentar e sustentabilidade urbana intergeracional.

Palavras-chave: Estatuto da cidade. Agricultura urbana. Desigualdade climática. Sustentabilidade urbana. Soberania Alimentar.

Sumário: **1** Introdução – **2** Do direito fundamental à cidade sustentável – **3** Agricultura urbana: no que consiste esta atividade? – **4** A correlação entre a garantia das práticas de agricultura urbana e a concretização do direito fundamental à cidade sustentável – **5** Considerações finais – Referências

[1] O presente trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

1 Introdução

O mundo vive o século da concentração das populações em grandes aglomerações urbanas.[2] Dados da Organização das Nações Unidas (ONU) demonstram que se em 1950 cerca de 30% da população mundial residia no ambiente urbano, já no ano de 2018 esta porcentagem cresceu para 55 %, e, a projeção é de que até o ano de 2050, 68% da população mundial viverá em cidades.[3] Ademais, de acordo com as estatísticas, até o ano de 2030 a população mundial contará com 43 megalópoles, ou seja, cidades circunvizinhadas por uma população com mais de 10 milhões de habitantes.[4] No Brasil, essas aglomerações urbanas concentram aproximadamente 86% da população do país e, paralelamente, figuram como protagonistas da crise ambiental ao responderem por cerca de 70% das emissões totais de gases de efeito estufa no território nacional.[5]

Junto a isso, as aglomerações urbanas têm enfrentado os efeitos cada vez mais intensos e frequentes da mudança climática com impactos também mais intensos em populações vulneráveis. Corroboram essa afirmação dados que demonstram que a maior cidade do Brasil, São Paulo, enfrentou em 2023 uma onda de calor sem precedentes, seguida por uma brusca queda de temperatura, evidenciando notadamente a vulnerabilidade das periferias urbanas. Nessas regiões, a escassez de infraestrutura adequada e o acesso limitado a serviços essenciais, como saneamento básico e água potável, resultaram em impactos na saúde, segurança e qualidade de vida da população.[6]

---

2 Sobre o fenômeno da macrourbanização e a transição demográfica para as cidades, Tavarnaro, Costa e Azevedo Junior (2025, p. 486) destacam que "contemporaneamente, as sociedades se concentram, de modo majoritário, em centros urbanos". Como reflexo dessa tendência global, os autores evocam os dados do Censo de 2022 demonstrando que 87% da população brasileira (cerca de 177,5 milhões de pessoas) habita atualmente o espaço urbano (PILATTI TAVARNARO, Claudia; SPORCH DA COSTA, Igor; DE MEIRA AZEVEDO JÚNIOR, Clodoaldo. Direito à cidade frente às mudanças climáticas no Brasil: entre o Estatuto da Cidade, o Direito dos Desastres e o Antropoceno. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 11, n. 20, p. 485-509, 2025. DOI: 10.55663/RBDU.v11.i20.ART18.PR. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/1036. Acesso em: 28 maio 2026).

3 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. Nova York, EUA. 2018. Disponível em: https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf. Acesso em: mar. 2025.

4 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN. Nova York*. EUA. Disponível em: https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-PressRelease.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

5 REZENDE MONTEIRO, Rhadson; CADJA INDIO DO BRASIL DA MATA, Catrine; SUELI PADILHA, Norma. AdaptaCidades, ODS 11 e 13 e Mudanças Climáticas: desafios da Resiliência Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 11, n. 20, p. 537–556, 2025. DOI: 10.55663/RBDU.v11.i20.ART20.BA. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/1069. Acesso em: 29 maio 2026, p. 583.

6 UNESP. *Sem infraestrutura e acesso à saúde, população periférica é mais prejudicada por variações no clima*. Jornal UNESP, 17 nov. 2023. Disponível em: https://jornal.unesp.br/2023/11/17/sem-infraestrutura-e-acesso-a-saude-populacao-periferica-e-mais-prejudicada-por-variacoes-no-clima/. Acesso em: 17 de março de 2025.

A intensa urbanização, aliada à falta de áreas verdes, agrava o fenômeno das ilhas de calor, tornando as condições de vida ainda mais desafiadoras em períodos de temperaturas extremas. Esse cenário não apenas compromete o bem-estar da população, mas também aumenta os índices de mortalidade entre os mais vulneráveis, aqueles que, apesar de contribuírem menos para as mudanças climáticas, estão entre os mais afetados por seus efeitos.[7]

Há demandas nas cidades, à exemplo de São Paulo, por soluções inovadoras que assegurem educação, energia, transporte, saúde e a alimentação, o que inclui refletir sobre o seu desenvolvimento, as limitações dos recursos naturais e o direito às cidades sustentáveis. Neste contexto, a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) tem ganhado destaque, impulsionada por crises econômicas, aumento da pressão sobre os preços dos alimentos, maior conscientização sobre os impactos ambientais das cadeias produtivas tradicionais e a valorização da produção local,[8] fazendo com que as cidades não sejam vistas apenas como um local de consumo, mas também de produção.

Diante disso, surge a questão: as potencialidades da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) foram devidamente consideradas na concretização dos objetivos estabelecidos pela Lei nº 10.257/2001? Ou, em outras palavras, de qual forma a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) pode se constituir em desdobramento do direito fundamental à cidade sustentável para o enfrentamento das desigualdades climáticas?

Em resposta a essa *questão*, este estudo parte da previsão legal do artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, que viabiliza a inclusão da AUP como alternativa para a conquista do direito à terra e, consequentemente, do direito à cidade sustentável. Essa abordagem propõe a criação de mais áreas verdes integradas ao meio ambiente urbano, contrapondo-se ao modelo rodoviarista predominante, ou seja, às políticas urbanas que priorizam a construção de rodovias, ruas, avenidas e pontes, e que contribuem para a intensificação das ilhas de calor.

Assim, este trabalho tem como objetivo analisar como as técnicas e práticas da agricultura urbana e periurbana (AUP) contribuem para a efetivação do direito à cidade sustentável e para a mitigação das desigualdades climáticas, considerando

[7] Conforme estudo publicado na revista científica *Urban Climate* pelas pesquisadoras Luiza Muñoz e Denise Duarte (FAU-USP), o risco climático na capital paulista é diretamente proporcional à desigualdade socioeconômica. Cruzando dados ambientais de satélite e dados censitários do IBGE, a pesquisa demonstrou que as regiões centrais e de alta renda apresentam risco inferior devido a melhores condições urbanas e maior capacidade de adaptação (como acesso a climatização e residências arejadas), enquanto as populações periféricas e de assentamentos informais enfrentam a letalidade das ilhas de calor sem infraestrutura mitigadora. (MUÑOZ, Luiza Sobhie; DUARTE, Denise Helena Silva; EMMANUEL, Rohinton. Heat risk in the city of São Paulo: Interactions between SUHI and social inequality. *Urban Climate*, v. 63, p. 102568, 2025).

[8] EUROPEAN PARLIAMENT. *Urban and peri-urban agriculture in the EU. Brussels: European Parliament,* 2018. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617468/IPOL_STU(2018)617468_EN.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

que essas práticas encontram amparo no Estatuto da Cidade. Para tanto, a presente pesquisa utiliza-se do método hipotético-dedutivo, fundamentado na perspectiva de Karl Popper. Esse método busca encontrar soluções para problemas científicos por meio de conjecturas, teorias e hipóteses, orientando-se pelo princípio do falseamento, ou seja, pela tentativa de refutar a suposição apresentada por meio da confrontação com a realidade empírica e normativa.[9]

A sistemática popperiana estrutura-se em quatro fases sequenciais. Inicialmente, toma-se como ponto de partida o arcabouço de conhecimentos preexistentes e as expectativas do pesquisador. Na sequência, identificam-se as incongruências entre essas suposições e as teorias vigentes. A terceira fase caracteriza-se pela formulação de respostas provisórias geradas por conjecturas, das quais derivam deduções lógicas passíveis de verificação concreta. Por último, o processo encerra-se com o teste de falseabilidade, momento em que se busca refutar a hipótese proposta por meio do confronto com dados empíricos e experimentais.[10]

Apropriando-se dessas fases, o percurso metodológico nessa pesquisa estruturou-se em quatro etapas: I) a primeira envolveu as expectativas e conhecimentos prévios sobre a governança urbana; II) a segunda identificou os conflitos teóricos e práticos na afirmação do direito à cidade; III) a terceira consistiu na proposição de uma solução provisória através de deduções integradas ao ordenamento jurídico; IV) e a quarta etapa residiu no teste de resistência da conjectura face aos indicadores reais de vulnerabilidade urbana.

Diante disso, formula-se a seguinte hipótese de trabalho: a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), quando articulada sob as diretrizes normativas do Estatuto da Cidade, atua como um desdobramento do direito fundamental à cidade sustentável e como ferramenta eficaz na mitigação da desigualdade climática nas periferias.

Subsidiariamente, e em consonância com a perspectiva de que o direito à cidade sustentável possui natureza dinâmica e se materializa através de práticas transformadoras,[11] esta pesquisa utilizou o procedimento de análise documental. O percurso empírico-conceitual pautou-se na técnica de análise de conteúdo[12] de dados institucionais e jornalísticos publicados entre os anos de 2000 e 2026, delimitados por sua relevância socioambiental. Estes dados foram selecionados a partir de critérios de relevância institucional, especificamente relatórios de agências como UNICEF e *Greenpeace*, além de levantamentos acadêmicos da USP

[9] POPPER, Karl S. *A lógica da pesquisa científica*. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1975.

[10] GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática.* 3. Ed. Belo horizonte: Dey Rey, 2010, p. 22.

[11] MACHADO, Altair T.; MACHADO, Cynthia Torres de T. *Agricultura Urbana.* Planaltina, Embrapa Cerrados, 2002, p. 10.

[12] BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo.* Edições 70, 2009.

e jornalísticos do O Globo para mapear a vulnerabilidade e a desigualdade climática urbana, servindo como base empírica para testar a validade da hipótese aventada.

Enfim, depreende-se, que o presente estudo contribuirá para aprofundar a análise das perspectivas interpretativas do Estatuto da Cidade[13] a partir da percepção, segundo a qual, essa norma deve ser compreendida em seu contexto, em diálogo com a AUP e os problemas reais da cidade. Nesse sentido, essa interpretação pode nos conduzir a vislumbrar as possibilidades e limites da concretização das diretrizes positivadas no Estatuto da Cidade, no qual a AUP emerge como proposta ao fomento de políticas públicas agrícolas, sobretudo, aquelas de base agroecológica e socioambiental, capazes de contribuir para o planejamento estratégico de cidades mais verdes e sustentáveis, contribuindo para a redução das desigualdades climáticas.

2 Do direito fundamental à cidade sustentável

A análise do direito fundamental à cidade conduz a um estudo, em um primeiro momento, do próprio direito à cidade sustentável à luz da formação teórica dos direitos fundamentais para compreender o alcance desses direitos, para então em uma segunda etapa analisar a afirmação do direito fundamental a cidades sustentáveis.

2.1 A inserção do direito à cidade sustentável no contexto de formação teórica dos direitos fundamentais

A compreensão do direito à cidade sustentável enquanto direito fundamental demanda uma análise da própria teoria dos direitos fundamentais. Essa teoria tem se esforçado para definir as características peculiares destes direitos, razão pela qual, são comumente utilizadas as diferenciações entre direitos humanos e direitos fundamentais. Assim, a terminologia "direitos fundamentais" se define na doutrina e no direito positivo como um conceito heterogêneo, isto é, atrelado a outros direitos, a exemplo dos direitos humanos, direitos públicos subjetivos, direitos do "homem", dentre outros. Nesse sentido, Sarlet[14] afirma que as diferenças entre direitos fundamentais e direitos humanos não significam julgá-los como expressões excludentes, visto que a maior parte das Constituições surgidas no segundo período do pós-guerra foram inspiradas não só na Declaração Universal de 1948, mas,

[13] HESPANHA, António Manuel. *O caleidoscópio do direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje.* Ed. Editora: Coimbra: Almedina, 2009, p. 12.

[14] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 5. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 15.

também, nos inúmeros documentos internacionais que se sucederam. Portanto, ainda que em esferas equidistantes de positivação, os direitos fundamentais e os direitos humanos podem ser considerados conceitos correlatos.

Em outra perspectiva, Carvalho[15] define os direitos fundamentais a partir de três respostas. Primeiramente o autor identifica esta classe de direitos como sendo de caráter universal, ou seja, direitos atribuídos de forma unânime a todas as pessoas, pelo fato de se constituírem pessoas, razão que os torna indisponíveis e inalienáveis. Já a segunda resposta, é a derivação do direito positivo, a partir da dogmática internacional e constitucional, que considera como direitos fundamentais aqueles estabelecidos no direito positivo como indisponíveis e universais. Ou ainda, no âmbito universal, são direitos fundamentais os direitos positivados como indisponíveis e universais na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e nos Pactos Internacionais de 1966, bem como, em outras convenções internacionais sobre direitos humanos. No mais, a terceira resposta para a pergunta sobre a natureza dos direitos fundamentais provém da filosofia política e indica quais direitos necessariamente devem ser garantidos como fundamentais. Assim, a resposta é formulada a partir de três critérios valorativos: o primeiro diz respeito à correlação existente entre os direitos humanos e a paz; já o segundo é o nexo entre igualdade e os direitos humanos; e por último, o terceiro critério que entende os direitos fundamentais como possibilidade de ascensão dos mais fracos politicamente, economicamente e fisicamente.[16]

Acerca do primeiro critério (correlação entre os direitos humanos e a paz), são considerados como direitos fundamentais os direitos destinados a garantir a paz internacional e interna dos países signatários que fizeram acordos de paz. Assim, se estabelece para a paz interna a necessidade de garantir o direito à integridade física e a vida, os direitos políticos e civis, os direitos sociais e os direitos de liberdade correlacionados com os direitos essenciais à saúde, à subsistência e à educação.[17] Já o segundo critério, sobre o qual se debruça Ferrajoli para averiguar o que são direitos fundamentais, consiste na existência de nexo entre a igualdade e os direitos humanos, isto é, igualdade nos direitos de liberdade (independentemente da nacionalidade, da língua, do sexo, das condições sociais ou pessoais, ou de igual valor de todas as pessoas), e a igualdade para os direitos sociais, que quando salvaguardados e corroboram para a redução das desigualdades materiais. Nesta perspectiva, Ferrajoli complementa que a igualdade jurídica se materializa como direito à diferença, ou seja, pelo princípio de igual valoração e respeito das

[15] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade.* 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 15.
[16] FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y Garantismo.* 2. ed. Madrid: Trotta, 2010, p. 15.
[17] FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y Garantismo.* 2. ed. Madrid: Trotta, 2010, p. 20.

diferenças que compõem cada indivíduo separadamente e na integralidade, e que torna as pessoas distintas das demais e de cada um, uma pessoa como as outras pessoas.[18] Por último, o terceiro critério enaltecido por Ferrajoli para a identificação dos direitos como fundamentais, é a consideração destes direitos enquanto lei do mais fraco político, econômico ou fisicamente.[19]

Nesse sentido, os direitos fundamentais podem ser vistos a partir de diversas óticas, motivo pelo qual a análise do conteúdo destes direitos passa pela divisão material e formal. A primeira avalia as circunstâncias que conferem as decisões jurídicas o caráter de "fundamental", dentro da estrutura de cada Estado e da sociedade em que estes direitos se inserem. Já a segunda, também chamada de meramente formal é aquela que considera como fundamentais os direitos reconhecidos na Constituição.[20] Entretanto, importante ressalvar que estas divisões conceituais são insuficientes, pois existem direitos fundamentais que não foram reconhecidos no rol constitucional, o que implica a análise do contexto pelo qual se julga determinado direito como fundamental para um Estado, que pode não ser para outro Estado.[21] Assim, quando se fala em direito fundamental, há de se levar em consideração, além dos nexos com os valores da vida, da igualdade e da dignidade humana, os contextos de inserção, já que estes direitos podem variar a depender da realidade cultural e social em que estão inseridos.

É diante desses conceitos, o direito à cidade sustentável emerge como um direito fundamental, qualificado pela incorporação do princípio da sustentabilidade urbana por meio das práticas de agricultura urbana.

2.2 A afirmação do direito fundamental a cidades sustentáveis

A afirmação do direito a cidades sustentáveis decorre da necessidade de organizar os espaços urbanos com base nos interesses da coletividade, adotando uma visão transformadora e humanizadora. Assim, as cidades devem ser concebidas como locais de concretização dos princípios de justiça social e ambiental, garantindo condições dignas para todos os cidadãos.[22] Nesse sentido, o direito à cidade não se reduz ao simples acesso formal aos equipamentos urbanos ou à fruição individualizada de serviços públicos. Cuida-se de prerrogativa coletiva relacionada

[18] FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y Garantismo.* 2. ed. Madrid: Trotta, 2010, p. 22.
[19] FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y Garantismo.* 2. ed. Madrid: Trotta, 2010, p. 25.
[20] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 5. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 17.
[21] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 5. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 20.
[22] LEFEBVRE, Henri. *Espaço e Política.* Trad. de ANDRADE, Margarida Maria e MARTINS, Sérgio. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 12.

ao poder de participar da produção, da gestão e da apropriação social do espaço urbano.[23]

Originalmente formulado por Henri Lefebvre, o direito à cidade apresenta caráter emancipatório, alicerçado no protagonismo da classe trabalhadora e na prevalência do valor de uso da terra sobre sua apropriação mercantil orientada pelo valor de troca. Todavia, para além dessa dimensão crítica, o direito à cidade pode ser compreendido também sob uma perspectiva jurídico-subjetiva, na medida em que seus princípios orientam as legítimas pretensões dos cidadãos ao acesso amplo, efetivo e igualitário aos espaços, serviços e benefícios produzidos no contexto urbano,[24] inclusive aqueles viabilizados pela agricultura urbana.

Desse modo, a presente pesquisa promove a transposição desse referencial teórico para o campo da dogmática jurídica ao sustentar que a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) contribui para a revalorização da função social do solo urbano, resgatando seu valor de uso mediante uma racionalidade agroecológica, solidária e comprometida com a sustentabilidade socioambiental. Em contraposição às dinâmicas de especulação imobiliária e de mercantilização do espaço urbano, a AUP reafirma a cidade como bem de fruição coletiva, cuja ordenação deve pautar-se pela justiça socioespacial, pela mitigação das desigualdades territoriais e pela tutela ecológica, especialmente diante dos desafios impostos pela emergência climática contemporânea.

Releva lembrar que entre os desafios próprios aos Estados modernos, encontra-se o de fomentar a vivência em um ambiente cotidianamente sustentável, não resumido apenas nas relações dos cidadãos com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas na superação de problemas sociais e na inclusão das camadas sociais em vulnerabilidade, razão pela qual, o direito a cidades sustentáveis é o direito fundamental das populações urbanas, de onde se extrai toda a política urbana.[25] Em sentido oposto, admitir-se-ia a prevalência de uma urbanização orientada pela lógica capitalista, responsável por engendrar processos contínuos de fragmentação e segregação socioespacial, expulsando as classes populares das áreas centrais da cidade e submetendo a organização urbana aos influxos do lucro e da circulação mercantil, como expressão da produção capitalista do espaço urbano.[26]

A prevalência da urbanização excludente decorre diretamente da mercantilização do solo, onde a apropriação do espaço urbano pelo capital prioriza a terra como

[23] LEFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Farias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 20.

[24] CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. *Fundamentos do Direito à Cidade*. João Pessoa: Editora Porta, 2023, p. 49.

[25] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 12.

[26] LEFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Farias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 30.

valor de troca e vetor de acumulação de excedentes, esvaziando progressivamente o seu valor de uso social e protetivo.[27] Numa outra dimensão, a cidade pertence à coletividade de seus habitantes do qual os processos de sua produção, organização e transformação devem considerar suas necessidades e interesses. Assegura-se a cada cidadão o direito de participar da construção dessa complexa obra coletiva denominada cidade,[28] dimensão na qual a agricultura urbana se insere como forma de apropriação social e de concretização do direito à cidade.

Observe-se, assim, que o direito fundamental à cidade sustentável possui dimensões espacial e temporal, orientadas à harmonização dos diversos elementos que conformam o ambiente urbano. Nessa perspectiva, a questão urbana não se restringe às tensões decorrentes da mercantilização capitalista do solo, mas abrange igualmente os processos de ocupação, manejo e transformação da terra que condicionam a qualidade socioambiental da cidade.

Em realidade, a sustentabilidade urbana-ambiental se constitui num diferencial para a política que visa o desenvolvimento urbano, isso porque, a propriedade no Brasil está limitada ao ambiente cultural, ao meio ambiente natural e ao meio ambiente do trabalho, da mesma forma que está, intrinsecamente em razão do disposto no Estatuto da Cidade, limitada ao meio ambiente artificial, que se fundamenta na Lei nº 10.257/2001. Note-se, desse modo, que o "Estatuto da Cidade", contém entre os seus objetivos positivados o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, resultando, de suas diretrizes, o direito à cidade sustentável. Em outras palavras conforma-se um Direito que não se limita à fruição de infraestrutura urbana adequada ou à proteção ambiental *stricto sensu*, abrangendo, igualmente, a superação das desigualdades socioespaciais e a resistência aos processos de segregação decorrentes da lógica mercantil de produção do espaço urbano.[29]

Ao encontro do Estatuto, o texto constitucional de 1988 já havia estabelecido, no art. 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e indispensável à efetivação da sadia qualidade de vida dos cidadãos, o que impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo, bem como, de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

---

[27] PILATTI TAVARNARO, Claudia; SPORCH DA COSTA, Igor; DE MEIRA AZEVEDO JÚNIOR, Clodoaldo. Direito à cidade frente às mudanças climáticas no Brasil: entre o Estatuto da Cidade, o Direito dos Desastres e o Antropoceno. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 11, n. 20, p. 485-509, 2025. DOI: 10.55663/RBDU.v11.i20.ART18.PR. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/1036. Acesso em: 28 maio 2026, p. 489.

[28] CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. *Fundamentos do Direito à Cidade*. João Pessoa: Editora Porta, 2023, p. 70.

[29] LEFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Farias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 28.

Desse modo, observa-se que o artigo 225[30] da Constituição Federal consagra concepções fundamentais ao direito ambiental, as quais dialogam diretamente com a afirmação do direito à cidade sustentável como desdobramento necessário do princípio da dignidade da pessoa humana e da função socioambiental da cidade. Em primeiro lugar, estabelece-se que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito que, no contexto urbano, traduz-se na garantia de cidades sustentáveis, capazes de oferecer condições adequadas de vida, acesso justo aos recursos urbanos e respeito aos limites ambientais. Em segundo lugar, reconhece-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pressupõe a existência de um bem jurídico de uso comum do povo, indispensável à sadia qualidade de vida, evidenciando-se, assim, a configuração do espaço urbano como bem ambiental coletivo, cuja gestão e ordenação devem estar orientadas pelo interesse público, pela justiça socioespacial e pela promoção da equidade. Em terceiro lugar, impõe-se ao poder público e à coletividade o dever de proteger e defender esse bem ambiental, o que, na perspectiva do direito à cidade sustentável, demanda a construção de instrumentos de governança democrática, com a efetiva participação social nos processos decisórios relacionados ao planejamento urbano, ao uso do solo e à implementação de políticas públicas inclusivas e ambientalmente responsáveis. Por fim, afirma-se que a preservação do meio ambiente, e por consequência da cidade sustentável, está vinculada não apenas às necessidades das gerações presentes, mas também à garantia de condições dignas de vida para as futuras gerações, consolidando-se, assim, uma perspectiva intergeracional que exige a adoção de medidas concretas de sustentabilidade urbana, resiliência

[30] "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. §1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. VIII – manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, I, "b", IV e V, e o art. 239 e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A. §2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei".

climática e justiça social, na busca contínua por cidades mais humanas, inclusivas e ambientalmente equilibradas.

Assim sendo, o Estatuto da Cidade correspondeu à concretização de uma proposta inserida na Constituição Federal, tendo em vista o objetivo primordial nele lapidado, que representou um avanço para seu tempo, pois o texto positivado foi capaz de apresentar instrumentos tanto para o Estado como para a sociedade, que contribuíram para a proteção do meio ambiente e fomento da dignidade da pessoa humana.[31] É, sobretudo, neste Estatuto, que a garantia do direito à cidade sustentável emerge como primeira diretriz a ser realizada pela política urbana, na forma do art. 2º, inciso I, que dispõe sobre o direito à cidade sustentável como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer e destinado a presentes e futuras gerações.[32] Entretanto, apesar da positivação ampliativa do direito à cidade, a gravidade dos cenários de risco, constata-se um persistente distanciamento institucional nos municípios, visto que dados técnicos apontam que apenas 5% das peças de planejamento urbano e planos diretores vigentes no Brasil incorporam de forma explícita diretrizes voltadas à governança e à adaptação climática.[33]

Percebe-se, assim, que o legislador não apresentou um conceito acabado de direito à cidade sustentável, mas evidenciou a existência desse direito, cuja concretização, no âmbito municipal brasileiro, ainda se mostra insuficiente. Nesse sentido, infere-se que somente se pode considerar uma cidade efetivamente sustentável quando se asseguram aos seus habitantes outros direitos igualmente previstos no Estatuto da Cidade, tais como o direito à terra, ao transporte, ao lazer e ao trabalho, dentre outros indispensáveis à dignidade da pessoa humana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

No plano internacional, o tratamento conferido ao direito à cidade pela Carta Mundial do Direito à Cidade[34] assume uma perspectiva mais ampliativa do

[31] BUONAMICI, Sergio Claro. *Cidadania e participação no direito às cidades sustentáveis: diretrizes gerais e instrumentos de política urbana na Lei nº 10.257, de 10-07-2001 (Estatuto da Cidade)*. São Paulo: J.H. Mizuno, 2015, p. 20.

[32] "Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. §1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem".

[33] REZENDE MONTEIRO, Rhadson; CADJA INDIO DO BRASIL DA MATA, Catrine; SUELI PADILHA, Norma. AdaptaCidades, ODS 11 e 13 e Mudanças Climáticas: desafios da Resiliência Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 11, n. 20, p. 537-556, 2025. DOI: 10.55663/RBDU.v11.i20.ART20.BA. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/1069. Acesso em: 29 maio 2026, p. 539.

[34] CIDADE, À. Carta mundial do direito à cidade. *Fórum Social Mundial*, 2004. Disponível em: https://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf. Acesso em: 28 maio 2026.

que a adotada pelo Estatuto da Cidade. Enquanto a legislação brasileira foca na regulamentação de diretrizes e instrumentos de política urbana interna (como a função social da propriedade e o acesso a serviços básicos), a Carta Mundial projeta esse conceito para a esfera dos direitos humanos globais. O documento estabelece que o direito à cidade é interdependente e indissociável de todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais já reconhecidos internacionalmente. Com isso, ela expande o escopo de atuação ao incluir explicitamente a proteção a minorias, o respeito à pluralidade étnico-racial e de orientação sexual, a salvaguarda de populações migrantes e refugiadas, e a inserção do comércio informal e da economia solidária no planejamento urbano. Assim, a Carta adota uma abrangência territorial diferenciada, estendendo a definição de cidade e a aplicação de seus princípios protetivos a qualquer vila, povoado ou subúrbio, englobando inclusive as porções rurais e semirrurais de seus territórios.

Nesse sentido, o direito fundamental à cidade sustentável pode ser entendido como direito de acesso às infraestruturas que compõem o cenário urbano de modo não predatório, isto é, que tem por base a sustentabilidade.[35] De outro modo, Munhoz[36] complementa que as cidades sustentáveis são norteadas por algumas características que lhes são peculiares, como a busca do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a dimensão ambiental, respeitando as capacidades de carga do ecossistema urbano.

Ademais, o direito à cidade sustentável se organiza com ênfase: a) no cuidado aos bens ambientais, isto é, se desenvolve a partir do uso racional dos bens considerados ambientais, a fim de preservá-los para as futuras gerações; b) na redução das contaminações do ambiente, com vistas a preservar a fauna e a flora e a favorecer a ordenação do solo; c) na qualidade de vida das pessoas e no desenvolvimento social, o que representa o combate às situações de pobreza, o despontar de políticas de empregabilidade e investimentos na educação, infraestrutura e saneamento básico; d) e, por último, na sustentabilidade, que faz da cidade sustentável uma cidade aberta, isto é, que reconhece seu vínculo com outros meios não urbanos, a exemplo dos meios ambientais.[37]

Assim, depreende-se que o direito fundamental à cidade sustentável consiste em um direito de natureza ampla, visto que o legislador foi categórico ao estabelecer no Estatuto da Cidade um rol extensivo de diretrizes para sua concretização, isto é, para além daquelas estabelecidas no art. 225 da Constituição Federal. Portanto, o direito à cidade sustentável se apresenta com *status* de direito fundamental,

[35] FREITAS, Priscila Maria de. *Direito à cidade sustentável*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2012, p. 10.
[36] VELÁSQUEZ MUNHOZ, Carlos Javier. *Ciudad y desarrollo sostenible,* 2013. p. 12.
[37] VELÁSQUEZ MUNHOZ, Carlos Javier. *Ciudad y desarrollo sostenible,* 2013. p. 15.

pois, como visto, sua concretização depende da efetivação de outros direitos tidos como fundamentais.

2.3 A desigualdade climática como violação ao direito fundamental à cidade sustentável

Em uma pesquisa conduzida pelo *Greenpeace* Brasil em setembro de 2023, evidenciou-se que os problemas urbanos resultantes da mudança climática, como enchentes e deslizamentos de terra, ainda não são amplamente reconhecidos como questões prioritárias pela população. Constatou-se que apenas 7% dos entrevistados indicaram esses eventos como um dos principais desafios de suas cidades, e o mesmo percentual mencionou os impactos da mudança climática entre suas maiores preocupações.[38] Assim, os dados sugeriram que as alterações climáticas e suas consequências no meio urbano não têm sido plenamente compreendidas, o que pode comprometer a formulação de políticas públicas para a mitigação dos riscos ambientais.

Nesta esteira, a pesquisa também demonstrou que a interseção entre pobreza e vulnerabilidade climática foi verificada em diversas regiões do Brasil, sendo que, no Grande Recife, 52% da população foi identificada como vivendo abaixo da linha de pobreza ou extrema pobreza, o maior índice entre as regiões metropolitanas do país. Além disso, verificou-se que as áreas de maior risco para desastres naturais, como inundações e deslizamentos, apresentam uma concentração expressiva de populações negras, o que demonstra a sobreposição entre desigualdade socioeconômica e exposição a eventos climáticos extremos.[39]

Observou-se ainda que a percepção de insegurança diante de eventos climáticos é maior entre as pessoas das classes C e D (70%) do que entre aquelas das classes A e B (56%), assim como entre a população negra (64%) em comparação à branca (58%). Essa disparidade reflete a desigualdade climática, que se manifesta tanto na vulnerabilidade socioeconômica quanto na distribuição dos recursos públicos para mitigação de desastres.[40]

Nesse sentido, a distribuição desigual dos passivos ambientais nas grandes metrópoles brasileiras configura-se em racismo ambiental. As populações vulneráveis,

[38] GREENPEACE. *Justiça urbana*. São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2023/10/1eee45cc-230247_greenpeace_justica_urbana_28_09.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

[39] GREENPEACE. *Justiça urbana*. São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2023/10/1eee45cc-230247_greenpeace_justica_urbana_28_09.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

[40] GREENPEACE. *Justiça urbana*. São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2023/10/1eee45cc-230247_greenpeace_justica_urbana_28_09.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

majoritariamente negras e de baixa renda, são empurradas para periferias desprovidas de vegetação, expondo-se desproporcionalmente a desastres e ao estresse térmico do adensamento urbano.[41] Outras pesquisas realizadas na cidade de São Paulo confirmam essa disparidade ao registrar diferenças térmicas significativas em dias de calor intenso: áreas nobres apresentam temperaturas amenas, enquanto as zonas periféricas sofrem com ilhas de calor severas e acesso restrito à infraestrutura verde.

Dados de um levantamento do jornal *O Globo* revelou que, durante os verões da última década, a diferença de temperatura entre os bairros mais quentes e mais frios de São Paulo tem sido, em média, de 4,2ºC, podendo chegar a impressionantes 10,1ºC nos dias mais extremos. Quando áreas rurais e florestadas, como Parelheiros e Marsilac, são incluídas, essa discrepância aumenta ainda mais, atingindo um recorde de 14,8ºC em 1º de janeiro de 2021.[42] Esses dados ressaltam a desigualdade térmica na cidade e evidenciam a influência da urbanização no clima local. Isto é, regiões com maior concentração de concreto, asfalto e edificações refletem e retêm mais calor, enquanto bairros com maior cobertura vegetal conseguem amenizar as temperaturas, criando microclimas mais agradáveis.

Ao encontro disso, um estudo da Universidade de São Paulo (USP) revelou que essa variação não é apenas um fenômeno natural, mas resultado de fatores urbanos e políticas públicas. Assim, destacou-se que a distribuição desigual de áreas verdes, a densidade das construções e a presença de edifícios altos com fachadas espelhadas contribuem para a formação de ilhas de calor.[43]

Em outra perspectiva, as crises climáticas também têm impactado diretamente o direito à educação, afetando milhões de crianças e adolescentes em todo o mundo. De acordo com o UNICEF, quase 250 milhões de estudantes tiveram seus estudos interrompidos em 2024 devido a eventos climáticos extremos, evidenciando a vulnerabilidade dos sistemas educacionais diante das mudanças ambientais. No Brasil, esse cenário também é alarmante: aproximadamente 1,17 milhão de crianças e adolescentes enfrentaram a interrupção de suas atividades escolares em razão de desastres naturais, como enchentes, deslizamentos e ondas de calor.[44]

---

41 CARDOSO, Luiz Guilherme Luz. *Alimentando o futuro*: a regulamentação jurídica da agricultura urbana e periurbana no Brasil como proposta de concretização do direito humano fundamental e social à alimentação. Editora Dialética, 2024, p. 75.

42 O GLOBO. *Calor evidencia desigualdade climática em SP, onde temperatura pode variar até 10ºC entre os bairros no mesmo dia*. 18 fev. 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2025/02/18/calor-evidencia-desigualdade-climatica-em-sp-onde-temperatura-pode-variar-ate-10oc-entre-os-bairros-no-mesmo-dia.ghtml. Acesso em: 10 mar. 2025.

43 DE SOUSA, Milena Pires. Impactos da urbanização e da legislação na mitigação de ilhas de calor urbano em São Paulo (Brasil): um estudo sobre temperaturas de superfície e políticas climáticas. *Ar@cne. Revista Electrónica de Recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales, v.* 29, 2025.

44 UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND – UNICEF. *The State of the World's Children 2024*. New York: UNICEF, 2024. Disponível em: https://www.unicef.org/reports/state-of-worlds-children/2024. Acesso em: 12 mar. 2025.

Neste contexto, a desigualdade climática, evidenciada tanto pela discrepância térmica entre diferentes regiões urbanas quanto pela maior exposição das populações vulneráveis a desastres naturais, é configurada como uma violação ao direito fundamental à cidade sustentável. O impacto desproporcional das mudanças climáticas sobre comunidades historicamente marginalizadas revela-se pela interseção entre vulnerabilidade socioeconômica e degradação ambiental, tornando urgente a formulação de políticas públicas mais inclusivas e eficazes.

Diante desse cenário, para garantir o direito à cidade sustentável, é fundamental a implementação de ações concretas, como a ampliação de áreas verdes, a adoção de estratégias para mitigação do calor urbano e a proteção das comunidades mais vulneráveis aos riscos ambientais. Além disso, a integração da justiça climática nas políticas públicas se torna essencial, assegurando que todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, tenham acesso a um ambiente seguro, saudável e adaptado às novas realidades climáticas. Nesse contexto, a agricultura urbana e periurbana surge como uma estratégia vital, proporcionando não apenas a produção local de alimentos, mas também promovendo a resiliência climática, a inclusão social e a redução das desigualdades nos grandes centros urbanos.

3 Agricultura urbana: no que consiste esta atividade?

O ano de 1990 pode ser considerado o auge da discussão da AUP no Brasil e no mundo.[45] Até então, pouco se falava sobre a temática e não havia qualquer espécie de apoio institucional que favorecesse a discussão, bem como, a pesquisa acadêmica sobre este tema. Foi somente com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro, em 1992, que a AUP passou a compor pautas direcionadas ao seu fomento e desenvolvimento.

Sobre esse momento, Mougeot[46] afirma que o processo de deliberação em matéria de AUP foi liderado por algumas organizações internacionais para o desenvolvimento. Dentre elas, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Rede Internacional de Centros de Recursos para a Agricultura Urbana e Segurança Alimentar (RUAF). A primeira, FAO, uma organização de caráter intergovernamental, sediada em Roma, baseia-se no cumprimento de três objetivos principais: I) combater a fome, a desnutrição e a insegurança alimentar; II) erradicar

[45] NAKAMURA. Angélica. Campos; RANIERI. Guilherme Reis. *Agricultura Urbana: agroecologia, alimentação, saúde e bem-estar.* 1. ed. Fiocruz. Ano 2021, p. 05-06.

[46] MOUGEOT, Luc J. A. *Agricultura urbana: concepto y definción. Revista Agricultura Urbana*. vol. 1, n. 1, 2001, p. 5-7. Disponível em: www.ruaf.org. Acesso em: 24 mar. 2025, p. 12.

a pobreza e fomentar o crescimento econômico e social; e III) conscientizar o uso sustentável dos recursos naturais, preservando-os para as gerações presentes e futuras.[47]

Nesse sentido, a FAO preocupa-se com a questão da AUP, pois uma das formas de erradicar a fome se materializa no fomento às práticas agrárias, capazes de possibilitar o consumo seguro de alimentos para a subsistência. A FAO define a agricultura urbana como espécie de agricultura intraurbana, desenvolvida em pequenas áreas, por exemplo, hortas e canteiros, em que se torna possível a criação de animais, como cabras e vacas leiteiras. Já a agricultura periurbana, foi definida pela FAO como agriculta intensiva, de maiores produções e destinada à manutenção efetiva do abastecimento da cidade.[48]

A segunda organização, a RUAF, uma rede de caráter internacional, tem por escopo a AUP e os sistemas alimentares. Fundada em 1999, se caracteriza pelos seguintes objetivos: I) cooperar para a atenuação da pobreza urbana; II) fortalecer as políticas de segurança alimentar; III) aprimorar a gestão ambiental no espaço urbano e encorajar governanças participativas nas cidades. Para a RUAF, a agricultura urbana se realiza no cultivo e manejo de plantas e na criação de animais em áreas intra ou periurbanas. É uma atividade introduzida na dinâmica da cidade, o que depende de ornamentos do meio urbano, como a água encanada, e que está solícita ao planejamento e legislações urbanas.[49]

O termo "AUP" é geralmente utilizado para conceituar a agricultura que se realiza dentro de áreas urbanas (intraurbana) e ao redor delas (periurbana). Assim, considera-se áreas urbanas os espaços que possuem aparatos típicos e construções civis somados aos aspectos próprios da cidade como telecomunicações, avenidas asfaltadas, ruas, entre outros. Já as áreas periurbanas são aquelas que ocupam o espaço de transição entre os espaços rurais e urbanos.[50] Este tipo de agricultura não constitui uma atividade nova, ao contrário, remonta à conformação das primeiras cidades.[51]

---

47 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. (FAO) *questiones de la agricultura urbana. Revista de La agricultura,* 1999. Disponível em: https://www.fao.org/brasil/pt/agriculturaurbana. Acesso em: 24 mar. 2022.

48 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. (FAO) questiones de la agricultura urbana. *Revista de La agricultura,* 1999. Disponível em: https://www.fao.org/brasil/pt/agriculturaurbana. Acesso em: 01 mar. 2025.

49 FOUNDATION (RUAF). *Urban Agriculture and city region food systems: what andwhy.* 2015. Disponível em: https://ruaf.org/urban-agriculture-and-city-region-food-systems/#urban-and-peri-urban-agriculture. 2015. Acesso em: 03 fev. 2025.

50 NAKAMURA. Angélica. Campos; RANIERI. Guilherme Reis. *Agricultura Urbana: agroecologia, alimentação, saúde e bem-estar.* 1. ed. Fiocruz. Ano 2021, p. 67-69.

51 NAKAMURA. Angélica. Campos; RANIERI. Guilherme Reis. *Agricultura Urbana: agroecologia, alimentação, saúde e bem-estar.* 1. ed. Fiocruz. Ano 2021, p. 58.

Entre os pesquisadores voltados para a formulação do conceito de AUP pode-se citar Madaleno, pesquisadora portuguesa que no final da década de 1990 esteve no Brasil, especificamente em Belém (PA), para realizar um estudo sobre o tema.[52] A autora define a AUP como uma espécie de agricultura que é praticada dentro das cidades ou no seu entorno, englobando no conceito desde os vasos nas varandas até as hortas comunitárias ou escolares, bem como, a criação de animais, peixes e aves.

Desse modo, a AUP se ressignifica necessariamente pelo espaço de produção, localizado dentro da cidade ou ao redor dela, não como conceito estático, mas segundo Machado e Machado[53] constitui um conceito dinâmico, que engloba uma diversidade de sistemas agrícolas, tais como a produção para subsistência; o processamento caseiro de produtos; e a agricultura voltada para a comercialização.

Ainda pode-se acrescentar a construção de Mougeot,[54] o qual classifica essa espécie de agricultura como técnica praticada dentro das cidades ou em zonas periféricas, local em que se cultiva, cria, produz e processa uma vasta quantidade de gêneros alimentícios e não alimentícios, a partir da utilização de recursos materiais e humanos, bem como, de produtos e serviços encontrados no espaço urbano, e, que, por sua vez, devolve os recursos humanos e materiais, produtos e serviços para a mesma área que fora explorada.

Assim, percebe-se que, dependendo das determinantes adotadas, a definição de AUP pode sofrer modificações ou tornar-se mais específica quando correlacionada a outros conceitos, como a desigualdade climática e o direito à cidade sustentável.

Desse modo, infere-se que o conceito de AUP se constitui num conjunto de práticas que precisam dos espaços urbanos para a reprodução de atividades de plantio e extrativismo. E que tais práticas permitem a diversificação do espaço urbano, devolvem ao solo as rotinas de manejo, o seu valor de uso e fomentam, inclusive, o cultivo seguro de alimentos, possibilitando que a cidade seja um local de produção, de aprendizagem, de trocas, de transformação e de inovação.

Diante da flexibilidade conceitual agregada à AUP, inúmeras são as tipologias desenvolvidas para classificar suas práticas. Algumas mais complexas que outras, podendo variar de acordo com a linha de pesquisa seguida pelo investigador, fatores de produção, localização e tamanho da propriedade. Para este artigo, em razão da sua abordagem jurídica, optou-se pela tipologia que leva em consideração a desenvoltura do Estado na promulgação de leis e o fomento às políticas públicas

[52] MADALENO, Isabel Maria. *A Cidade das Mangueiras: agricultura em Belém do Pará.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2002.

[53] MACHADO, Altair T.; MACHADO, Cynthia Torres de T. *Agricultura Urbana.* Planaltina, Embrapa Cerrados, 2002, p. 09.

[54] MOUGEOT, Luc J. A. Agricultura urbana: concepto y definición. *Revista Agricultura Urbana*. vol. 1, n. 1, 2001, p. 5-7. Disponível em: www.ruaf.org. Acesso em: 24 mar. 2025.

para a agricultura urbana. Assim, diante desta delimitação, a AUP divide-se em marginal, emergente, societal e estatal.[55]

Quadro I – Classificação da AUP

Classificação	Descrição
Marginal	Ocorre em lugares onde a atividade da AUP é considerada ilegal. Nestas localidades, não há projetos e programas de fomento e acesso à terra para a prática da AUP, nem qualquer tipo de assistência que promova a integração entre as práticas de compostagem e a agricultura. Desse modo, toda técnica de fomento à AUP se resume no desenvolvimento de iniciativas pontuais, de maneira que a educação e a assistência para as técnicas restam insuficientes.
Emergente	Ocorre em localidades em que a AUP sempre teve um histórico de marginalização no que se refere à elaboração de políticas públicas, porém, tal agricultura vem recebendo notória atenção nos últimos anos. Nessa tipologia, a terra é acessível, no entanto, não há um programa que coordene o cultivo da AUP. A educação, assim como a assistência técnica, continua insuficiente. É possível verificar, entretanto, uma curva significativa no fomento à educação para a AUP. Quanto à assistência para acesso a mercados, neste tipo, fica restrita a iniciativas pontuais da sociedade civil. Já a agricultura ecológica tem irrisório apoio institucional e financeiro.
Societal	É descrito por como aquele no qual a AUP é marcada por ações provenientes de organizações não governamentais, ou seja, de ONGs, empresas sociais ou cooperativas do setor civil/privado. Nas cidades que possuem este tipo de AUP societal, o acesso à terra se dá através de programas municipais ou por gestão de ONGs. Já a educação e a assistência técnica são ofertadas por ONGs e universidades. Ainda nesse tipo, as técnicas de agricultura ecológica são fomentadas pelos serviços de educação.
Estatal	É descrito como o mais bem estruturado e desenvolvido, pois se verifica certa correlação entre governo local, organizações da sociedade e setor privado. Há também programas de acesso à terra, bem como educação direcionada para a assistência técnica, porém com uma novidade: a AUP, neste tipo, é desenvolvida com o auxílio de políticas públicas.

Fonte: Adaptado de Porto *et al*. (2018).

[55] PORTO, Lya; RAUFFLET, Emmanuel; ALVES, Mário. *Tipologia de ação pública para a agricultura urbana.* In. Congresso Latino-Americano de Agroecologia, Congresso Brasileiro de Agroecologia, Seminário de agroecologia do Distrito Federal, VI, X, V, jul. 2018. Brasília. Cadernos de Agroecologia. Brasília, v. 13, n. 1, jul. 2018.

Quanto aos benefícios oferecidos pela AUP, pode-se afirmar que são inúmeros e diversos, pois estes acompanham a dinamicidade do espaço urbano. Compõem este espaço as árvores, os lagos, os parques, as praças, o paisagismo encrustado nos prédios, as florestas, os rios, entre outros. Tudo isso forma o ecossistema urbano, o que inclui as hortas orgânicas.[56] Desse modo, a AUP se pormenoriza pela integração com os sistemas econômico e ecológico urbano, o que enfoca as trocas de recursos, serviços e produtos. Este tipo de agricultura extrapola a simples atividade produtiva, pois está atrelada à dinamicidade do sistema urbano.

Nas palavras de Mougeot:

> La agricultura urbana está ubicada dentro (intraurbana) o en la periferia (periurbana) de un pueblo, una ciudad o una metrópoli, y cultiva o cría, procesa y distribuye una diversidad de productos alimentarios y no alimentarios, (re) utilizando en gran medida recursos humanos y materiales, productos y servicios que se encuentran en y alrededor de dicha zona, y a su vez provee recursos humanos y materiales, productos y servicios en gran parte a esa misma zona urbana.[57]

Em vista disso, se agregam à AUP inúmeros benefícios para a cidade e para a população, entre os quais, vale citar os relacionados à segurança e soberania alimentar, que garante disponibilidade de alimentos, em especial, de hortaliças, produzidos nas proximidades dos mercados consumidores. Também se pode verificar a produção de carnes, leite e ovos, além de plantas medicinais, ornamentais e condimentos. Aliás, a FAO tem como certo que a AUP contribui com a segurança alimentar, pois, através de suas práticas, se aumenta a disponibilidade de alimentos, principalmente para a população mais pobre, garantindo que alimentos orgânicos cheguem até os consumidores de baixa renda, bem como, por meio destas práticas, aufere-se emprego e renda para as populações economicamente vulneráveis.[58] Aqui um potencial de atender a comunidades vulneráveis nas periferias urbanas.

---

[56] NAKAMURA. Angélica. Campos; RANIERI. Guilherme Reis. *Agricultura Urbana: agroecologia, alimentação, saúde e bem-estar.* 1. ed. Fiocruz. Ano 2021, p. 65.

[57] A agricultura urbana situa-se dentro (intraurbana) ou na periferia (periurbana) de uma cidade, cidade ou metrópole, e cultiva ou reproduz, processa e distribui uma variedade de produtos alimentares e não alimentares, (re)utilizando em grande medida recursos humanos e materiais, produtos e serviços encontrados dentro e em torno dessa área, e, por sua vez, fornece recursos humanos e materiais, produtos e serviços em grande parte para essa mesma área urbana (Tradução Nossa). MOUGEOT, Luc J.A. *Agricultura urbana: concepto y definición. Revista Agricultura Urbana*. vol. 1, n. 1, 2001, p. 5-7. Disponível em: www.ruaf.org. Acesso em: 24 mar. 2025, p. 12.

[58] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). *Questiones de la agricultura urbana. Revista,* 1999. Disponível em: https://www.fao.org/brasil/pt/agriculturaurbana. Acesso em: 24 mar. 2022.

De outro lado, além da questão ambiental, Moura, Ferreira e Lara[59] mencionam notórias contribuições da AUP para o aprimoramento do ambiente urbano, que se dá pela diminuição da quantidade de lixo produzido, manutenção das áreas verdes, aumento da biodiversidade urbana, recuperação de áreas de risco e embelezamento da cidade.

Ademais, outras contribuições da AUP estão relacionadas com a perspectiva econômica, e de acordo com Monteiro,[60] tal contribuição passa necessariamente pela criação de trabalho e renda para as populações mais pobres. Não apenas isso, mas o benefício econômico encampado pela AUP também deve ser abordado em correlação com a "questão social", visto que discutir tal prática agrária significa debater a redução de mazelas sociais (pobreza, desigualdade e desemprego) consequências diretas do capitalismo estrutural.[61]

Depreende-se, assim, que a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) se revela uma prática estratégica que se correlaciona com o direito à cidade sustentável, sendo um meio de concretizar tanto a sustentabilidade ambiental quanto a justiça social. Primeiro, ao ser um conceito dinâmico (I), a AUP se adapta constantemente às necessidades de um ambiente urbano em transformação, permitindo que as cidades se tornem mais resilientes e atendam às demandas de uma população crescente por alimentos saudáveis e acessíveis. Em segundo lugar, como prática socioambiental (II), a AUP contribui para o melhoramento das cidades, não apenas no fortalecimento da infraestrutura urbana, mas também no incremento da qualidade de vida das populações, ao promover a integração de espaços verdes e a produção local de alimentos, reduzindo a pegada de carbono e melhorando a saúde pública. Por fim, a AUP possibilita a inserção do agricultor no mercado de trabalho urbano (III), sem a exigência de qualificação formal ou nível de escolaridade elevado, o que promove a inclusão social e garante oportunidades de emprego para comunidades marginalizadas, alinhando-se ao princípio de igualdade do direito à cidade.

Assim, a AUP se posiciona como uma ferramenta para a construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

[59] MOURA, Juliano Avelar; FERREIRA, Willian. Rodrigues; LARA, Luciene Lorandi. Agricultura urbana e periurbana. *Mercator-Revista de Geografia da UFC,* v. 12, n. 27, p. 74 2013. Disponível em: http://www.redalyc.org/html/2736/273628670005/ Acesso em: 10 de mar. 2025.

[60] MONTEIRO, Ana Victória Viera Martins. *Agricultura urbana e periurbana: questões e perspectivas.* In: Informações Econômicas, São Paulo, v. 32, n. 6, p. 39-44, 2002. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/OUT/verTexto.php?codTexto=52. Acesso em: 11 fev. 2025.

[61] MOREIRA, Crispim. Trajetórias contemporâneas da agricultura urbana. *In:* HISSA, C. E. V. (Org.). *Saberes ambientais: desafios para o conhecimento disciplinar.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

4 A correlação entre a garantia das práticas de agricultura urbana e a concretização do direito fundamental à cidade sustentável

No art. 2º do Estatuto da Cidade, qualifica-se o direito à cidade sustentável como um direito de definição dinâmica, pois a cidade é uma realidade dinâmica interligada aos casos concretos, à causa de pedir e às circunstâncias no entorno de seu objeto.[62] Ao encontro disso, o conceito de AUP também tende a se tornar mais específico quando correlacionado a outros conceitos, como desenvolvimento sustentável, segurança alimentar e sistemas de abastecimentos urbanos.[63] Entende-se que os bens jurídicos mencionados no art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, formam o conceito mínimo no entorno da conformação do direito à cidade sustentável, sendo a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte, os serviços públicos, o trabalho, bem como, o lazer, direitos que dialogam com as práticas e técnicas da AUP.

E, dentre os citados direitos do art. 2º do Estatuto da Cidade, destaca-se o direito à terra urbana, que pode ser definido como o direito de todas as pessoas a uma porção territorial delimitada no perímetro urbano, a fim de que se realizem as atividades necessárias para o favorecimento da vida e da existência digna no ambiente capitalista.

Na Constituição brasileira de 1988, especificamente no art. 5º, incisos XXII, XXIII, e art. 170, incisos II e III, garantiu-se o direito à terra a partir do instituto da função social, o qual, no texto constitucional é atrelado ao conceito de propriedade,[64] o que define a função social como condição de proteção e existência para a delimitação da propriedade. E, desse modo, o texto constitucional de 1988 reduziu a terra aos ditames delimitativos da propriedade, porém sob uma ótica de consequência ampla e garantidora, isto é, que contempla os direitos à vida, a igualdade, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como, o direito à existência de povos tradicionais.[65]

Neste prisma, se wo direito à terra não for considerado como desdobramento do direito fundamental à cidade sustentável da forma como positivado no Estatuto da

---

[62] DE MARCO, Cristhian Magnus. *O Direito Fundamental à Cidade Sustentável: E os desafios de sua eficácia.* Novas Edições Acadêmicas, 2014, p. 23.

[63] NAKAMURA. Angélica. Campos; RANIERI. Guilherme Reis. *Agricultura Urbana: agroecologia, alimentação, saúde e bem-estar.* 1. ed. Fiocruz. Ano 2021, p. 65.

[64] "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II – propriedade privada; III – função social da propriedade; [...]".

[65] SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *A Função Social da Terra*. 2. ed. Curitiba: Editora: Arte e Letra, 2021.

Cidade e na Constituição Federal, tal direito corre o risco de ser apenas mercadoria negociada para atender aos interesses privados, em especial, ao capital especulativo e imobiliário.

É neste contexto, que a AUP surge com suas técnicas e práticas voltadas para além da produção de alimentos,[66] e que são capazes de transformar o espaço urbano em espaços verdes,[67] bem como, possibilitar qualidade de vida para as pessoas em diferentes aspectos, pois, através da concessão da terra, por exemplo, concede-se também a alimentação, a nutrição, a saúde, a renda, a sustentabilidade e a biodiversidade urbana.

Sabe-se, porém, que a análise das relações contemporâneas que envolve a agricultura e a produção nas imediações urbanas é ainda limitada, pois se trata de estudos recente. Entretanto, essa condição não obstaculiza o registro destas práticas em antigos arquivos históricos acerca da conformação das cidades e do conteúdo que sustenta a ideia de que os assentamentos urbanos, comerciantes e coletores, teriam freado a ascensão da agricultura em grande escala, bem como, a criação de animais, sendo a consideração imaginária e artificial da separação existente entre cidade e campo um mero reducionismo, o qual considera o comércio e a indústria como atividades próprias da cidade e a agricultura como uma atividade exclusiva do campo.[68]

Ademais, o uso da terra nos grandes centros urbanos também pode ser objeto de interesses diversos, e as práticas da AUP se inserem neste contexto de concorrência pelo uso do solo urbano. Parte-se do princípio de que as práticas agrárias urbanas significam contradições e ameaças ao espaço capitalista de natureza abstrata, pois as atividades da AUP estão mais ligadas às experiências vividas na periferia por moradores que desenvolvem hortas urbanas, educação ambiental e ativismos, do que a conceitos em abstração.

Diante destas problematizações ligadas à concessão e uso da terra nos grandes centros urbanos, resta inequívoca a ideia, segundo a qual, a AUP pode dialogar com as formulações conceituais do direito à cidade sustentável, isso porque, suas técnicas e práticas são capazes de oferecer inúmeros benefícios ambientais à cidade, que, de certo modo, ao abrigar uma horta, ou espaço de cultivo, seja em menor ou maior escala, agrega sua área verde em conjunto com os rios, as florestas, os prédios e os elementos do espaço urbano.[69]

[66] NAKAMURA. Angélica. Campos; RANIERI. Guilherme Reis. *Agricultura Urbana: agroecologia, alimentação, saúde e bem-estar.* 1. ed. Fiocruz. Ano 2021, p. 28.
[67] NAGIB, G. *Agricultura Urbana: como ativismo na cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2018, p. 21.
[68] JACOBS, Jane. *The economy of cities*. New York: Random House, 1969, p. 09-10.
[69] NAKAMURA. Angélica. Campos; RANIERI. Guilherme Reis. *Agricultura Urbana: agroecologia, alimentação, saúde e bem-estar.* 1. ed. Fiocruz. Ano 2021, p. 26.

No cenário brasileiro, a transposição das diretrizes globais e dos comandos do Estatuto da Cidade para o plano fático ganha contornos de relevância jurídica por meio de políticas públicas locais de institucionalização da AUP. No município de São Paulo, por exemplo, o Programa "Sampa+Rural" atua como um instrumento de governança que fomenta a transição agroecológica, especialmente em regiões periféricas marcadas por extrema vulnerabilidade climática e socioeconômica, como a Zona Sul (na região de Parelheiros) e o Extremo Leste.[70] De modo semelhante, a experiência do "Programa Hortas Cariocas", desenvolvido no município do Rio de Janeiro, ilustra como a ocupação de terrenos públicos ociosos e o mapeamento de áreas em comunidades e favelas podem reverter lógicas de exclusão territorial.[71]

Os indicadores do "Sampa+Rural" revelam que um terço do território paulistano é classificado como rural, funcionando como cinturão contra o espraiamento urbano. O programa mapeia 2.762 iniciativas de forma assimétrica, de modo que o tecido urbano absorve 1.669 hortas em equipamentos públicos (escolas e UBSs), enquanto as franjas periurbanas concentram 858 Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) majoritariamente nas zonas Sul (660) e Leste (136), que atuam diretamente na mitigação das ilhas de calor ao substituir superfícies impermeabilizadas.[72]

Contudo, a análise descortina contradições na efetivação desse direito, pois embora 71% das propriedades sejam de agricultura familiar e 30% chefiadas por mulheres (recorte de vulnerabilidade e gênero), apenas 10% possuem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A subformalização limita o acesso a créditos verdes, demonstrando que a transposição do direito à cidade sustentável para a práxis administrativa carece de desburocratização para mitigar as desigualdades na ponta territorial.[73]

Nas áreas verdes utilizadas são realizados inúmeros serviços julgados como essenciais para a manutenção da vida urbana, seja para a saúde dos habitantes, seja para a flora ou fauna que compõe o cenário urbanístico. Quando se pensa em AUP, inclui-se dentro do conceito não apenas as citadas hortas que compõem o plano baixo do cenário ambiental urbano, mas, também, o cultivo de árvores de

[70] SÃO PAULO (Município). Sampa+Rural: agricultores. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, [s.d.]. Disponível em: https://sampamaisrural.prefeitura.sp.gov.br/agricultores. Acesso em: 28 maio 2026.

[71] INSTITUTO ESCOLHAS. Programa Hortas Cariocas. In: Políticas Públicas de Agricultura Urbana. São Paulo: Instituto Escolhas, [s.d.]. Disponível em: https://100politicas.escolhas.org/estudo/programa-hortas-cariocas/. Acesso em: 28 maio 2026.

[72] SÃO PAULO (Município). Dados Abertos da Plataforma Sampa+Rural. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET). São Paulo, 2026. Disponível em: https://sampamaisrural.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 26 maio 2026.

[73] SÃO PAULO (Município). Dados Abertos da Plataforma Sampa+Rural. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET). São Paulo, 2026. Disponível em: https://sampamaisrural.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 26 maio 2026.

copas altas como pés de manga, jaca, abacate e Cambuci, que são parte integrante do cenário alto ou visível, que colaboram para a diminuição das ilhas de calor.[74]

Nesse sentido, compreende-se por cidade sustentável, aquela que for capaz: I) de esquivar-se das degradações ambientais; II) de conservar a saúde do seu sistema ambiental; III) de diminuir a desigualdade social; IV) de providenciar aos seus habitantes um ambiente saudável; VI) e de construir ações cidadãs e pactos políticos que possibilitam o enfrentamento dos desafios presentes e futuros.[75] Assim, não há outro sentido senão pensar o desenvolvimento urbano a partir da significação da sustentabilidade.

Em relação a esse conceito que passa pelas metas da cidade sustentável, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro em 1992, aquiesceu o documento nominado *Agenda 21*, o qual, em seu bojo, estabeleceu o pacto pela modificação do padrão de desenvolvimento global para o próximo século. Este documento consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável como sendo a perspectiva que harmoniza o crescimento econômico e a oferta da equidade social com a proteção do patrimônio natural para as presentes e futuras gerações. Destaque-se ainda que em setembro de 2015, o Programa de Desenvolvimento Sustentável à luz do horizonte de 2030 foi adotado na Assembleia Geral das Nações Unidas.[76] O objetivo central da Agenda 2030 traduz-se em 17 objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) e suas 169 metas, que integram sistematicamente as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento. Dentre os ODS, três deles destacam-se na concretização de cidades sustentáveis e luz da mudança climática e estabelecem a necessidade de: (i) acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável (ODS 2); (ii) tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e resilientes e sustentáveis (ODS 11); (iii) tomar medidas urgente para combater a mudança climática e seus impactos (ODS 13).

Nesta perspectiva, a AUP pode oferecer por meio do estabelecimento de áreas verdes, impactos positivos ao local em que se inserem e às áreas próximas, contribuindo com a promoção da segurança alimentar e agricultura sustentável, cidades inclusivas e resilientes e medidas urgentes para o combate a mudança climática, ou em outras palavras contribuindo para alcançar a sustentabilidade. Dentre os serviços ambientais oferecidos por estas práticas ressalta-se: a gestão

[74] NAKAMURA. Angélica. Campos; RANIERI. Guilherme Reis. *Agricultura Urbana: agroecologia, alimentação, saúde e bem-estar.* 1. ed. Fiocruz. 2021, p. 28.

[75] URBAN WORLD FORUM. *Report of the first session of the World Urban Fórum, United Nations Human Settlements Program,* Nairobi, 2002. Disponível em: https/:*DECENTRALIZATION*unhabitat.org).com. Acesso em: 02 mar. 2025.

[76] Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015 –Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (A/RES/70/1 – 21/10/2015).

dos resíduos orgânicos de uma comunidade através da compostagem; a drenagem da água da chuva, e, por conseguinte, a contenção das enchentes urbanas; e, ainda, a influência positiva sobre a biodiversidade local, isto é, no clima da região, mantendo-o mais agradável, fresco e estável.[77]

Infere-se, assim, que a execução da AUP se consolida como um desdobramento do direito à cidade sustentável ao concretizar a garantia de acesso à terra para fins agrários, conforme previsto no artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade. Todavia, como demonstrado, suas potencialidades ainda não foram devidamente absorvidas pela práxis da Lei nº 10.257/2001, visto que apenas 5% dos planos diretores nacionais incluem metas climáticas. É justamente nessa lacuna que a AUP se afirma como instrumento indispensável: ao converter solos ociosos da periferia, marcados pela segregação mercantil e por ilhas de calor, em espaços produtivos de amortecimento ecológico, a atividade materializa o valor de uso da terra. Assim, a AUP atua como uma política de justiça climática que combate, simultaneamente, a vulnerabilidade térmica e a exclusão socioeconômica das populações marginalizadas, alinhando as diretrizes locais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

5 Considerações finais

Diante do exposto, entende-se que as potencialidades da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) ainda não foram devidamente absorvidas pela prática da Lei nº 10.257/2001, o que se reflete na escassa presença de metas climáticas nos planos diretores nacionais. No entanto, os resultados alcançados evidenciam que a AUP supera a condição de mero paliativo setorial, consolidando-se como um vetor essencial para a concretização do direito fundamental à cidade sustentável. Com base nas diretrizes do Estatuto da Cidade, a hipótese que guiou esta investigação restou confirmada pela realidade empírica e normativa analisada: a prática agrícola urbana qualifica-se como uma ferramenta real e eficaz para mitigar as desigualdades climáticas e redefinir a própria função social do espaço urbano.

A confirmação da hipótese baseia-se na transição da cidade de uma lógica puramente mercantil, que enxerga o solo apenas como valor de troca e gerador de segregação, para uma dinâmica de consumo e produção sustentável que resgata o valor de uso coletivo da terra. A inserção da AUP na malha urbana descentraliza o potencial ecológico do município, transformando áreas vulneráveis em polos de amortecimento climático e preservação da biodiversidade. Além disso, a análise empírica demonstrou que a injustiça climática afeta desproporcionalmente as populações periféricas por meio do agravamento das ilhas de calor. Nesse sentido,

[77] NAKAMURA. Angélica. Campos; RANIERI. Guilherme Reis. *Agricultura Urbana: agroecologia, alimentação, saúde e bem-estar.* 1. ed. Fiocruz. Ano 2021, p. 29-30.

a agricultura urbana atua diretamente na redução dessas assimetrias térmicas e socioeconômicas, promovendo a justiça climática na prática.

Desse modo, o direito à cidade sustentável mostra-se dinâmico e interdependente. Conforme o art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, a construção de municípios sustentáveis pressupõe o acesso democratizado ao solo como garantia socioambiental primeira. Infere-se, portanto, que a regulação do acesso ao solo urbano para fins agrícolas é indispensável para a eficácia desse direito, pois mitiga os efeitos do crescimento demográfico desordenado e protege as comunidades contra a degradação socioespacial.

Por último, a experiência empírica do programa *Sampa+Rural* em São Paulo demonstra como o cultivo intraurbano e periurbano vai além da dimensão agrária, convertendo-se em instrumento de governança democrática e cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Contudo, o estudo também descortinou contradições institucionais: o expressivo índice de subformalização dos produtores familiares, onde a imensa maioria carece da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), revela que a transposição desse direito para a práxis administrativa ainda encontra sérios gargalos técnico-burocráticos que limitam o acesso a créditos verdes.

Depreende-se, assim, que, ao articular soberania alimentar, inclusão econômica e resiliência ecológica, a AUP materializa a dimensão intergeracional prevista no art. 225 da Constituição Federal. Portanto, há de se superar a visão mercantilista da terra e transformá-la em espaço coletivo de mitigação térmica, o que reafirma que o equilíbrio ecológico e a justiça social não são metas excludentes, mas premissas indissociáveis para a dignidade humana na era das mudanças climáticas.

Abstract: In light of accelerated urbanization and the worsening of urban heat islands in Brazil's peripheries, this study investigates the following problem: in what ways can Urban and Peri-Urban Agriculture (UPA) constitute an outgrowth of the fundamental right to a sustainable city to address climate inequalities, considering the statutory goals of Law No. 10,257/2001? The objective is to analyze the contribution of UPA practices in mitigating thermal and socioeconomic asymmetries. It adopts the hypothesis that UPA, articulated under the guidelines of the City Statute, functions as an effective tool for resilience and climate justice. To this end, the hypothetical-deductive method is used, structured upon the principle of falsifiability. The procedure is based on documentary and content analysis of institutional, journalistic, and academic data (2000–2026). The results evidence that UPA reclaims the land's use value and fills normative gaps within municipal master plans, consolidating itself as a vector for democratic governance, food sovereignty, and intergenerational urban sustainability.

Keywords: City Statute. Urban agriculture. Climate Inequality. Urban sustainability. Food Sovereignty.

Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. *Lei n. 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: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 30 maio 2026.

BUONAMICI, Sergio Claro. *Cidadania e participação no direito às cidades sustentáveis*: diretrizes gerais e instrumentos de política urbana na Lei n. 10.257, de 10-07-2001 (Estatuto da Cidade). São Paulo: J. H. Mizuno, 2015.

CARDOSO, Luiz Guilherme Luz. *Alimentando o futuro*: a regulamentação jurídica da agricultura urbana e periurbana no Brasil como proposta de concretização do direito humano fundamental e social à alimentação. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. *Fundamentos do direito à cidade*. João Pessoa: Editora Porta, 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Urban and peri-urban agriculture in the EU*. Brussels: European Parliament, 2018. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617468/IPOL_STU(2018)617468_EN.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y garantismo*. 2. ed. Madrid: Trotta, 2010.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. *Carta mundial do direito à cidade*. 2004. Disponível em: https://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf. Acesso em: 28 maio 2026.

FREITAS, Priscila Maria de. *Direito à cidade sustentável*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2012.

GREENPEACE. *Justiça urbana*. São Paulo: Greenpeace Brasil, 2023. Disponível em: https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2023/10/1eee45cc-230247_greenpeace_justica_urbana_28_09.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*: teoria e prática. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HESPANHA, António Manuel. *O caleidoscópio do direito*: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje. Coimbra: Almedina, 2009.

INSTITUTO ESCOLHAS. Programa Hortas Cariocas. *In: Políticas públicas de agricultura urbana*. São Paulo: Instituto Escolhas, [s.d.]. Disponível em: https://100politicas.escolhas.org/estudo/programa-hortas-cariocas/. Acesso em: 28 maio 2026.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Tradução de Margarida Maria Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

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

MACHADO, Altair T.; MACHADO, Cynthia Torres de T. *Agricultura urbana*. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2002.

MADALENO, Isabel Maria. *A cidade das mangueiras*: agricultura em Belém do Pará. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian; Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2002.

MONTEIRO, Ana Victória Viera Martins. Agricultura urbana e periurbana: questões e perspectivas. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 32, n. 6, p. 39-44, 2002. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/OUT/verTexto.php?codTexto=52. Acesso em: 11 fev. 2025.

MONTEIRO, Rhadson Rezende; MATA, Catrine Cadja Índio do Brasil da; PADILHA, Norma Sueli. AdaptaCidades, ODS 11 e 13 e Mudanças Climáticas: desafios da Resiliência Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)*, Belo Horizonte, v. 11, n. 20, p. 537-556, 2025. DOI: 10.55663/RBDU.v11.i20.ART20.BA. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/1069. Acesso em: 29 maio 2026.

MOUGEOT, Luc J. A. Agricultura urbana: concepto y definición. *Revista Agricultura Urbana*, v. 1, n. 1, p. 5-7, 2001. Disponível em: www.ruaf.org. Acesso em: 24 mar. 2025.

MOURA, Juliano Avelar; FERREIRA, Willian Rodrigues; LARA, Luciene Lorandi. Agricultura urbana e periurbana. *Mercator – Revista de Geografia da UFC*, v. 12, n. 27, p. 74-88, 2013. Disponível em: http://www.redalyc.org/html/2736/273628670005/. Acesso em: 10 mar. 2025.

MUÑOZ, Luiza Sobhie; DUARTE, Denise Helena Silva; EMMANUEL, Rohinton. Heat risk in the city of São Paulo: interactions between SUHI and social inequality. *Urban Climate*, v. 63, p. 102568, 2025.

NAKAMURA, Angélica Campos; RANIERI, Guilherme Reis. *Agricultura urbana*: agroecologia, alimentação, saúde e bem-estar. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

O GLOBO. *Calor evidencia desigualdade climática em SP, onde temperatura pode variar até 10ºC entre os bairros no mesmo dia*. 18 fev. 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2025/02/18/calor-evidencia-desigualdade-climatica-em-sp-onde-temperatura-pode-variar-ate-10oc-entre-os-bairros-no-mesmo-dia.ghtml. Acesso em: 10 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN*. Nova York, 2018. Disponível em: https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-PressRelease.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Urbanization Prospects*: The 2018 Revision. Nova York, 2018. Disponível em: https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf. Acesso em: mar. 2025.

POPPER, Karl S. *A lógica da pesquisa científica*. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1975.

SÃO PAULO (Município). *Sampa+Rural*: agricultores. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, [s.d.]. Disponível em: https://sampamaisrural.prefeitura.sp.gov.br/agricultores. Acesso em: 28 maio 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SOUSA, Milena Pires de. Impactos da urbanização e da legislação na mitigação de ilhas de calor urbano em São Paulo (Brasil): um estudo sobre temperaturas de superfície e políticas climáticas. *Ar@cne. Revista Electrónica de Recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales*, v. 29, 2025.

TAVARNARO, Claudia Pilatti; COSTA, Igor Sporch da; AZEVEDO JÚNIOR, Clodoaldo de Meira. Direito à cidade frente às mudanças climáticas no Brasil: entre o Estatuto da Cidade, o Direito dos Desastres e o Antropoceno. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)*, Belo Horizonte, v. 11, n. 20, p. 485-509, 2025. DOI: 10.55663/RBDU.v11.i20.ART18.PR. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/1036. Acesso em: 28 maio 2026.

UNESP. Sem infraestrutura e acesso à saúde, população periférica é mais prejudicada por variações no clima. *Jornal UNESP*, 17 nov. 2023. Disponível em: https://jornal.unesp.br/2023/11/17/sem-infraestrutura-e-acesso-a-saude-populacao-periferica-e-mais-prejudicada-por-variacoes-no-clima/. Acesso em: 17 mar. 2025.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *The State of the World's Children 2024*. New York: UNICEF, 2024. Disponível em: https://www.unicef.org/reports/state-of-worlds-children/2024. Acesso em: 12 mar. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARDOSO, Luiz Guilherme Luz; SILVA, Solange Teles da. O direito à cidade sustentável e a agricultura urbana como estratégia para reduzir desigualdades climáticas. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 137-165, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.1037.

ARTIGOS

III. MUDANÇAS CLIMÁTICAS, SUSTENTABILIDADE E REGULAÇÃO URBANA

Direito à cidade, licenciamento urbanístico-ambiental e a sustentabilidade nas licitações para contratação pública em tempos de emergência climática

Marcia Cristina Ever de Almeida

Advogada. Pós-Graduada em Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM/NUMA/UFPA). Foi presidenta da Comissão Estadual de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB-PA (Triênio 2022-2024). Membro da Comissão Temporária OAB COP 30 (2024), do IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, da LACLIMA – Latin American Climate Lawyers Initiative for Mobilizing Action, da RAC – Rede Amazônidas pelo Clima, do Grupo de Estudo em Direito Ecológico e Urbanístico do PPDUMU/UNAMA e do Grupo de Estudos Diversidade Socioagroambiental na Amazônia – GEDAF do NUMA/UFPA. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-7392-3663.

Andréa Silva de Melo

Mestranda em Antropologia do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Pará (PPGSA/UFPA). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas do Trabalho (GEPT/UFPA) desde 2021 e do Grupo de Estudos e Pesquisas Antropologias do Trabalho, Memórias, Cidades e Interseccionalidades (GATI/UFPA) desde 2022. Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia – UNAMA (2013). Foi membra da Comissão das Mulheres e Advogadas da OAB/PA (2016-2024), da Comissão de Defesa e Promoção da Igualdade Étnico-Racial da OAB/PA (2022-2024) e da Comissão Temporária OAB COP 30 (2024). É advogada e associada do Instituto Política Por.De.Para Mulheres situado em Curitiba/PR. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-8744-2807.

Maria Claudia Bentes Albuquerque

Doutora em Direito (UFPA). Advogada. Professora e pesquisadora da Universidade da Amazônia (UNAMA), com atuação na Graduação em Direito, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano (PPDMU) e no Programa de Iniciação Científica – PIC (Coordenadora Institucional). Foi Presidente da Comissão Estadual de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB-PA nos triênios 2016-2018 e 2019-2021. Foi membro da Comissão Especial de Direito Urbanístico do Conselho Federal da OAB no triênio 2019-2021. No triênio 2022-2024 foi Vice-Presidente da Comissão Estadual de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB-PA. Associada ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), desde 2017. Membro do Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos (IBEROJUR), desde 2023 (área científica do Direito Ambiental) e integrante da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS). É Líder do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Urbano Sustentável na Amazônia – GP DUSA. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2796-3486.

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a relação entre o regime jurídico das licitações e o licenciamento urbanístico-ambiental diante dos desafios impostos pela emergência climática, discutindo suas implicações para a efetivação do direito à cidade sustentável. Discute-se a incorporação da dimensão climática nos atos administrativos relacionados às licitações e ao licenciamento urbanístico-ambiental de obras e empreendimentos públicos, utilizando-se como exemplos concretos as obras públicas executadas na cidade de Belém (PA), no contexto preparatório para a COP 30 realizada em novembro de 2025. Busca-se responder a seguinte pergunta: De que forma a articulação entre o regime jurídico das licitações e do licenciamento urbanístico-ambiental pode contribuir para a incorporação da dimensão climática nos atos administrativos e para a efetivação do direito à cidade sustentável, diante dos desafios impostos pela emergência climática nos espaços urbanos brasileiros? Quanto à metodologia, a pesquisa é bibliográfica e documental, tem abordagem qualitativa e caráter analítico-descritivo. Os resultados apontam que a articulação entre licitações públicas e licenciamento urbanístico-ambiental foi incipiente e, na experiência de Belém (PA), no período pré-COP 30, desconsidera, em grande parte, a dimensão climática. Conclui-se que integrar esses instrumentos é essencial para promover sustentabilidade, justiça climática e proteção efetiva das populações vulneráveis nas cidades brasileiras.

Palavras-chave: Direito à cidade. Licenciamento ambiental. Licitações. Emergência climática. Sustentabilidade.

Sumário: **1** Introdução – **2** Metodologia – **3** O direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à cidade sustentável: interfaces ambientais, urbanísticas e administrativas – **4** A sustentabilidade nos procedimentos administrativos licitatórios – **5** Obras e empreendimentos públicos em Belém (PA), no período pré-COP 30 – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A emergência climática impõe novos desafios à governança pública, exigindo respostas mais efetivas e articuladas entre mecanismos de estratégia e controle para avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão ambiental em espaços urbanos, de modo que a implementação de políticas públicas se alinhe aos interesses da coletividade, aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris (2015) e às metas previstas na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC).

O cumprimento das metas estabelecidas pelo Acordo de Paris (2015), cuja principal finalidade é conter o aumento da temperatura média global em até 1,5ºC até o final do século XXI, requer uma redução expressiva, próxima a 50%, das emissões de gases de efeito estufa, de modo a viabilizar a neutralidade de carbono até 2050.

Para enfrentar tais desafios, torna-se imprescindível promover transformações estruturais de natureza política, econômica e sociocultural. Isso demanda o fortalecimento de arranjos institucionais colaborativos e intersetoriais, capazes de integrar, de forma coordenada, os entes estatais, o setor produtivo, a sociedade civil organizada e os cidadãos. Tais arranjos devem estar alicerçados em uma governança pública pautada pela participação democrática, assegurando espaços efetivos de deliberação nos processos de formulação, execução e monitoramento das políticas ambientais, urbanas e climáticas.

O município emerge como lócus privilegiado para a implementação de políticas públicas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas por ser a instância governamental mais próxima da população e onde os impactos das mudanças climáticas se manifestam com maior força, de forma direta e concreta, afetando a infraestrutura urbana, os ecossistemas locais e a qualidade de vida humana.

Além disso, é no âmbito municipal que se implementam importantes decisões de planejamento urbano e gestão ambiental, todas com forte influência sobre as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e a vulnerabilidade socioambiental. Essa posição permite que os governos locais desempenhem um papel relevante na articulação de ações intersetoriais e na promoção de políticas eficazes, alinhadas às diretrizes nacionais e aos compromissos internacionais de enfrentamento da crise climática.

A fragilidade da governança pública no nível municipal representa um risco para a efetividade das agendas climáticas local e nacional, pois pode enfraquecer o exercício do direito à participação pública e limitar o controle social sobre a implementação das metas climáticas. Tal fragilidade afeta não somente a fiscalização da destinação de recursos públicos e o acompanhamento das medidas de realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 11 e n. 13, da Agenda 2030, mas também a avaliação dos impactos socioambientais das intervenções urbanas.

Os regimes jurídicos do licenciamento urbanístico, do licenciamento ambiental e das licitações, conquanto consolidados na prática administrativa brasileira, em geral operam de forma fragmentada e sem a devida incorporação da dimensão climática nas suas fases analíticas e decisórias. Tal desarticulação tende a produzir efeitos contraproducentes: empreendimentos contratados pelo Estado que não dialogam com riscos socioambientais e sem adoção de soluções baseadas na natureza, o que pode acentuar vulnerabilidades preexistentes, sobretudo entre as populações periféricas.

A problemática ora apresentada revela uma lacuna na literatura recente que, em geral, aborda as licitações e o licenciamento urbanístico-ambiental como temas pouco conectados, dando-se maior atenção a aspectos técnicos e procedimentais. A ausência de análises que, à luz do campo teórico do direito à cidade, conectem os regimes das licitações e do controle ambiental em espaços urbanos à promoção da justiça climática e da proteção das populações vulneráveis representa uma lacuna teórico-normativa que ora busca-se enfrentar.

Este artigo objetiva analisar a relação entre o regime jurídico das licitações e o licenciamento urbanístico-ambiental diante dos desafios impostos pela emergência climática, discutindo suas implicações para a efetivação do direito à cidade sustentável. Visa-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: De que forma a articulação entre os regimes jurídicos das licitações e do licenciamento

urbanístico-ambiental podem contribuir para a incorporação da dimensão climática nos atos administrativos e para a efetivação do direito à cidade sustentável, diante dos desafios impostos pela emergência climática nos espaços urbanos brasileiros?

Na primeira seção, apresenta-se a metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa, detalhando-se o delineamento metodológico, a abordagem teórica escolhida e os procedimentos técnicos utilizados. São explicitados os critérios de seleção das fontes, as estratégias de coleta e análise de dados, bem como as limitações do estudo.

Na segunda seção apresenta-se o referencial teórico e jurídico que fundamenta o estudo, explorando as interfaces entre o Direito Ambiental, Urbanístico e a Administração Pública, com foco na emergência climática e na construção de cidades sustentáveis. Discute-se o conceito de direito à cidade em diálogo com pilares constitucionais, evidenciando a necessidade de políticas orientadas pela justiça climática.

Na terceira seção, analisa-se como os instrumentos jurídicos das licitações e contratações públicas e do licenciamento urbanístico-ambiental podem incorporar critérios de sustentabilidade e adaptação climática. São examinados dispositivos legais, princípios e diretrizes de cunho ambiental aplicáveis à execução de obras públicas.

Na quarta seção, são trazidos à exemplificação obras e empreendimentos públicos realizados em Belém no período preparatório para a COP 30, com o objetivo de investigar a (in)existência de critérios climáticos nos atos administrativos que autorizaram a execução dessas intervenções urbanas. Examinam-se os fundamentos jurídicos e técnicos das decisões administrativas, buscando identificar em que medida tais projetos incorporam ou negligenciam parâmetros relacionados à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como suas implicações na efetivação do direito à cidade sustentável.

Ao final, são expostas as principais conclusões da pesquisa e, ainda, uma agenda de pesquisa voltada ao aprofundamento do debate sobre licitações, licenciamento urbanístico-ambiental e justiça climática em contextos urbanos vulneráveis.

2 Metodologia

Visando testar a dimensão empírica do debate teórico trazido à lume, selecionou-se algumas obras públicas executadas na capital paraense, Belém (PA), no contexto preparatório para a 30ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 30), para compreender desafios atuais relacionados à inserção da variável climática nos projetos de obras e empreendimentos públicos de intervenções urbanas, por meio das licitações e do licenciamento urbanístico-ambiental.

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de cunho analítico-descritivo e orientada por um raciocínio dedutivo. Tal escolha metodológica se justifica pela complexidade e pela natureza interdisciplinar do objeto de estudo, que envolve a articulação entre o regime jurídico das licitações públicas, o licenciamento urbanístico-ambiental e o Direito à Cidade, no contexto da emergência climática.

Quanto à revisão de literatura, foi utilizada a técnica de levantamento bibliográfico sem critério sistemático, com base em consultas ao repositório *Google Scholar*, tendo como palavras-chave: "licitações sustentáveis", "licenciamento ambiental", "licenciamento urbanístico", "direito à cidade e mudanças climáticas", "obras públicas" e "sustentabilidade". A seleção dos materiais seguiu critérios básicos de relevância temática, atualidade, rigor acadêmico e pertinência ao recorte brasileiro.

Foram priorizadas produções científicas publicadas em periódicos qualificados, dissertações, teses e livros de referência no campo do Direito Ambiental, Direito Urbanístico, Planejamento Urbano e Políticas Públicas. A revisão buscou identificar abordagens teórico-conceituais e jurídico-normativas que alicerçam o debate sobre os instrumentos jurídicos urbanos e sua adequação às exigências da crise climática.

Além da bibliografia especializada, a pesquisa realizou coleta e análise documental, com ênfase em fontes normativas, relatórios institucionais, notícias jornalísticas e documentos de livre acesso relacionados a obras públicas realizadas em Belém (PA), as quais foram justificadas pelo Governo do Estado do Pará como necessárias à preparação da cidade para sediar a COP 30.

As informações trazidas no presente trabalho foram guiadas por categorias analíticas previamente definidas, como: (i) sustentabilidade nas licitações, (ii) adaptação climática no licenciamento ambiental, (iii) implicações para o direito à cidade e (iv) participação cidadã em decisões sobre obras públicas. A análise dos dados foi guiada pelo método interpretativo e crítico, dialogando com a literatura revisada e com os marcos legais e doutrinários pertinentes.

Entre as limitações metodológicas da pesquisa, destaca-se a ausência de realização de entrevistas e de coleta de dados primários junto a gestores, técnicos ou comunidades afetadas pelas obras analisadas, o que restringe a abordagem à dimensão documental e normativa. Outrossim, a dependência de documentos públicos disponíveis *on-line* e de notícias veiculadas por meios de comunicação de circulação local limita a profundidade empírica em relação à implementação concreta das políticas analisadas. Ainda assim, os dados reunidos permitiram construir uma base para reflexão crítica, reconhecendo que futuros estudos empíricos, de caráter avaliativo, podem dar seguimento e aprofundar as conclusões apresentadas neste artigo.

3 O direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à cidade sustentável: interfaces ambientais, urbanísticas e administrativas

Segundo dados da ONU,[1] o ano de 2024 foi confirmado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) como o ano mais quente já registrado na história mundial, com base em seis conjuntos de dados. Assim, vivencia-se o primeiro ano com uma temperatura média global acima da média pré-industrial, sendo superior ao limite de 1,5ºC preconizado pelo Acordo de Paris. Nesse sentido, usando dados do INMET – Instituto Nacional de Meteorologia e do Serviço de Mudança Climática Copernicus da União Europeia, 2024 foi o ano mais quente já registrado no Brasil e no mundo.[2]

É urgente a tomada de ações visando limitar o aquecimento global a 1,5ºC em longo prazo, em cumprimento ao Acordo de Paris, bem como amparar as nações mais suscetíveis aos efeitos catastróficos da crise climática, como destacado pelo Secretário-geral da ONU, António Gueterres.[3]

Dito isso, importa frisar que a Carta Magna de 1988, considera o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, considerando ainda que este é um dever de todos/as, dispondo em seu artigo 225, *caput*. Logo, o preceito trazido pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988, considera o meio ambiente "[...] como um valor fundamental da pessoa humana, sendo, assim, considerado um direito gravado pelas características da indisponibilidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade e prioridade".[4]

Ademais, o direito à cidade sustentável, consagrado no ordenamento jurídico brasileiro, primeiramente por meio do artigo 182 da Constituição de 1988, e trazido de forma expressa no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), representa um avanço significativo na proteção de direitos fundamentais e na promoção de um desenvolvimento urbano mais equitativo e responsável. Assim, conforme preceitua o Estatuto da Cidade, esse direito pode ser compreendido como um

1 ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *ONU confirma 2024 como o ano mais quente já registrado, com cerca de 1b,55ºC acima dos níveis pré-industriais*. Disponível em: https://encurta.ae/uLe2M. Acesso em: 16 mar. 2025.

2 FARIAS, Talden. FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em:https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/. Acesso em: 06 abr. 2025.

3 ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *ONU confirma 2024 como o ano mais quente já registrado, com cerca de 1b,55ºC acima dos níveis pré-industriais*. Disponível em: https://encurta.ae/uLe2M. Acesso em: 16 mar. 2025.

4 FARIAS, Talden. FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em:https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/. Acesso em: 06 abr. 2025.

direito que agrega diversos outros, envolvendo direitos sociais essenciais, como o acesso à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental e à infraestrutura.

> Nesse sentido, cidades sustentáveis, enquanto direito fundamental constitucionalmente protegido, devem sem entendidas como aquelas que promovem atividades econômicas produtivas e são inclusivas social e politicamente, além de serem ambientalmente sustentáveis.[5]

Essa concepção ampla, alinhada ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado preconizado na Constituição Federal de 1988, exige uma abordagem integrada e multidisciplinar, que considere as interfaces ambientais, urbanísticas e administrativas. A efetivação desse direito demanda a adoção de políticas públicas inovadoras e o uso de tecnologias que promovam cidades mais caminháveis, verdes, acessíveis, seguras e inclusivas, em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável preconizados (ODS) pela Organização das Nações Unidas, especialmente o ODS 11 sobre cidades e comunidades sustentáveis.

O dever de adequação para a garantia do desenvolvimento sustentável é temática transversal, o que engloba a legislação ambiental de modo geral, com a criação da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei n. 12.187/2009) e seus reflexos no Direito Administrativo, especialmente nas licitações, regulamentada atualmente pela Lei n. 14.904/2024, que estabelece diretrizes para elaboração de planos de adaptação à mudança do clima. Souza e Araújo Júnior, ao discorrerem sobre a licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável, asseveram que:

> [...] diante da evolução e complexidade das atividades da Administração Pública, a licitação deixou de ser vista apenas como uma atividade burocrática para aquisição de bens, serviços e obras, passando a desempenhar um papel fundamental na sociedade. Dado o grande poder de compra do Estado em todas as esferas federativas, foi possível perceber o potencial da licitação para promover mudanças sociais e econômicas. Essa nova perspectiva teve um profundo impacto na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021), de tal maneira que a nova legislação trouxe diversos dispositivos que enfatizam o dever do poder público de considerar aspectos relacionados à efetivação de políticas públicas e ao desenvolvimento nacional sustentável. Aliás, o desenvolvimento nacional sustentável foi elevado à categoria de princípio norteador e estabelecido como um dos objetivos a serem considerados no processo licitatório.[6]

---

[5] SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 110.

[6] SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte,

Nesse contexto, é relevante destacar que, ao instituir a Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Brasil tornou-se o primeiro país em desenvolvimento a formalizar, perante a comunidade internacional, compromissos voluntários de mitigação das emissões de gases de efeito estufa.[7]

No tocante ao Meio Ambiente Urbano, em continuidade à Agenda Habitat e à Declaração de Istambul de 1996, a Nova Agenda Urbana prescreve as condições de transformação urbana para a consecução de cidades habitáveis, inclusivas, saudáveis, sustentáveis, seguras, organizadas, compactas e resilientes.[8] A implementação dessa agenda política internacional demanda a reestruturação dos processos de planejamento, desenvolvimento, governança e administração urbanos, mediante a aplicação de medidas no âmbito do planejamento urbano, da legislação, das políticas econômicas locais e das políticas estaduais de urbanismo.[9]

Assim, nota-se a transversalidade da temática do direito ao meio ambiente sustentável e a cidade sustentável, exigindo a adoção de medidas de adequação por toda a coletividade e, especialmente, pelo Poder Público, como será mais bem delineado a seguir.

4 A sustentabilidade nos procedimentos administrativos licitatórios

A Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), nos artigos 5º e 11, V, elenca o Princípio do Desenvolvimento Sustentável como balizador das licitações e contratações realizadas pelas Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, funcionando também como um objetivo ou fio condutor do próprio procedimento licitatório. Este axioma determina que o Poder Público sopese as consequências ambientais decorrentes de qualquer decisão administrativa ante os efeitos na seara econômica, de forma que os custos de ambos sejam proporcionais e que a sustentabilidade não seja relegada a segundo plano.[10]

ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 106.

7 GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044. Acesso em: 10 mar. 2025.

8 IBERDROLA. *Nova agenda urbana*: Como potencializar o desenvolvimento urbano sustentável?. [2025?]. Disponível em: https://www.iberdrola.com/compromisso-social/nova-agenda-urbana. Acesso em: 15 de mar. 2025.

9 IBERDROLA. *Nova agenda urbana*: Como potencializar o desenvolvimento urbano sustentável?. [2025?]. Disponível em: https://www.iberdrola.com/compromisso-social/nova-agenda-urbana. Acesso em: 15 de mar. 2025.

10 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 35. ed. rev. atual e ampl. Barueri: Atlas, 2021.

A Lei n. 12.349/2010 introduziu o conceito de desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas ao alterar o artigo 3º da Lei n. 8.666/1993, estabelecendo a promoção desse desenvolvimento como um objetivo fundamental da licitação, o que tornou a observância de critérios socioambientais um requisito mandatório para a Administração Pública em todas as suas contratações.[11]

Segundo Marinela,[12] a promoção do desenvolvimento sustentável foi introduzida em ambos os textos normativos de forma genérica, como um escopo das licitações públicas, no entanto a Lei n. 12.462/2011, que trata do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, abordou o tema de maneira um pouco mais precisa, exigindo expressamente, por exemplo: observâncias de normas atinentes à gestão de resíduos sólidos gerados pelas obras, incluindo a participação de associações ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis; a compensação ambiental e a mitigação de danos por meio do estabelecimento de condicionantes das licença ambientais; a realização de estudos técnicos para avaliação de impactos, como os de vizinhança, previstos na legislação urbanística; a proteção do patrimônio cultural; a acessibilidade de prédios e espaços públicos para pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, bem como a adoção de equipamentos, serviços e produtos que tenham eficiência energética e menor uso de recursos naturais.

Sobre a mitigação, Mello[13] esclarece que diz respeito à realização de mudanças tecnológicas que diminuam a utilização de recursos naturais e as emissões por unidade de produção, bem como a utilização de medidas que limitam as emissões de gases causadores de efeito estufa e aumentem os sumidouros de CO2, nos termos da Lei n. 12.187/2009, que criou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

A Lei n. 13.303/2016, que estabeleceu as bases para as licitações na esfera das estatais, também previu o Princípio do Desenvolvimento Sustentável como orientador de certames e contratações, prevendo, inclusive, exigência de certificação da qualidade do produto e do processo de fabricação no tocante à questão ambiental. Segundo a norma, tais critérios podem justificar diferentes remunerações do contratado, conforme o desempenho evidenciado em termos de sustentabilidade e a previsão editalícia sobre metas, padrões de qualidade e prazos de entrega.[14]

---

[11] SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938. Acesso em: 25 mar. 2025.

[12] MARINELA, Fernanda. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

[13] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

[14] MARINELA, Fernanda. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

Semelhante lógica foi incorporada à Nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021), em se tratando de obras, fornecimentos e serviços de engenharia, ficando explícita a preocupação da Administração Pública com o ciclo de vida do objeto da licitação ou contrato. Ademais, o artigo 26, II, prevê hipótese de margem de preferência no certame para propostas de fornecimento de bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis. O artigo 60, §1º, IV, por sua vez, fixa como critério de desempate e propostas a comprovação de mitigação de danos ambientais relacionados à tecnologia empregada e a adoção de medidas que, por um lado, diminuam as emissões de gases de efeito estufa e, por outro, aumentem os sumidouros de carbono.

A PNMC estabelece diversos instrumentos para a implementação de suas diretrizes, visando à mitigação das emissões de gases do efeito estufa (GEE) e à adaptação aos efeitos climáticos. Entre eles, destacam-se os planos setoriais e de ação contra o desmatamento, medidas fiscais e tributárias para estimular a redução e remoção de GEE, e o estabelecimento de critérios de preferência em licitações e concorrências públicas.[15]

A relevância da gestão pública socioambiental reside na necessidade de transformar a atuação da administração pública, que, em sua rotina, ainda emite GEE, utiliza produtos que agridem o meio ambiente e desperdiça recursos como energia e água, devido à falta de consideração de aspectos socioambientais.[16] Ademais, considerando os compromissos internacionais de redução dos GEE assumidos pelo Brasil, temos que ainda é desafiador a contribuição para o atingimento dessas metas, pelos setores econômicos em expansão, como mineração, infraestrutura e agronegócio.[17]

Assim, refletir sobre o papel do Estado na promoção da sustentabilidade nos processos administrativos das licitações e nos licenciamentos de obras e empreendimentos públicos são temáticas que, apesar de já haver certo debate sobre a sua relevância, ainda precisam ser mais bem articuladas.

Seguindo os ensinamentos de Souza e Araújo Júnior,[18] tem-se que a licitação, antes compreendida como mero procedimento burocrático para a aquisição de bens,

[15] GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044. Acesso em: 10 mar. 2025.

[16] GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044. Acesso em: 10 mar. 2025.

[17] FARIAS, Talden; FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em:https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/. Acesso em: 06 abr. 2025.

[18] SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte,

serviços e obras, passa a ser entendida também como um instrumento do Poder Público para promover transformações econômicas e sociais. Desse modo, essa nova perspectiva está contida na Nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021), que incorporou diversos dispositivos reforçadores da obrigação do poder público de ponderar aspectos relacionados à implementação de políticas públicas e ao desenvolvimento nacional sustentável.[19]

As licitações sustentáveis, embora já previstas na Lei n. 8.666/93 e com amparo constitucional, recebem um novo impulso com a PNMC[20] e, mais recentemente, com a Lei Federal n. 14.133/2021, a qual inaugura um novo regramento para as Licitações e Contratos Administrativos, trazendo o desenvolvimento sustentável como um dos seus axiomas (artigo 5º), objetivos (artigo 11) e a sustentabilidade como um dos critérios para estabelecimento de remuneração variável na contratação de obras, fornecimentos e serviços, incluindo os de engenharia (artigo 144, *caput*).

Nesse sentido, cabe mencionar o art. 5º, que inclui o desenvolvimento nacional sustentável entre os princípios que orientam as licitações. Como mencionado, o desenvolvimento nacional sustentável, enquanto princípio norteador, é importante para garantir que todas as ações administrativas estejam alinhadas com a proteção ambiental e a promoção de um desenvolvimento ambientalmente equilibrado.[21]

A nova lei de licitações fortalece a sustentabilidade ao elevá-la a objetivo e princípio, exigindo a consideração de impactos ambientais e inovações sustentáveis, não apenas a viabilidade econômica.[22] O planejamento licitatório, especialmente através do Estudo Técnico Preliminar (ETP), torna-se essencial para a gestão pública sustentável, prevenindo danos ambientais e avaliando medidas mitigadoras como baixo consumo de energia e logística reversa.[23]

---

ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938. Acesso em: 25 mar. 2025.

19 SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938. Acesso em: 25 mar. 2025.

20 GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044. Acesso em: 10 mar. 2025.

21 SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 113.

22 SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938. Acesso em: 25 mar. 2025.

23 SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938. Acesso em: 25 mar. 2025.

Sobre a sustentabilidade incorporada em outros diplomas, tem-se que, em seu artigo 6º, XII, a PNMC, entre outros instrumentos para a aplicação da política, traz a menção ao estímulo de processos e tecnologias que auxiliem na redução dos gases do efeito estufa e mitigação, com estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e compras públicas, nas quais as propostas demonstrem economia de recursos naturais e redução dos GEE.

> Nessa perspectiva, merece destaque que o lócus da contratação estatal é típico exemplo em que se verifica a articulação entre o Estado e particulares, com vistas à defesa do meio ambiente. Tal percepção demonstra, portanto, que há expressa autorização constitucional para que questões ambientais sejam tuteladas pela via da contratação pública, inclusive e, especialmente, mediante a diferença de tratamento. Aliás, a ausência de previsões nessa ordem parece mesmo contrariar o Texto Constitucional, que exige que a tutela ambiental seja uma diretriz considerada em toda política estatal. Na verdade, argumentar em sentido contrário parece fundar-se em um duplo equívoco constitucional: o de supor que o rol de medidas do art. 225 é de algum modo taxativo e que o tema da proteção se põe, apenas, no que se refere a atividades potencialmente poluidoras.[24]

Desse modo, considerar a sustentabilidade da proposta apresentada na licitação e compras públicas faz parte do cumprimento pela Administração Pública do direito ao meio ambiente equilibrado, encartado na Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental para as presentes e futuras gerações. Assim, além da análise de viabilidade econômica da proposta apresentada, é necessário ainda que a Administração considere a sustentabilidade da proposta apresentada.

Nesse mesmo sentido são os ensinamentos de Souza e Araújo Junior, que consideram a licitação como um instrumento na consecução de cidades sustentáveis, defendendo que:

> [...] não há, na conjuntura atual, como desconsiderar a licitação como uma ferramenta importante na construção de cidades sustentáveis. Conforme explorado, a licitação é o meio para concretizar ações que auxiliam no desenvolvimento urbano sustentável, assim como o compromisso dos processos licitatórios em induzir determinadas práticas de mercado, adequando-as aos critérios de sustentabilidade.
>
> Entretanto, apesar do arcabouço normativo e de toda a concepção demonstrada sobre a possibilidade de utilização da licitação como

[24] GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044. Acesso em: 10 mar. 2025. p. 252.

> ferramenta de auxílio à construção de cidades sustentáveis, existem alguns desafios a serem enfrentados.
>
> Entre eles, destaca-se a ausência de capacitação técnica de servidores públicos para compreender sobre sustentabilidade ambiental, o que impede a aplicação desses conceitos nos processos licitatórios. Essa defasagem é ainda mais acentuada em pequenos e médios municípios, os quais possuem um número reduzido de servidores.[25]

Em síntese, a licitação deve ser entendida não apenas como um procedimento administrativo necessário para as compras públicas, conforme preceitua a Carta Magna de 1988, mas também como um instrumento para o Poder Público selecionar e incentivar iniciativas e práticas que contribuam para a sustentabilidade, inclusive em obras e empreendimentos públicos urbanos, auxiliando na construção de cidades sustentáveis.

Como asseveram Sarlet, Wedy e Fensterseifer,[26] a concepção da sustentabilidade está relacionada à proteção ecológica, visto que manter ou recuperar o equilíbrio ambiental pressupõe que se utilize recursos naturais de maneira racional e harmônica, a fim de evitar o seu esgotamento e o cenário de degradação, por isso o desenvolvimento sustentável se encontra expresso como princípio na Constituição Federal de 1988 (artigos 170, VI, e 225) e em diversas normas jurídicas brasileiras editadas desde a década de 1980, quando criada a Política Nacional do Meio Ambiente.

Nesse contexto, usando os ensinamentos de Farias e Fonseca,[27] tem-se que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), ao realizar a classificação do meio ambiente em seu artigo 3º, I, e ao considerar sua dimensão ecológica, acaba relacionando-se com a estabilidade climática e com o meio ambiente. Desse modo, considerando os objetivos do licenciamento ambiental, que é o instrumento de controle estatal para atividades potencialmente poluidoras, é ilógico não considerar esse instrumento como uma possibilidade de auxílio ao cumprimento das metas de redução de GEE e demais compromissos climáticos internacionais, vez que as

[25] SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 120.

[26] SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Climático*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

[27] FARIAS, Talden; FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em:https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/. Acesso em: 06 abr. 2025.

atividades potencialmente poluidoras necessitam passar pelo processo de licenciamento ambiental.[28]

Assim, apesar de ainda haver pouca regulamentação sobre a variável climática no licenciamento ambiental no Brasil, esta é possível e decorre da própria lógica contida no ordenamento pátrio sobre o direito fundamental ao meio ambiente, bem como dos compromissos internacionais assumido pelo país nessa seara, carecendo ainda de regulamentação sobre os padrões de qualidade ambiental relacionado aos impactos climáticos.[29]

4.1 Licenciamento urbanístico e ambiental de obras e empreendimentos públicos sustentáveis, no contexto da emergência climática: um diálogo possível e necessário

No Brasil, a política urbana tem alicerce na principiologia da Constituição Federal de 1988, a primeira a versar sobre matéria urbanística e ambiental, e também nas diretrizes gerais estabelecidas pela Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Carta Magna. Juntas, estas normas jurídicas formam um conjunto axiológico que orienta o desenvolvimento de cidades e a concretização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, de modo a proteger o interesse público-coletivo.

A ordem urbanística tem como escopo garantir o bem-estar coletivo, a segurança e o equilíbrio ambiental, a partir de um modelo de desenvolvimento que orienta os entes federativos na consecução de políticas públicas urbanas, segundo suas respectivas competências (legislativas e materiais) e autonomias (política, administrativa, financeira, tributária e jurídica). Relaciona-se com outras áreas do Direito, demonstrando coerência e pertinência com o sistema jurídico brasileiro, por meio de pressupostos metodológicos específicos que propiciam a sistematização, a interpretação e a operacionalização das suas normas.[30]

As normas que corporificam a ordem urbanística apresentam natureza compulsória, característica que condiciona o exercício do direito de propriedade, devendo ser observada pelo Poder Público e pelos particulares nos procedimentos

[28] FARIAS, Talden; FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em:https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/. Acesso em: 06 abr. 2025.

[29] FARIAS, Talden; FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em:https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/. Acesso em: 06 abr. 2025.

[30] RABELLO, Sonia. Direito Urbanístico e Direito Administrativo: imbricação e interrelações. *Revista Direito da Cidade*, Rio de Janeiro: UERJ, v. 1, n. 1, abr. 2014. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/10492/8264. Acesso em 19 mar. 2025.

e nas operações que intentam modificar a realidade. Dizem respeito a aspectos estruturais e funcionais das edificações urbanas consideradas de forma coletiva, por isso não se confundem com as normas civis do direito de vizinhança e do direito de construir.[31]

A análise da conformidade urbanística procede das competências constitucionais fixadas para embasar a regulamentação edilícia, a intervenção e o controle urbanístico, tendo em vista a realização das quatro funções essenciais da cidade (habitação, trabalho, circulação e recreação). Na ordenação da atividade edilícia, o controle realizado pelo Poder Público municipal – executor da política de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 30, I e VIII, da CF/1988 – ocorre por meio de instrumentos jurídicos, como o licenciamento urbanístico e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), os quais possibilitam a análise da adequação de projetos e atividades às normas, aos princípios e planos urbanísticos.

Em sede de controle prévio, o foco da análise de viabilidade urbanística pode recair sobre uma construção, um parcelamento do solo ou um conjunto de construções que deva passar por aprovação do seu projeto, de maneira que tenha autorização para a execução das obras e atividades pretendidas, bem como as licenças exigidas pela legislação brasileira ao exercício de direitos individuais, conforme as limitações urbanísticas e ambientais incidentes sobre o local de interesse.

As licenças urbanísticas são expedidas segundo requisitos e condições legais, de cunho objetivo e subjetivo, verificados no bojo de processos de licenciamento urbanístico, processos administrativos instaurados no âmbito dos órgãos públicos competentes para a ordenação e o controle do uso e da ocupação do solo urbano. Aludida espécie de licença é ato administrativo unilateral e vinculado (ato-meio) que confere ao interessado a faculdade de realizar determinada atividade pública ou particular (ato-fim) sob anuência do Poder Público.[32]

O licenciamento urbanístico é um importante instrumento de gestão, sendo também relevante para complementar as análises técnicas e jurídicas realizadas no âmbito do licenciamento ambiental, tendo em vista o controle de obras, atividades e empreendimentos utilizadores de recursos naturais, que sejam efetiva ou potencialmente poluidores, capazes de causar impactos significativos nos ambientes natural e artificial, a exemplo das obras públicas realizadas no município de Belém (PA) como preparação para a COP 30.

O licenciamento realizado pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA destina-se ao cumprimento do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente

[31] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2014.
[32] SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. *Licença urbanística*. São Paulo: Malheiros, 2001.

equilibrado. Mais do que recomendável, a compatibilização entre o licenciamento urbanístico e o licenciamento ambiental é necessária em razão da interdependência dos seus regulamentos e, ainda, do fato de a proteção dos ambientes natural e artificial apresentar interseção com a proteção dos direitos humanos, porquanto contribui para a melhoria das condições de vida, a realização da dignidade humana e a promoção do bem-estar coletivo.

Apesar do escopo convergente, a licença urbanística apresenta finalidade diferente da licença ambiental, por esse motivo uma não substitui a outra, mas elas se acrescentam e colaboram para o alcance dos seus propósitos.[33] Por força do federalismo cooperativo, independentemente dos níveis em que se realizam os licenciamentos ambiental e urbanístico, é primordial que haja um acoplamento entre as decisões administrativas exaradas pelo Poder Público, as quais devem estar respaldadas no interesse coletivo e afinadas com o planejamento do desenvolvimento local e regional.

O objeto de tutela do licenciamento urbanístico diz respeito ao espaço construído que é formado, entre outros, pelo conjunto de bairros, ruas, praças, edificações, equipamentos particulares e públicos que integram uma cidade, cuja ordenação encontra amparo não somente nos artigos 5º, XXIII; 21, XX e 182 da CF/1988, mas também em normas infraconstitucionais como a Lei n. 6.766/1979 (parcelamento do solo urbano), a Lei n. 10.257/2001, a Lei n. 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole[34] e, mais recentemente, a Lei n. 13.465/2017 (regularização fundiária rural e urbana).

Apesar do uso da terminologia artificial, considera-se o conceito de meio ambiente de forma ampla, incluindo também as dimensões natural, cultural e laboral, uma vez que não se pode pensar a cidade e a complexidade ambiental sem uma visão integrada dos seus elementos. Para Leff (2003), a crise ambiental verificada na atualidade está relacionada ao conhecimento decorrente da modernidade, da sua racionalidade científica e instrumental, de forma que o enfrentamento do problema perpassa por novas vias do saber, que sejam voltadas à reconstrução e reapropriação do pensamento considerado na sua complexidade. Por esse motivo, a proteção do meio ambiente pressupõe pensamento complexo e sistêmico sobre suas partes interconectadas, incluindo, na atualidade, questões relacionadas a medidas de adaptação e mitigação climática.

Ao lado da regulação urbanística, a concertação dos licenciamentos ambiental e urbanístico com a questão fundiária revela-se estratégica ao ordenamento dos espaços urbanos e à materialização do projeto político do desenvolvimento

[33] FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental*: aspectos teóricos e práticos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
[34] STRUCHEL, Andrea Cristina de Oliveira. *Licenciamento ambiental municipal*. São Paulo: Oficina de Textos, 2016.

sustentável, o que perpassa pela efetivação dos princípios constitucionais da função social da cidade e da função social da propriedade. Entre as várias conceituações de desenvolvimento, destaca-se aquela fundada na realização universal dos direitos humanos, os quais indicam as prioridades para que o modelo de desenvolvimento tenha como ponto de partida e finalidade a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e econômica.[35]

A dimensão social da concepção de desenvolvimento sustentável constitui um postulado ético intergeracional que tem como base a solidariedade e a responsabilidade, bem como o enfrentamento da exclusão social, da pobreza e das desigualdades materiais. A dimensão ambiental está relacionada ao respeito à capacidade de suporte e recuperação do meio ambiente ante as externalidades das atividades humanas, em prol da proteção da vida e da qualidade de vida para presentes e futuras gerações.

A sustentabilidade econômica, por sua vez, reconhece o crescimento econômico como condição necessária ao desenvolvimento, porém o considera insuficiente se alcançar o objetivo do progresso social. Com efeito, não há como se falar em sustentabilidade de cidades sem uma articulação das agendas urbana, ambiental e fundiária, que precisam ser conciliadas com outras políticas setoriais e com práticas democráticas facilitadoras da participação direta da população e da sociedade civil na criação, na implementação e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

À luz da Lei n. 10.257/2001, considera-se como sustentável a cidade que assegura 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 atuais e futuras gerações (EC, art. 2º, I). Pela perspectiva teórica, cidade sustentável é uma concepção que vem se dinamizando ao longo do tempo, repleta de valores ligados à realização da vida humana com dignidade, o que inclui a noção objetiva de qualidade de vida.

A desvinculação dos licenciamentos ambiental e urbanístico pode obstaculizar a concretização do ideal da cidade sustentável. Isso porque a visão fragmentada de um projeto ou plano de intervenção urbana pode levar à priorização de uma licença ou autorização em detrimento da outra, razão pela qual é imprescindível que os estudos técnicos sejam executados de forma conjunta entre os órgãos responsáveis pelo controle ambiental e urbanístico.[36] Esta medida pode evitar, por exemplo, que o tipo construtivo analisado pelo Poder Público não apresente regularidade

[35] SACHS, Ignacy. Primeiras intervenções. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo (Orgs.). *Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 21-41.

[36] GARCEZ, Rochelle Jelinek. Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, v. 2, 2005.

plena, ou seja, adequação a normas fundiárias, ambientais e urbanísticas, assim como a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para enfrentamento da emergência climática.

O licenciamento urbanístico revela-se, portanto, como um relevante instrumento jurídico-político para prevenir conflitos sociais relacionados ao uso e à ocupação do solo urbano e, ainda, propiciar a realização de direitos humanos, papel esse que depende de uma compreensão sistêmica do território municipal. Sem embargo, é primordial que também seja aprofundada a experiência democrática no planejamento e na gestão urbana, de maneira que Poder Público e coletividade possam cooperar no sentido da coprodução da cidade sob os pressupostos do desenvolvimento sustentável e da justiça climática.

A título de exemplificação do debate teórico-conceitual ora levantado sobre como a dimensão climática pode ser incorporada nas análises de processos de licenciamento ambiental e urbanístico de obras públicas em áreas urbanas, aponta-se a inserção da questão climática por meio da exigência de estudos técnicos que avaliem os impactos da obra sobre a emissão de gases de efeito estufa e a capacidade de resiliência climática do território.

Isso inclui a consideração de fatores como impermeabilização do solo, alteração do regime de ventos e sombreamento, supressão de vegetação urbana e aumento das ilhas de calor. Tais elementos devem ser contemplados em Estudos de Impacto Ambiental (EIA), Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) ou outros instrumentos que já são exigidos pelo Estatuto da Cidade e por normas municipais, orientando decisões que priorizem soluções de baixo impacto e adaptação climática.

Além disso, a etapa de análise do projeto urbanístico pode incorporar considerações sobre a compatibilidade da obra com planos e políticas públicas locais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, como planos diretores, planos de mobilidade urbana, planos de arborização e planos de ação climática. A aprovação de empreendimentos públicos pode, nesse sentido, ser condicionada à demonstração de alinhamento com esses instrumentos, priorizando, por exemplo, a infraestrutura verde, o uso de materiais de baixo carbono, a eficiência energética das edificações e a valorização do transporte coletivo e da mobilidade ativa. Isso contribuiria sobremaneira para a produção de cidades mais sustentáveis, inclusivas e resilientes, conforme orientam as bases do Acordo de Paris, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as diretrizes da Nova Agenda Urbana, da Organização das Nações Unidas.

Na fiscalização e no monitoramento pós-licenciamento, a dimensão climática pode ser mantida por meio da adoção de indicadores de performance ambiental e desempenho climático vinculados aos contratos administrativos que derivam de licitações, especialmente nos aspectos relacionados à gestão de resíduos, uso racional de água e energia, manutenção de áreas verdes e controle de poluentes.

A exigência de compensações ambientais voltadas à mitigação climática, como plantio de árvores, criação de corredores ecológicos urbanos ou instalação de sistemas de captação de águas pluviais, pode ser prevista como contrapartida do empreendimento. Dessa forma, o licenciamento ambiental e urbanístico deixa de ser uma etapa meramente formal e passa a exercer papel estratégico na governança climática local, contribuindo para a construção de cidades preparadas para os desafios impostos pela emergência climática.

Não obstante, a efetiva incorporação da dimensão climática nos processos de licenciamento ambiental e urbanístico de obras públicas em áreas urbanas depende, fundamentalmente, do respeito ao direito de participação democrática nas discussões e decisões que envolvem a transformação do território. A escuta de comunidades afetadas, de movimentos sociais, de especialistas e de organizações da sociedade civil permite identificar vulnerabilidades locais, garantir maior transparência nos procedimentos e ampliar a legitimidade das decisões. Como adverte Libório, "[...] o Estado não pode aniquilar a chance de cada um realizar suas pretensões como cidadão, dentro dos parâmetros estabelecidos pela nossa Carta Constitucional".[37]

Por meio da garantia da democracia participativa, o licenciamento deixa de ser um instrumento meramente técnico, aspecto burocrático aos processos licitatórios, e passa a constituir um espaço de governança ambiental, essencial para assegurar que as obras e os empreendimentos públicos estejam alinhados às metas climáticas e às necessidades reais da população, especialmente aquelas mais vulneráveis aos efeitos das mudanças do clima.

5 Obras e empreendimentos públicos em Belém (PA), no período pré-COP 30

Desde que Belém fora escolhida como a cidade-anfitriã da COP 30, uma grande publicidade começou a ser impulsionada nas ruas, por meio de *outdoors* espalhados em áreas estratégicas e nas redes sociais do Poder Público, tanto pela esfera municipal como da estadual, com o objetivo de alavancar internacionalmente os aspectos culturais da cidade e a importância da Conferência, utilizando como *slogan* a frase "COP da Floresta", atingindo o *status* de um megaevento internacional,[38] cuja realização é inédita na região amazônica.

[37] LIBÓRIO, Daniela Campos. Audiência pública na gestão democrática da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 287-306, jul./dez. 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/942?articlesBySimilarityPage=11. Acesso em: 5 abr. 2025. p. 288.

[38] DAMO, Arlei Sander; OLIVEN, Ruben George. Apresentação. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 19, n. 40, p. 9-15, jul./dez., 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ha/a/Nx8fVxD6mTdjV3jTR8fHP8N/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 16 mar. 2025.

A Comissão Tripartite da COP 30, formada por representantes da União, do Estado e do Município criou oito projetos prioritários que definiram as áreas a sofrerem obras e intervenções urbanas e denominaram de "Polígono da COP 30",[39] como áreas centrais da cidade e de maior mobilidade, trânsito e fluxo de pessoas, principalmente aos participantes do evento. Dentro das áreas delimitadas estão: ao norte, as Avenidas Júlio César e João Paulo II; ao sul, a Rua dos Mundurucus; e ao leste, o Complexo do Ver-o-Peso e a Avenida Pedro Álvares Cabral. Fora do Polígono, ainda estão incluídas as obras do campus da Universidade Federal do Pará, no bairro do Guamá.

A criação desse Polígono, suscitou inúmeras problemáticas, como evidenciar ainda mais a desigualdade social presente na capital, excluindo e retirando dos projetos, as áreas mais afastadas, periféricas e de baixada, privilegiando as áreas consideradas mais "nobres" e alvos de especulação imobiliária,[40] localizadas em avenidas principais de Belém, como nos bairros da Cidade Velha, Marco, Campina, São Brás, Sacramenta, Guamá e Val-de-Cães (área ao entorno do Aeroporto Internacional de Belém).

Isso não parece ser novidade, pois a cidade de Belém já sofreu inúmeros processos de urbanização, principalmente no século XIX, durante a época da economia da borracha, impulsionada pelo Intendente Antônio Lemos, que fora conhecido por transformar a cidade de acordo com os moldes europeus de "embelezamento urbano" e adotou como políticas públicas: aterramento de rios, pavimentação de ruas, construção de praças e sistema de esgoto, aproximando e convergindo a cidade com as águas que entornam a região. Entretanto, Lemos seguiu uma lógica de administração municipal higienista,[41] com extinção de cortiços e adotando medidas políticas que favoreciam somente a elite paraense que habitava a área central da cidade.

Diante de uma nova transformação urbana visando à realização da Conferência Climática, os projetos atuaram novamente na região central, beneficiando quem mora nas proximidades. Castro e Dias afirmam que:

> [...] E não é só isso, os relatórios de planejamento urbano vinculados à COP 30 frequentemente destacam o potencial econômico das

[39] BOGÉA, Hiroshi. As mudanças anunciadas para Belém como sede da COP 30. *Hiroshi Bogéa Online*. 26 mai. 2023. Disponível em: https://www.hiroshibogea.com.br/as-mudancas-anunciadas-para-belem-como-sede-da-cop-30/. Acesso em: 14 mar. 2025; TAKETA, Brenda. Vale tudo para maquiar a COP 30? *Sumaúma*. 25 jul. 2023. Disponível em: https://sumauma.com/vale-tudo-para-maquiar-belem-para-a-cop-30/. Acesso em: 14 mar. 2025.

[40] TAKETA, Brenda. Vale tudo para maquiar a COP 30? *Sumaúma*. 25 jul. 2023. Disponível em: https://sumauma.com/vale-tudo-para-maquiar-belem-para-a-cop-30/. Acesso em: 14 mar. 2025.

[41] PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. Belém do Pará: cidade e água. Dossiê: água urbanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 41-60, maio 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3302. Acesso em: 17 mar. 2025.

> obras, como a revitalização de áreas estratégicas nos canais da Doca e Tamandaré, que são apresentadas como essenciais para atender às demandas de um evento internacional de grande porte.[42]

Nesse sentido, surgiu outra polêmica entorno da construção do sistema de esgotamento sanitário da "Nova Doca", em que os rejeitos seriam transferidos e despejados na região onde encontra-se a Vila da Barca, uma das maiores comunidades urbanas da América Latina, em que a maioria das moradias são precárias e construídas em palafitas em cima de territórios alagados.[43] Tal fato, evidencia novamente a desigualdade social e o racismo ambiental no período antecessor ao evento.

Além da esfera social, política e econômica, essa problemática afeta diretamente o planejamento urbano diante das obras públicas realizadas nas áreas delimitadas dos projetos. Diariamente, nos noticiários, surgiram denúncias sobre o andamento dos mesmos, gastos públicos e a questão de licenciamento ambiental, com suspeitas de atraso na realização ou a ausência de estudos e relatórios detalhados sobre impactos ambientais (EIA/RIMA), assim como a não realização de consultas prévias aos moradores das áreas afetadas, como os de comunidades tradicionais urbanas e não urbanas.

O edital da Concorrência Eletrônica n. 90004/2024 (Identificador: *PNCP-05054861000176-1-000367-2024)*, do tipo melhor combinação de Técnica e Preço,[44] sob a forma de execução indireta no regime de empreitada por preço unitário, resultante do Processo Administrativo n. 2024/300364 da Secretaria Estadual de Obras Públicas (SEOP), estabeleceu o seguinte: "[...] contratação de serviços técnicos para gerenciamento e supervisão das obras associadas ao trigésimo evento da Conferência das Partes – COP 30 (BNDS), no âmbito da Secretaria de Estado de Obras Públicas – SEOP, de acordo com as especificações e condições estabelecidas".

O Termo de Referência do edital dispõe que as obras a serem supervisionadas e gerenciadas seriam: da Requalificação da Feira do Barreiro – Ponte do Galo; Implantação do Parque Linear no canal da Tamandaré; Parque Guajará (Integração

[42] CASTRO, Ana Beatriz Amaral de; DIAS, Daniella Maria dos Santos. Belém, COP 30 e o direito à cidade: megaeventos, gentrificação e exclusão socioespacial. *Revista Aracê*, São José dos Pinhais, v. 7, n. 2, p. 9062-9079, 2025. p. 9074.

[43] ASSUNÇÃO, Fernando. Projetada para a COP 30, construção de avenida ameaça quilombo na Grande Belém. *Alma Preta*. 12 mar. 2024. Disponível em: https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/cop-30-avenida-liberdade-ameaca-quilombo-grande-belem/. Acesso em: 17 mar. 2025.

[44] Edital 90004/2024. Contratação de serviços técnicos para gerenciamento e supervisão das obras associadas ao trigésimo evento da Conferência das Partes – COP 30 (BNDS), no âmbito da Secretaria de Estado de Obras Públicas – SEOP, de acordo com as especificações e condições estabelecidas. *Alerta Licitação*. Disponível em: https://alertalicitacao.com.br/!licitacao/PNCP-05054861000176-1-000367-2024. Acesso em: 17 mar. 2025.

Tapaná-Augusto Montenegro); Macrodrenagem do Tucunduba (Canal Caraparu, Canal Leal Martins e Canal Cipriano Santos); Canal do Cristal (Bengui)/Nova Marambaia; Duplicação da Rua da Marinha (Augusto Montenegro até Canal São Joaquim); Macrodrenagem do Rio Murucutu e Reforma do Centro de Convenções Hangar.

Interessante observar que, nas cláusulas do termo referencial, menciona-se a observação do estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental, assim como a realização do estudo técnico preliminar para o início das obras. Contudo, em 08 de maio de 2024, foi publicado no Diário Oficial do Estado, que o procedimento licitatório fora revogado e motivado por razões de interesse público.[45] Isso não impediu que as obras e intervenções seguissem sendo realizadas, principalmente por questões de financiamento por empresas nacionais, internacionais e multinacionais, como a Itaipu Binacional, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Vale, essa inclusive, já foi responsabilizada por inúmeros crimes e desastres ambientais, como o rompimento das barragens de Brumadinho e Mariana, ambos no estado de Minas Gerais.

Apesar do grande esforço publicitário em reforçar a ideia de uma "COP Sustentável" por ser realizada na Amazônia, os procedimentos administrativos licitatórios não se adequaram à característica da própria cidade de Belém, seus solos, suas culturas e suas águas que a distingue das demais capitais brasileiras. Além da particularidade de ser uma capital amazônica rodeada por rios, a cidade sofre diretamente com as mudanças climáticas que assolam o mundo, já que a cidade possui o clima equatorial quente e úmido durante o ano todo.

Assim, seja nos períodos chuvosos de início de ano que causam grandes inundações que atingem toda a região metropolitana, como nos períodos de temperaturas elevadas a partir do meio do ano, que transformam a cidade em um grande "caldeirão urbano", causando problemas respiratórios para todos que vivem na região, fazendo com que a arborização em massa, seja uma medida eficaz para amenizar as altas temperaturas, mas que não consta nos projetos aprovados de obras e intervenções urbanas realizadas e em andamento.

Em uma pesquisa recente sobre análises de temperaturas máximas registradas entre os anos de 1970 a 2023, que utilizou dados históricos do Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), foi constatado que o mês de novembro é o mais quente da capital paraense, pela ausência de chuvas e concluiu que, nos últimos cinquenta anos, a temperatura máxima da cidade já subiu 1,9ºC acima do limite estabelecido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) das Nações

[45] PARÁ (Estado). *Diário Oficial do Estado do Pará: Poder Executivo*, Pará, ano CXXXIV da IOE, 134º da República, nº 35.811, p. 89-90, 08 mai. 2024, protocolo 1070574. Disponível em: https://www.ioepa.com.br/portal/. Acesso em: 07 jul. 2025. p. 89.

Unidas, que é de 1,5ºC.[46] Tendo em vista este quadro, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) anunciou que 172 árvores, de mais de 100 espécies diferentes, estariam programadas para o transplantio às obras no Parque da Cidade e Porto Futuro II, sendo que 64 delas já teriam sido transplantadas.[47]

Já nos tempos do chamado "inverno amazônico", que acontece entre os meses de dezembro a maio, a preocupação contínua, pois as intervenções urbanas para a COP 30 causaram e evidenciaram sérios problemas urbanos já comuns na cidade, como alagamentos decorrentes de chuvas intensas, trânsito caótico pelas mudanças de trajeto em vários pontos da cidade e a ausência de uma mobilidade urbana eficaz, fazendo com que as obras públicas afetassem ainda mais as situações ali existentes.

Nesse sentido, Vasconcelos Junior, Portela e Cardoso afirmam que:

> A crítica se deve a condição de que as mudanças climáticas são uma problemática que exige que fatores estruturais sejam revistos, principalmente na forma de produção e consumo hegemônicos, no caso da Amazônia Legal, se faz necessário diante dos danos e riscos provocados pelos grandes projetos. Mas, além disso, a leva-se em consideração, a COP sob suas proporções, assim como um grande projeto que gera repercussões na medida que coloca posto ao Estado Brasileiro, mais especificamente o poder público estadual do Pará, um conjunto de obras urbanas para a capital paraense, que se desenham em contradição a proposta do evento.[48]

Diante da ausência de licenciamento ambiental nas áreas contempladas do Polígono do megaevento, algumas medidas legais e jurídicas foram realizadas para pedir explicações ao Poder Público responsável ou impedir o andamento das obras que possam causar graves danos ao meio ambiente. Em 2024, foi deferida a liminar que determinou a paralisação imediata das obras de duplicação da Rua da Marinha, realizadas pelo Governo do Estado, sem licenças ambientais emitidas pelo Município de Belém, visto que o empreendimento invadia os limites do Parque Ambiental Gunnar Vingren, impactando na supressão vegetal, nos animais silvestres

[46] PIRES, Gabriel. Temperatura máxima em Belém já superou o limite estabelecido pelo Painel das Nações Unidas. *O Liberal*. 15 mar. 2025. Disponível em: https://www.oliberal.com/belem/temperatura-maxima-em-belem-ja-superou-limite-estabelecido-pelo-painel-das-nacoes-unidas-1.929861. Acesso em: 17 mar. 2025.

[47] PORTILHO, Marli. Árvores são transplantadas para áreas de obras em Belém. *Diário do Pará Online*. 03 dez. 2024. Disponível em: https://dol.com.br/noticias/para/885213/arvores-sao-transplantadas-para-areas-de-obras-em-belem?d=1. Acesso em: 17 mar. 2025.

[48] VASCONCELOS JÚNIOR, Moisés Rita; PORTELA, Roselene de Souza; CARDOSO, Welson de Sousa. Repercussões da COP 30 na dinâmica da cidade de Belém/PA. *Anais*. II Congresso Amazônias: Ambientes, Territórios e Desenvolvimento – COAM. 30 nov. 2023. Belém/PA. Disponível em: https://www.even3.com.br/anais/ii-coam/691407-repercussoes-da-cop-30-na-dinamica-da-cidade-belempa/. Acesso em: 14 mar. 2025. p. 12.

e nos olhos d'água ali presentes,[49] mas o Tribunal de Justiça do Pará autorizou a sua continuidade.

A falta de licenciamento ambiental nessa área, inclusive, já foi motivo para que um dos financiadores do projeto, o BNDES, não liberasse recursos para a execução da obra em virtude dos impactos ambientais alertados em documentos técnicos que detalham a supressão vegetal e a presença de possíveis espécies ameaçadas.[50] Isso revela que a preservação do meio ambiente não é uma preocupação que norteia alguns grandes empreendimentos públicos em Belém.

Outra notícia veiculada foi a notificação com auto de infração, pela Prefeitura de Belém ao Governo do Estado do Pará, em virtude da obra de dragagem do canal São Joaquim, localizado no bairro de Val-de-Cães e iniciada pela Secretaria Estadual de Obras Públicas (SEOP), em virtude de o empreendimento não apresentar Licença Prévia (LP) e de Instalação (LI) e, portanto, não apresentou alvará para a execução da obra.[51]

Também geraram preocupações ambientais o projeto destinado à dragagem no Porto de Belém, administrado pela Companhia das Docas do Pará (CDP). A Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) emitiu um parecer em que alerta para possíveis alterações no leito do rio, na composição de sedimentos, na qualidade da água e impactar a fauna aquática, além de riscos ao turismo e ao transporte local, fazendo com que a licitação fosse cancelada e o Porto de Outeiro sendo escolhido para atracagem de transatlânticos e que não necessitaria de dragagem.[52]

Nesse contexto, emergiu, ainda, outra polêmica em torno da construção da Rodovia Liberdade, cujo objetivo consiste em facilitar o tráfego na capital paraense, mas que atravessa dezenas de hectares de floresta amazônica e comunidades tradicionais, como o Quilombo do Abacatal. O projeto previu que a rodovia se estendesse da Avenida Perimetral até a Alça Viária, cortando duas importantes Áreas de Proteção Ambiental (APAs) como o Parque Estadual do Utinga e os mananciais

[49] VIDIGAL, Enize. Juiz manda suspender duplicação da Rua da Marinha por falta de licenciamento ambiental. *Agência Belém*. 05 nov. 2024. Disponível em: https://agenciabelem.com.br/Noticia/243806/juiz-manda-suspender-duplicacao-da-rua-da-marinha-por-falta-de-licenciamento-ambiental. Acesso em: 17 mar. 2025.

[50] ESTADO DO PARÁ ONLINE. *BNDES diz que ainda não autorizou liberação de recursos para duplicação da Rua da Marinha, em Belém, por impactos ambientais*. 13 fev. 2025. Disponível em: https://estadodoparaonline.com/bndes-diz-que-ainda-nao-autorizou-liberacao-de-recursos-para-duplicacao-da-rua-da-marinha-em-belem-por-impactos-ambientais/. Acesso em: 17 mar. 2025.

[51] LOPES, Fabricio. Obra do governo do estado no canal São Joaquim é embargada por falta de alvará e danos ao meio ambiente. *Agência Belém*. 05 dez. 2024. Disponível em: https://agenciabelem.com.br/Noticia/243236/obra-do-governo-do-estado-no-canal-sao-joaquim-e-embargada-por-falta-de-alvara-e-danos-ao-meio-ambiente. Acesso em: 17 mar. 2025.

[52] ABDPM – Academia Brasileira de Direito Portuário e Marítimo. *COP 30*: Governo cancela licitação para dragagem no Porto de Belém. 9 jan. 2025. Disponível em: https://abdpm.com.br/cop30-governo-cancela-licitacao-para-dragagem-no-porto-de-belem/. Acesso em: 17 mar. 2025.

Água Preta e Bolonha que abastecem a cidade, evidenciando sérios conflitos na fase de execução, por não observar preceitos ambientais e sociais.[53]

Segundo representantes da Associação dos Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá (AMPQUA), o Governo Estadual não respeitou o protocolo de consulta da comunidade, previsto na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e reconhecida nacionalmente pelo Decreto n. 6.040/2007 como uma das etapas primordiais para o licenciamento ambiental na área. Assim, mesmo a comunidade formulando o Estudo de Componente Quilombola (ECQ) que identificou os impactos da obra pública para os moradores, esta seguiu em execução,[54] tendo sido inaugurada em abril de 2026, com 14 quilômetros de extensão em pista expressa.

Apesar de o Governo Estadual alegar que não seja um empreendimento proveniente da COP 30, por já suscitar preocupações e conflitos que envolvam o meio ambiente por alguns anos e que o rito de licenciamento ambiental fora cumprido, a obra teve impulso e destaque durante o início das obras para o grande evento global, sendo matéria internacional veiculada pela agência de notícias britânica, *British Broadcasting Corporation* – BBC.[55] Em contrapartida, a Secretaria Executiva para a COP 30, vinculada à Casa Civil da Presidência da República do Brasil esclareceu que a obra em questão não é de responsabilidade do governo federal e nem faz parte das 33 obras de infraestrutura previstas para a realização do megaevento.[56]

Em suma, as notícias trazidas a debate sobre as problemáticas que envolveram obras e empreendimentos públicos relacionados à preparação da cidade de Belém para sediar a COP 30, evidenciaram problemas que não atingem somente a capital paraense, mas todo o estado do Pará, cuja ideia principal é afastar a região do descaso e do apagamento que sempre sofreu durante anos, por estar na Amazônia. Entretanto, é importante salientar o posicionamento dos órgãos do Poder Público em não seguir procedimentos básicos e etapas importantes para o licenciamento urbanístico e ambiental e a proteção do meio ambiente, em uma região fortemente marcada pela presença de floresta, animais, rios, igarapés e comunidades tradicionais que formam a pluralidade de vida amazônica.

A realidade empiricamente constatada por diferentes fontes de evidências neste estudo contrasta com o Parecer n. 00001/2021/CNS/CGU/AGU, que foi

[53] ASSUNÇÃO, Fernando. Projetada para a COP 30, construção de avenida ameaça quilombo na Grande Belém. *Alma Preta*. 12 mar. 2024. Disponível em: https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/cop-30-avenida-liberdade-ameaca-quilombo-grande-belem/. Acesso em: 17 mar. 2025.

[54] ASSUNÇÃO, Fernando. Projetada para a COP 30, construção de avenida ameaça quilombo na Grande Belém. *Alma Preta*. 12 mar. 2024. Disponível em: https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/cop-30-avenida-liberdade-ameaca-quilombo-grande-belem/. Acesso em: 17 mar. 2025.

[55] WELLS, Ione. Amazon forest felled to build road for climate summit. *BBC*. 11 mar. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/news/articles/c9vy191rgn1o. Acesso em: 17 mar. 2025.

[56] COP 30 BRASIL. Nota sobre a reportagem que trata das obras na Avenida Liberdade, em Belém. *COP 30 AMAZÔNIA*. 13 mar. 2025. Disponível em: https://cop30.br/pt-br/noticias-da-cop30-amazonia/nota-sobre-a-reportagem-das-obras-na-avenida-liberdade-em-belem. Acesso em: 17 mar. 2025.

elaborado pela Câmara Nacional de Sustentabilidade para nortear a atuação consultiva da Administração Pública, pelo qual foi recomendada a utilização de critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade em todas as fases das contratações públicas, perpassando pelas etapa de planejamento, seleção de fornecedores, execução contratual, fiscalização e gestão de resíduos.[57]

A ausência de articulação entre os processos de licenciamento ambiental, de licenciamento urbanístico, de licitação e contratação pública pode comprometer a efetividade das políticas de sustentabilidade em espaços urbanos. Quando esses instrumentos operam de forma isolada, há maior risco de aprovação e execução de obras públicas incompatíveis com os parâmetros ambientais e urbanísticos, resultando em impactos negativos ao meio ambiente, desperdício de recursos públicos, insegurança jurídica e intensificação de vulnerabilidades sociais.

Além disso, a desarticulação dificulta a incorporação de critérios de adaptação climática e justiça ambiental nos projetos contratados, impedindo que a infraestrutura urbana responda adequadamente aos desafios impostos pela emergência climática e comprometendo a realização do direito à cidade.

6 Considerações finais

Este artigo discutiu a relação entre o regime jurídico das licitações, o licenciamento urbanístico-ambiental e a efetivação do direito à cidade sustentável diante dos desafios impostos pela emergência climática. Abordou-se que, embora ambos os instrumentos tenham potencial para integrar critérios de sustentabilidade, ainda são aplicados de forma desarticulada e sem considerar, de maneira consistente, a dimensão climática nos atos administrativos de planejamento e execução de obras públicas em áreas urbanas.

A contribuição trazida por este artigo enriquece o debate existente na literatura sobre os fundamentos jurídico-administrativos da sustentabilidade urbana, especialmente ao propor uma leitura integrada entre os marcos legais das contratações públicas, o licenciamento urbanístico-ambiental e os princípios constitucionais que regem o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à cidade. O estudo destacou que o fortalecimento dessa articulação normativa é fundamental para promover justiça climática, resiliência urbana e proteção das populações vulneráveis.

Considera-se que o estudo alcançou seu objetivo, consistente em analisar os limites e as possibilidades de integração entre os regimes jurídicos das licitações

[57] BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). *Guia Nacional de Contratações Sustentáveis*. BARTH, Maria Leticia B. G; BLIACHERIS, Marcos W.; BRANDÃO, Gabriela da S.; CABRAL, Flávio. G.; CLARE, Celso V.; FERNANDES, Viviane V. S.; PAZ E SILVA FILHO, Rodrigo M.; SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Orgs.). 6. ed. rev. atual e ampl. Brasília: AGU, setembro de 2023.

públicas e do licenciamento urbanístico-ambiental, no contexto da emergência climática, com base em exemplos concretos de intervenções públicas realizadas na cidade de Belém (PA), no contexto preparatório para a COP 30.

Como resultado, verificou-se que a dimensão climática tem sido negligenciada nos procedimentos administrativos analisados e que a ausência de planejamento integrado compromete a qualidade e a legitimidade das obras públicas contratadas e levadas a execução pela Administração Pública. Outrossim, constatou-se que as decisões administrativas não têm considerado suficientemente os riscos ambientais em espaços urbanos e a vulnerabilidade social das comunidades afetadas.

Os resultados apoiam a premissa de que a articulação entre licitações e o licenciamento urbanístico-ambiental é indispensável à construção de cidades mais justas e resilientes, em conformidade com o Princípio do Desenvolvimento Sustentável que norteia a Administração Pública no Brasil. Conclui-se que, para alcançar esses objetivos, é essencial fortalecer os mecanismos de controle social e de participação cidadã nos processos decisórios sobre obras e empreendimentos públicos, além de assegurar o alinhamento dos procedimentos administrativos aos compromissos climáticos internacionais assumidos pelo Brasil.

Uma lacuna de pesquisa identificada no presente estudo, que pode ser abordada em pesquisas futuras, é a avaliação empírica da efetividade de experiências locais que já tentam incorporar critérios climáticos em licitações e licenciamentos integrados. Embora este artigo tenha abordado teoricamente a articulação entre tais instrumentos, ainda são necessários estudos que utilizem dados quantitativos e qualitativos para avaliar a implementação concreta dessas práticas em diferentes contextos urbanos. Isso permitiria validar as premissas ora levantadas e fornecer subsídios mais sólidos para o planejamento e a execução de políticas públicas eficazes voltadas à criação de espaços urbanos mais sustentáveis, principalmente na região amazônica.

Right to the City, Urban-Environmental Licensing, and Sustainability in Public Procurement in Times of Climate Emergency

Abstract: This article aims to analyze the relationship between the legal framework of public procurement and urban-environmental licensing in light of the challenges imposed by the climate emergency, discussing its implications for the realization of the right to a sustainable city. The study examines the incorporation of the climate dimension into administrative acts related to procurement and urban-environmental licensing of public works and infrastructure projects, using as concrete examples the public constructions carried out in the city of Belém (PA), in the preparatory context for COP 30 held in November 2025. It seeks to answer the following research question: How can the articulation between the legal frameworks of public procurement and urban-environmental licensing contribute to the incorporation of the climate dimension into administrative acts and to the realization of the right to a sustainable city, in response to the challenges posed by the climate emergency in Brazilian urban spaces? As for the methodology, the research is bibliographic and documentary, with a qualitative approach and an analytical-descriptive character. The results indicate that the articulation between

public procurement and urban-environmental licensing it was incipient and, in the case of Belém (PA) in the pre-COP 30 period, largely overlooks the climate dimension. It is concluded that integrating these instruments is essential to promoting sustainability, climate justice, and the effective protection of vulnerable populations in Brazilian cities.

Keywords: Right to the city. Environmental licensing. Public procurement. Climate emergency. Citizen participation.

Referências

ABDPM – ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO PORTUÁRIO E MARÍTIMO. *COP 30*: governo cancela licitação para dragagem no Porto de Belém. 9 jan. 2025. Disponível em: https://abdpm.com.br/cop30-governo-cancela-licitacao-para-dragagem-no-porto-de-belem/. Acesso em: 17 mar. 2025.

ASSUNÇÃO, Fernando. Favela de palafitas recebe esgoto e entulhos de bairro nobre em obra da COP 30. *Alma Preta*, 19 mar. 2025. Disponível em: https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/vila-da-barca-recebe-esgoto-e-entulhos-de-bairro-nobre-em-obra-da-cop-30/. Acesso em: 8 abr. 2025.

ASSUNÇÃO, Fernando. Projetada para a COP 30, construção de avenida ameaça quilombo na Grande Belém. *Alma Preta*, 12 mar. 2024. Disponível em: https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/cop-30-avenida-liberdade-ameaca-quilombo-grande-belem/. Acesso em: 17 mar. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

BOGÉA, Hiroshi. As mudanças anunciadas para Belém como sede da COP 30. *Hiroshi Bogéa Online*, 26 maio 2023. Disponível em: https://www.hiroshibogea.com.br/as-mudancas-anunciadas-para-belem-como-sede-da-cop-30/. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Guia Nacional de Contratações Sustentáveis*. BARTH, Maria Leticia B. G.; BLIACHERIS, Marcos W.; BRANDÃO, Gabriela da S.; CABRAL, Flávio G.; CLARE, Celso V.; FERNANDES, Viviane V. S.; PAZ E SILVA FILHO, Rodrigo M.; SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (org.). 6. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: AGU, set. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 35. ed. rev. atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2021.

CASTRO, Ana Beatriz Amaral de; SANTOS DIAS, Daniella Maria dos. Belém, COP 30 e o direito à cidade: megaeventos, gentrificação e exclusão socioespacial. *Revista Aracê*, São José dos Pinhais, v. 7, n. 2, p. 9062-9079, 2025.

COP 30 BRASIL. Nota sobre a reportagem que trata das obras na Avenida Liberdade, em Belém. *COP 30 Amazônia*, 13 mar. 2025. Disponível em: https://cop30.br/pt-br/noticias-da-cop30-amazonia/nota-sobre-a-reportagem-das-obras-na-avenida-liberdade-em-belem. Acesso em: 17 mar. 2025.

DAMO, Arlei; SANDER, Oliven; GEORGE, Ruben. Apresentação. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 19, n. 40, p. 9-15, jul./dez. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ha/a/Nx8fVxD6mTdjV3jTR8fHP8N/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 16 mar. 2025.

EDITAL nº 90004/2024. Contratação de serviços técnicos para gerenciamento e supervisão das obras associadas ao trigésimo evento da Conferência das Partes – COP 30 (BNDES), no âmbito da Secretaria de Estado de Obras Públicas – SEOP, de acordo com as especificações e condições estabelecidas. *Alerta Licitação*. Disponível em: https://alertalicitacao.com.br/!licitacao/PNCP-05054861000176-1-000367-2024. Acesso em: 17 mar. 2025.

ESTADO DO PARÁ ONLINE. *BNDES diz que ainda não autorizou liberação de recursos para duplicação da Rua da Marinha, em Belém, por impactos ambientais*. 13 fev. 2025. Disponível em: https://estadodoparaonline.com/bndes-diz-que-ainda-nao-autorizou-liberacao-de-recursos-para-duplicacao-da-rua-da-marinha-em-belem-por-impactos-ambientais/. Acesso em: 17 mar. 2025.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental*: aspectos teóricos e práticos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FARIAS, Talden; Alberto FONSECA. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*, 25 jan. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/. Acesso em: 6 abr. 2025.

GARCEZ, Rochelle Jelinek. Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano. *In:* BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos (org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, v. 2, 2005.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044. Acesso em: 10 mar. 2025.

IBERDROLA. *Nova agenda urbana*: como potencializar o desenvolvimento urbano sustentável? [2025?]. Disponível em: https://www.iberdrola.com/compromisso-social/nova-agenda-urbana. Acesso em: 15 mar. 2025.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Audiência pública na gestão democrática da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 287-306, jul./dez. 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/942?articlesBySimilarityPage=11. Acesso em: 5 abr. 2025.

LOPES, Fabricio. Obra do governo do estado no canal São Joaquim é embargada por falta de alvará e danos ao meio ambiente. *Agência Belém*, 5 dez. 2024. Disponível em: https://agenciabelem.com.br/Noticia/243236/obra-do-governo-do-estado-no-canal-sao-joaquim-e-embargada-por-falta-de-alvara-e-danos-ao-meio-ambiente. Acesso em: 17 mar. 2025.

MARINELA, Fernanda. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

MEIRELLES, Hely LOPES. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2014.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *ONU confirma 2024 como o ano mais quente já registrado, com cerca de 1,55 ºC acima dos níveis pré-industriais*. Disponível em: https://encurta.ae/uLe2M. Acesso em: 16 mar. 2025.

PARÁ (Estado). *Diário Oficial do Estado do Pará: Poder Executivo*. Pará, ano CXXXIV da IOE, 134º da República, n. 35.811, p. 89-90, 8 maio 2024. Protocolo 1070574. Disponível em: https://www.ioepa.com.br/portal/. Acesso em: 7 jul. 2025.

PIRES, Gabriel. Temperatura máxima em Belém já superou o limite estabelecido pelo Painel das Nações Unidas. *O Liberal*, 15 mar. 2025. Disponível em: https://www.oliberal.com/belem/temperatura-maxima-em-belem-ja-superou-limite-estabelecido-pelo-painel-das-nacoes-unidas-1.929861. Acesso em: 17 mar. 2025.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. Belém do Pará: cidade e água. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 41-60, maio 2015. Dossiê: águas urbanas. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3302. Acesso em: 17 mar. 2025.

PORTILHO, Marli. Árvores são transplantadas para áreas de obras em Belém. *Diário do Pará Online*, 3 dez. 2024. Disponível em: https://dol.com.br/noticias/para/885213/arvores-sao-transplantadas-para-areas-de-obras-em-belem?d=1. Acesso em: 17 mar. 2025.

RABELLO, Sonia. Direito Urbanístico e Direito Administrativo: imbricação e interrelações. *Revista Direito da Cidade*, Rio de Janeiro: UERJ, v. 1, n. 1, abr. 2014. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/10492/8264. Acesso em: 19 mar. 2025.

SACHS, Ignacy. Primeiras intervenções. *In:* NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo (orgs.). *Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 21-41.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. *Licença urbanística*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Climático*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SEMAS. *Lula e Helder anunciam investimentos para a realização da COP 30 em Belém*. 19 jun. 2023. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/2023/06/19/lula-e-helder-anunciam-investimentos-para-a-realizacao-da-cop-30-em-belem/. Acesso em: 14 mar. 2025.

SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938. Acesso em: 25 mar. 2025.

STRUCHEL, Andrea Cristina de Oliveira. *Licenciamento ambiental municipal*. São Paulo: Oficina de Textos, 2016.

TAKETA, Brenda. Vale tudo para maquiar a COP 30? *Sumaúma*, 25 jul. 2023. Disponível em: https://sumauma.com/vale-tudo-para-maquiar-belem-para-a-cop-30/. Acesso em: 14 mar. 2025.

VASCONCELOS JÚNIOR, Moisés Rita; PORTELA, Roselene de Souza; CARDOSO, Welson de Sousa. Repercussões da COP 30 na dinâmica da cidade de Belém/PA. *Anais* do II Congresso Amazônias: Ambientes, Territórios e Desenvolvimento – COAM, Belém, 30 nov. 2023. Disponível em: https://www.even3.com.br/anais/ii-coam/691407-repercussoes-da-cop-30-na-dinamica-da-cidade-belempa/. Acesso em: 14 mar. 2025.

VIDIGAL, Enize. Juiz manda suspender duplicação da Rua da Marinha por falta de licenciamento ambiental. *Agência Belém*, 5 nov. 2024. Disponível em: https://agenciabelem.com.br/Noticia/243806/juiz-manda-suspender-duplicacao-da-rua-da-marinha-por-falta-de-licenciamento-ambiental. Acesso em: 17 mar. 2025.

WELLS, Ione. Amazon forest felled to build road for climate summit. *BBC*, 11 mar. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/news/articles/c9vy191rgn1o. Acesso em: 17 mar. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALMEIDA, Marcia Cristina Ever de; MELO, Andréa Silva de; ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes. Direito à cidade, licenciamento urbanístico-ambiental e a sustentabilidade nas licitações para contratação pública em tempos de emergência climática. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 169-198, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.1072.

Análise das legislações urbanísticas e o papel na mitigação de eventos climáticos extremos em cidades médias: o caso de Campina Grande-PB

Priscila Barros Ramalho Alves

Professora Assistente de Pesquisa da Universidade de Maryland nos Estados Unidos, e Gerente do Laboratório Stormwater Infrastructure Resilience and Justice na mesma instituição. ORCID: 0000-0003-3489-8552.

Renally Maia Clemente

Doutoranda em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco. Coordenadora do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Campo Real. ORCID: 0000-0002-2675-3997.

Karla Azevedo dos Santos

Arquiteta e Urbanista. Mestre em Engenharia Civil e Ambiental. Atualmente, é aluna de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil e Ambiental (PPGECA) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) ORCID: 0009-0009-0748-0186.

Resumo: As cidades médias cumprem um papel fundamental no desenvolvimento urbano regional, porém enfrentam desafios significativos relacionados à sustentabilidade e à resiliência urbana. Diante do aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, torna-se essencial avaliar como a legislação urbana, em escala local, responde a tais questões. Nesse contexto, este artigo analisa as normativas urbanísticas de Campina Grande, Paraíba, após período de atualização, pontuando sua participação na mitigação dos impactos ambientais e na adaptação da cidade a esses fenômenos. O artigo aponta os avanços e lacunas nas diretrizes legais, contrastando-as com a realidade observada em eventos anteriores, buscando compreender a disparidade entre as políticas estabelecidas e a forma como a cidade, de fato, se comporta diante desses desafios, contribuindo para o debate sobre planejamento urbano e sustentabilidade em cidades médias.

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano. Cidades médias. Legislação urbana. Resiliência urbana. Casos de alagamentos.

Sumário: **1** Introdução – **2** As cidades médias e as mudanças climáticas em escala urbana – **3** Legislação ambiental vigente x funcionamento na prática – **4** Metodologia – **5** O caso de Campina Grande, Brasil – **6** Planejamento urbano sensível às mudanças climáticas – **7** Análises e percepções – Referências

1 Introdução

Nos últimos anos, oriundo muitas vezes de ações antrópicas, o mundo tem apresentado mudanças significativas no que diz respeito às condições climáticas. A urbanização acelerada e o crescimento exacerbado dos centros urbanos já consolidados têm contribuído para tais mudanças e resultando em desastres ambientais significativos. Segundo dados da ONU- Habitat,[1] cerca de 68% da população se encontrará em meio urbano até 2050. De acordo com o IPCC,[2] se não existirem intervenções robustas na forma de vida urbana, a temperatura do planeta poderá se elevar em até 2ºC até o final do século XXI. Tal fato, consolidado, alavancará o acontecimento de eventos climáticos extremos, como o caso de secas prolongadas, enchentes e elevação do nível do mar, com impactos que tendem a acontecer de forma desigual, atingindo as populações de regiões mais vulneráveis.

Em escala nacional, os grandes centros urbanos estão no foco das discussões sobre os dados econômicos e sociais associados às mudanças climáticas. No ano de 2024, a tragédia proveniente das grandes enchentes no Rio Grande do Sul, evidenciaram a gravidade do problema em que se encontram as populações mais vulneráveis dessas cidades. Muitas dessas pessoas moravam em áreas consideradas de risco ou em assentamentos precários, característicos de uma expansão urbana desordenada, que muitas vezes é marcada por um planejamento urbano que desconsidera os parâmetros ideais para permeabilização do solo e ocupação de áreas inadequadas, refletindo a ausência de uma governança territorial participativa e eficiente. Reforçando o descompasso entre as necessidades na escala intraurbana e os instrumentos disponíveis no enfrentamento das mesmas, a Confederação Nacional de Municípios,[3] em seu relatório publicado em 2024, aponta que cerca de 68% das instâncias municipais brasileiras não possuem um corpo técnico e estrutura capaz de lidar com desastres “naturais”.

Por outro lado, reconhecer o papel estratégico das cidades na mitigação dos impactos de eventos relacionados às mudanças climáticas é crucial para entender a raiz dos últimos acontecimentos. Assim, é evidente que os estudos urbanos desenvolvidos ao longo dos anos, direcionados a uma urbanização mais compassada, devem ser repensados, pois demonstram uma certa incompatibilidade com a intensidade do crescimento das cidades. Dessa forma, a urgência de soluções que tenham como premissa tópicos ambientais e o fortalecimento de políticas públicas integradas são fundamentais. Dados recentes da CNM[4] apontam que, no

[1] ONU-HABITAT. *World Cities Report 2022*: Envisaging the Future of Cities. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2022.
[2] IPCC. *Climate Change 2021*: The Physical Science Basis. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
[3] CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Brasília: CNM, 2024.
[4] CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Brasília: CNM, 2024.

ano de 2023, os custos econômicos oriundos dos desastres climáticos no Brasil ultrapassaram cerca de R$105 bilhões, o que reforça ainda mais a necessidade de uma lógica preventiva e integrada do planejamento urbano.

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo apresentar uma revisão crítica da legislação municipal da cidade de Campina Grande, Brasil, com foco nas implicações dessas normas diante dos eventos climáticos extremos que afetam a cidade. Quais são os principais instrumentos legais voltados para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas no âmbito municipal? De que forma o Plano Diretor atual e outras normativas urbanísticas incorporam diretrizes para a resiliência urbana? Além disso, até que ponto essas regulamentações dialogam com as diretrizes nacionais e internacionais sobre sustentabilidade e gestão de riscos ambientais? O estudo propõe explanar como o Plano Diretor de Campina Grande,[5] em sua versão anterior e em sua versão atualizada, aborda tais eventos, bem como refletir sobre a responsabilidade da gestão pública em revisar e implementar políticas urbanísticas eficazes e alinhadas com a necessidade de adaptação aos impactos climáticos no planejamento e desenvolvimento das cidades médias, como é o caso do município em estudo.

2 As cidades médias e as mudanças climáticas em escala urbana

Na rede urbana, as cidades médias, objeto de estudo deste artigo, têm desempenhado um papel fundamental na dinâmica urbana no mundo global, estando como um elo entre os grandes centros urbanos e as menores aglomerações. Essas cidades se caracterizam (principalmente no Sul Global) pela urbanização acelerada, norteada pelos processos de expansão urbana e de reestruturação produtiva, que têm remodelado seu papel de influência, tanto na escala local como em escala regional.[6] Porém, esse modelo de expansão torna essas cidades altamente vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas que se encontram cada vez mais intensificadas nos últimos anos.

A questão da vulnerabilidade das cidades médias com relação aos eventos vinculados às mudanças climáticas é ampliada pela precariedade na infraestrutura urbana, associado ao crescimento urbano informal e pela falta de manejo e gestão eficaz dos recursos naturais que fazem parte desses espaços.[7] A dependência de

[5] Lei Complementar n.º 213, de 03 de janeiro de 2025

[6] SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Políticas públicas e urbanização no Brasil. 2007; LEMOS, Amalia Inés Geraiges de. *Cidades médias e polarização regional*: o papel das instituições de ensino superior no desenvolvimento urbano, 2011.

[7] PINHEIRO, Tiago Cisalpino; GUEDES, Gilvan Ramalho; BARBIERI, Alisson Flávio. Cidades médias e vulnerabilidade às mudanças climáticas no Brasil: elementos para integração do debate a partir de estudos de caso. *Revista ClimaCom Cultura Científica*, Campinas, ano 3, n. 5, 2016.

setores econômicos que estão sensíveis às variações climáticas, tais como agricultura e turismo, tornam a vulnerabilidade dessas cidades cada vez mais latente. Por isso, pensar em uma gestão eficaz para a mitigação dos riscos e a promoção de uma resiliência urbana nas cidades médias, através de políticas públicas, torna-se necessário e urgente.

Nesse sentido, a governança urbana exerce um papel fundamental na resposta e adaptação das cidades médias às mudanças climáticas e os possíveis eventos ligados a elas. Estudos apresentam que a implementação de estratégias que têm como premissa a sustentabilidade e gestão integrada do território, tendem a promover a redução dos impactos dos desastres ambientais.[8] Além disso, modelos de planejamento participativo, que permitem o envolvimento ativo e cooperação nas diferentes esferas do governo, setores privados e sociedade civil, têm se mostrado fundamentais para a formulação de políticas eficazes na área da adaptação climática, segundo Betsill.[9]

Ao observarmos as cidades médias do Sul Global, temos que a falta de investimentos, aliada às deficiências institucionais, acabam por comprometer a capacidade de resposta aos desafios climáticos. Os governos locais muitas vezes acabam encontrando dificuldades na elaboração e execução de planos de adaptação, devido a falta de integração do planejamento urbano e as políticas voltadas às questões ambientais.[10] Por outro ângulo de observação, percebe-se que algumas experiências que adotam soluções baseadas na natureza, como infraestrutura verde e sistemas de drenagem sustentável, apresentam um grande potencial de promover a resiliência urbana e mitigar os impactos das mudanças climáticas.[11]

3 Legislação ambiental vigente x funcionamento na prática

Na legislação brasileira, as questões ambientais frequentemente estão presentes em seu escopo inicial, principalmente em normas constitucionais e infraconstitucionais, como a Constituição Federal de 1988, que estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a responsabilidade do poder público e da coletividade para sua preservação. Contudo, a efetividade dessas normativas é comprometida pela ausência de estruturas adequadas de implementação, fiscalização e acompanhamento.

---

8 CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 4. ed. São Paulo: Ática, 2007; PIETERSE, Edgar. *Cities of tomorrow: reinventing urban sustainability*. Londres: Zed Books, 2014.

9 BETSILL, Michele M. Urban governance and the politics of climate change. *In*: BULKELEY, Harriet et al. *Cities and climate change*. Londres: Routledge, 2013.

10 ACSELRAD, Henri. *A duração das cidades*: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

11 MAGRINI, Angelo; SANTOS, Marcos Aurélio Vasconcelos Freitas dos. *Mudanças climáticas e planejamento urbano: desafios e perspectivas para as cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2021.

Embora a legislação trate do tema ambiental, muitas vezes de forma ampla, como na Lei nº 6.938/1981,[12] que estabelece diretrizes gerais para a proteção ambiental, ainda há uma carência de instrumentos específicos que assegurem a aplicação prática dessas diretrizes. Além disso, muitas dessas normas, ao abordarem a questão ambiental de forma tangencial, criam diretrizes generalistas que carecem de mecanismos punitivos mais rigorosos, conforme apontado por autores como Almeida,[13] que destacam a necessidade de medidas mais severas e específicas para o descumprimento dessas disposições. A falta de um sistema de fiscalização eficiente e de planos concretos de aplicação das normativas ambientais contribui para a perpetuação de práticas prejudiciais ao meio ambiente, evidenciando o descompasso entre a legislação e sua implementação eficaz.[14]

Apesar das legislações considerarem as áreas de conservação e áreas de risco e zonas específicas de preservação ambiental, na prática, a consideração a tais áreas acaba sendo frequentemente ignorada em favor de interesses específicos, como a pressão sofrida pelo mercado imobiliário para um crescimento urbano acelerado.

Diante desse cenário, é necessário suscitar, então, um debate sobre como a legislação ambiental, tanto em instância nacional, como na escala municipal, estão direcionadas e limitadas às áreas que necessitam de preservação específica (corpos d'água, parques, áreas de encosta) e que não consideram as áreas adjacentes a essas proximidades que podem estar sujeitas a algum evento ambiental extremo.

Um ponto relevante a ser destacado é o recorte temporal em que se encontram as normativas ambientais e urbanísticas a nível nacional. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que traz o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, observa-se que, embora existam diretrizes, sua aplicação permanece não sendo prioridade para a governança, apresentando-se de forma fragmentada. Isso ocorre principalmente porque a responsabilidade pela execução dessas normas recai sobre os entes federativos, o que resulta em uma implementação desigual e, muitas vezes, ineficaz.

A Lei nº 6.766/1979,[15] que regula o parcelamento do solo urbano, e o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001,[16] trouxeram instrumentos importantes como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), representando um avanço no que tange à proteção das áreas mais vulneráveis. No entanto, esses instrumentos, embora

[12] BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação

[13] ALMEIDA, R. A efetividade das normas ambientais no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, 2016.

[14] SANTOS, M.; COSTA, E. *O meio técnico-científico-informacional e os desafios urbanos*. São Paulo: Hucitec, 2019.

[15] BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano.

[16] 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.

importantes, muitas vezes se traduzem em ações superficiais, frutos de um processo burocrático, sem implicar em transformações significativas. Tal descompasso entre a legislação e sua efetiva aplicação reflete a necessidade urgente de revisão e atualização das normativas, adequando-as ao contexto atual, principalmente com o debate iminente a nível global sobre as mudanças climáticas e suas consequências para as cidades.

4 Metodologia

A metodologia adotada neste artigo propõe uma análise entre o antigo, datado do ano de 2006 e o, então revisado, Plano Diretor do município de Campina Grande (2025), sob a perspectiva dos eventos ambientais. A primeira etapa consistiu em uma síntese do que apresentava o antigo Plano Diretor da cidade e o que passou a contar após a atualização, identificando as diretrizes que tratam das questões ambientais, como a gestão de áreas de risco, preservação de áreas verdes e o planejamento urbano sustentável. Em seguida, procedeu-se à análise do novo Plano Diretor, com ênfase nas modificações e atualizações feitas em relação ao macrozoneamento da cidade, buscando compreender se há uma adaptação às demandas contemporâneas de sustentabilidade e resiliência urbana.

Para a análise sob a perspectiva ambiental, foi realizada uma sobreposição entre os mapas temáticos, fornecidos na minuta de lei do novo Plano Diretor, que indicam a nova delimitação das macrozonas do município e um mapeamento de ocorrência de pontos de alagamentos na cidade, previamente realizado por Alves *et al.*,[17] Santos *et al.*[18] e Defesa Civil.[19] O diagnóstico foi desenvolvido através de uma análise espacial utilizando Sistema de Informações Geográficas (SIG), por meio do *software* QGIS 3.40.3, que permitiu identificar as áreas suscetíveis a alagamentos que se sobrepõem às zonas de risco definidas no Plano Diretor e, ainda, quantificar a porcentagem de pontos de alagamento em cada zona, através da ferramenta "Contagem de pontos por polígono", permitindo a discussão sobre a integração entre o planejamento urbano, no tocante ao ordenamento do crescimento da cidade, e as questões ambientais e climáticas. A análise também buscou identificar lacunas no planejamento e sugerir possíveis melhorias para garantir uma cidade mais resiliente às mudanças climáticas.

[17] ALVES, P. B. R.; FILHO, H. de M.; TSUYUGUCHI, B. B.; RUFINO, I. A. A.; FEITOSA, P. H. C. Mapping of flood susceptibility in Campina Grande County – PB: a spatial multicriteria approach. *Boletim de Ciências Geodésicas*, Curitiba, v. 24, n. 1, p. 28-43, 2018.

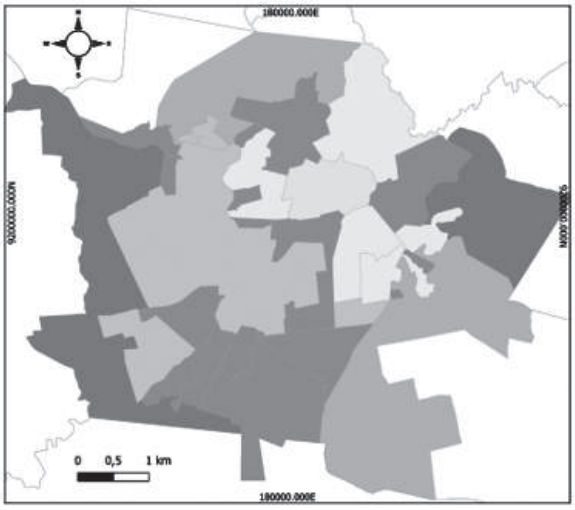
[18] SANTOS, Karla Azevedo dos; MEDEIROS, Ana Luiza Araújo; PEREIRA JÚNIOR, Leonardo Cardoso; FELIX, Sonaly Rodrigues; RUFINO, Iana Alexandra Alves. Revisando pontos de alagamentos na cidade de Campina Grande: uma atualização a partir da ciência cidadã. *In:* Anais do XV Encontro Nacional de Águas Urbanas e V Simpósio de Revitalização de Rios Urbanos, Recife, 16 a 20 de setembro de 2024. Disponível em: https://anais.abrhidro.org.br/job.php?Job=16205. Acesso em: 28 mar. 2026.

[19] BRASIL. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Brasília, DF, 2021.

5 O caso de Campina Grande, Brasil

Conforme o Estatuto da Cidade,[20] a revisão do Plano Diretor deve ocorrer a cada 10 anos, visando garantir a atualização das estratégias de desenvolvimento urbano de acordo com as necessidades das cidades. No entanto, no caso de Campina Grande, esse prazo não foi obedecido, sendo a revisão do Novo Plano Diretor apresentada quase 18 anos depois, o que demonstra uma falha no cumprimento de uma das diretrizes fundamentais do estatuto. Essa prorrogação acarreta não apenas um atraso na adaptação da cidade às novas demandas urbanas e ambientais, mas também expõe a fragilidade das políticas públicas frente à rápida evolução de questões como os eventos climáticos extremos, que exigem respostas urgentes e adequadas. O mapa da Figura 1 traz a nova estratégia de zoneamento, que ficará vigente pelos próximos 10 anos, salvo atrasos.

Figura 1 – Nova delimitação do Zoneamento de Campina Grande, após revisão do Plano Diretor (2025)



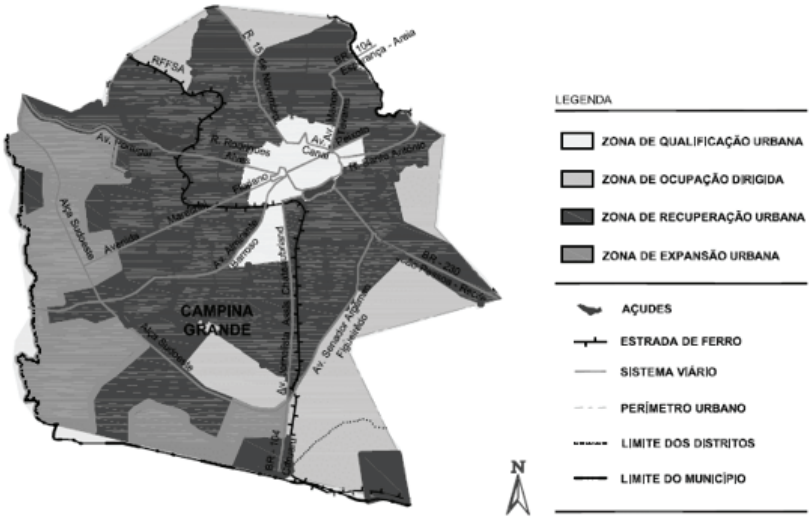
Fonte: PMCG, adaptado pelas autoras (2025).

[20] 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.

Na versão em vigência entre os anos 2006 e 2024, o Plano Diretor do munícipio de Campina Grande, já contemplava diretrizes direcionadas às questões ambientais, porém, ainda um pouco generalistas, a exemplo da Zona de Ocupação Dirigida, que tinha como um de seus objetivos: "II - promover a manutenção da qualidade ambiental; III - qualificar paisagística e urbanisticamente os assentamentos existentes [...]", além de prever em seu artigo 44º as Zonas Especiais de Interesse Ambiental.

Porém, apesar de mapeadas e diagnosticadas como zonas em que as questões ambientais deveriam ser prioridade, o Plano Diretor deixava a cargo do município a aprovação de projetos que pudessem modificar tais áreas. Além disso, é possível observar no mapa apresentado da Figura 2 que o macrozoneamento anterior trazia zonas muito abrangentes e generalistas que se trata de zonas muito pontuais e que não consideram os corpos d'água existentes, nem as áreas de possíveis alagamentos. Ademais, o antigo Plano Diretor não prevê nenhuma ação ou direcionamento que possibilite a segurança das populações mais vulneráveis que habitavam nessas áreas.

Figura 2 – Macrozoneamento proposta pelo plano diretor de 2006



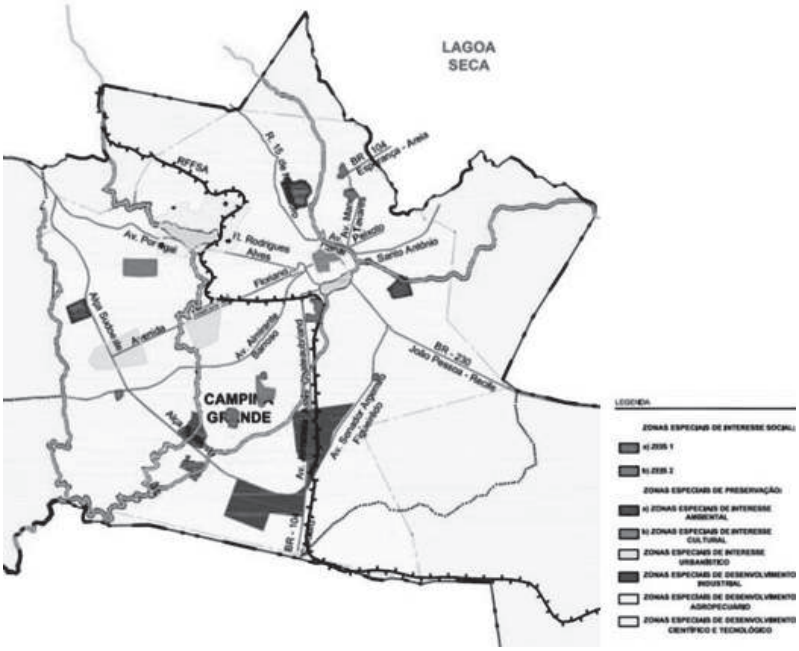
Fonte: Plano Diretor de Campina Grande (Lei Complementar nº 3 de 2006).

Da mesma forma, a versão antiga do Plano Diretor[21] já contemplava as Zonas Especiais de Preservação e Proteção Ambiental, como observado na Figura 3, porém é possível notar que não havia ações concretas que inibisse práticas que

[21] CAMPINA GRANDE (PB). Lei Complementar nº 033, de 31 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Campina Grande.

pudessem causar prejuízos a essas zonas. O plano se mostra, portanto, permissivo e generalista, especialmente no que se refere ao seu mapeamento.

Figura 3 – Zonas Especiais Previstas no Plano Diretor de 2006



Fonte: Plano Diretor de Campina Grande (Lei Complementar nº 3 de 2006).

Ao comparar as Zonas Especiais previstas no Novo Plano Diretor com as do antigo, é possível observar um cuidado maior no mapeamento dessas áreas, além da inclusão de diretrizes mais robustas e assertivas para sua proteção e manejo adequado. O documento de 2006 traz que:

> Art. 44. As Zonas Especiais de Interesse Ambiental – ZEIA são áreas públicas ou privadas destinadas à proteção e recuperação da paisagem e do meio ambiente, compreendendo:
>
> I – as ZEIA 1: áreas de interesse ambiental;
>
> II – as ZEIA 2: áreas de recuperação ambiental.
>
> §1º As ZEIA1 correspondem às áreas verdes públicas, cujas funções são proteger as características ambientais existentes e oferecer espaços públicos adequados e qualificados ao lazer da população, bem como às áreas públicas ou privadas em situação de degradação ambiental que devam ser recuperadas e destinadas, preferencialmente, ao lazer da população, de forma a contribuir com o equilíbrio ambiental.

> §2º As ZEIA2 correspondem às áreas caracterizadas pela existência de ocupações desordenadas e ambientalmente inadequadas, possuindo deficiência de equipamentos públicos e de infra-estrutura urbana básica.

Na revisão realizada no ano de 2024, mesmo após o atraso, o novo Plano Diretor trouxe consigo algumas evoluções. Dentre elas, podemos destacar para o presente artigo, a participação popular, que ajudou a catalogar as áreas mais suscetíveis a eventos extremos, levando à ampliação de Zonas Especiais de Interesse Ambiental e das Zonas Especiais de Proteção dos Corpos d'água. O novo plano prevê, por exemplo, no artigo 60 as Zonas Especiais de Proteção dos Corpos d'Água – ZEPC, o que significa um avanço com relação ao plano anterior, como porções do território do Município destinadas à preservação e proteção do patrimônio ambiental no que tange aos corpos d'água em áreas de preservação permanente.

> I – ZEPC RIOS: a) os vales dos riachos Bodocongó, Prado, Salgadinho, Piabas e Caracol, na forma das leis estadual e federal; b) a área da Cachoeira (Piabas); c) os cursos d'água naturais, canalizados ou não, da cidade em sua totalidade, perenes ou intermitentes, como rios, riachos, córregos. II – ZEPC AÇUDES: a) Açude Velho; b) Açude de Bodocongó; c) os corpos hídricos naturais da cidade em sua totalidade, como reservatórios naturais, lagos, lagoas ou aquíferos subterrâneos. [...]

Além disso, ao mapear e nomear algumas das Zonas de Preservação no novo Plano, e explicitar que as zonas que são habitadas por populações vulneráveis, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a lei permite e dá respaldo para que se criem políticas públicas voltadas a essa população. Um outro ponto importante é que a Zona Especial de Interesse Ambiental – ZEIA, ganhou um destaque, não permitindo construções nesses espaços, além de direcionar que áreas degradadas devem ser recuperadas, muito embora ainda não esteja claro quem seria o responsável por executar tais processos de recuperação, já representa um significativo avanço com relação ao texto do Plano anterior.

> Art. 61. As Zonas Especiais de Interesse Ambiental – ZEIA são áreas públicas ou privadas destinadas à proteção e recuperação da paisagem e do meio ambiente: I – as ZEIA 1: áreas de interesse ambiental, correspondendo às áreas verdes públicas, cujas funções são proteger as características ambientais existentes e oferecer espaços públicos adequados e qualificados ao lazer da população, bem como às áreas públicas ou privadas em situação de degradação ambiental que devam ser recuperadas e destinadas, preferencialmente, ao lazer da população, de forma a contribuir com o equilíbrio ambiental, sendo elas: a) Parque do Poeta; b) Parque da Criança; c) Parque Vergniaud

> Wanderley; d) Parque Evaldo Cruz; [...] II – as ZEIA 2: áreas de recuperação ambiental, que compreendem os terrenos urbanos, Áreas de Preservação Permanente – APPs e encostas com declividade superior a 20% (vinte por cento), correspondendo às áreas caracterizadas pela existência de ocupações desordenadas e ambientalmente inadequadas, possuindo deficiência de equipamentos públicos e de infraestrutura urbana básica.

Assim, fica claro que o Novo Plano Diretor avança nas diretrizes e mapeamento das zonas especiais de proteção ambiental. Porém, a letargia na revisão de tais normativas, vinculada a uma fiscalização quase inexistente, acabam por fortalecer ocupações de áreas de risco, como podemos ver nas Figuras 04, além da condução inadequada das águas urbanas e resíduos da cidade. Entretanto, é pertinente reforçar que, apesar do avanço no mapeamento das zonas especiais pelo Plano Diretor, estas estão inseridas, em sua maioria, por macrozonas que permitem índices urbanísticos permissivos, fortalecendo a importância de diretrizes assertivas, alinhadas com às demandas ambientais e sociais, resguardando essas áreas e possibilitando ações mais efetivas.

Figura 4 – Casas construídas no curso do Canal das Piabas e derrubadas pelas chuvas ocorridas no 1º semestre de 2011

Fonte: Caline Mendes de Araújo, em maio de 2011.

Dentre os índices previstos para as macrozonas do novo Plano Diretor, destacamos aqui a importância da taxa de permeabilidade do solo, que é relação entre a área permeável e a área total de um terreno e é fundamental para garantir a infiltração da água no solo, apresentando um impacto direto na capacidade de resiliência urbana.

Os parâmetros urbanísticos gerais para as zonas de Campina Grande estabelecem diferentes diretrizes para a ocupação do solo, considerando a taxa de ocupação, os coeficientes de aproveitamento e a taxa de permeabilidade para usos residenciais e outros usos. Na *Zona de Qualificação Urbana 1*, a taxa de ocupação é de 75% para ambos os usos, com coeficientes de aproveitamento variando entre 1 (mínimo), 3 (básico) e 5,5 (máximo), enquanto a taxa de permeabilidade é de 20%. A *Zona de Qualificação Urbana 2* possui uma taxa de ocupação de 70% para uso residencial e 75% para outros usos, coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,7, básico de 2 e máximo de 4,5, mantendo a taxa de permeabilidade em 20%. Já na *Zona de Qualificação Urbana 3*, a taxa de ocupação para usos residenciais é de 60% e, para outros usos, 75%, com coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,5, básico de 1 e máximo de 3,5, além de uma taxa de permeabilidade de 20%. Na *Zona de Recuperação Urbana*, a taxa de ocupação é de 60% para usos residenciais e 75% para outros usos, com coeficiente de aproveitamento de 0,4 (mínimo), 1 (básico) e 3 (máximo), e uma taxa de permeabilidade de 20%. Por fim, a *Zona de Ocupação Dirigida* apresenta uma taxa de ocupação de 50% para ambos os usos, coeficiente de aproveitamento básico de 0,5 e máximo de 1, sem um valor especificado para o mínimo, além de uma taxa de permeabilidade de 30%.

A definição de parâmetros urbanísticos no Plano Diretor de 2025 apresenta uma tendência ao direcionamento do crescimento para determinadas zonas da cidade, fomentando novas centralidades. Esse fenômeno, conforme apontam estudos como os de Villaça e de Lencioni,[22] pode intensificar a sobrecarga na infraestrutura urbana, sobretudo em áreas que já apresentam déficits estruturais.

A concentração de adensamento em determinadas regiões exige investimentos proporcionais em mobilidade, saneamento e drenagem urbana, especialmente em contextos de eventos climáticos extremos. Como discutido por Maricato,[23] a ausência de um planejamento integrado entre uso do solo e infraestrutura pode gerar vulnerabilidades socioespaciais, acentuando desigualdades e comprometendo a resiliência da cidade. Além disso, a literatura sobre urbanização e sustentabilidade,

[22] VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001; LENCIONI, Sandra. *Metropolização do espaço: processos e dinâmicas*. São Paulo: Contexto, 2001.

[23] MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

como Lefebvre[24] e Rolnik,[25] destaca que a indução de novas centralidades deve estar alinhada a uma política urbana equitativa, garantindo que o crescimento urbano ocorra de maneira sustentável e acessível a todas as camadas sociais. Assim, é fundamental que a revisão e a aplicação desses parâmetros considerem não apenas a lógica do crescimento econômico, mas também a capacidade da cidade em absorver e mitigar impactos decorrentes dessas transformações.

É importante destacar aqui que todo o levantamento de artigos escritos na revisão do novo Plano Diretor, têm como objetivo mostrar a disparidade existente sobre a legislação escrita e os eventos extremos já observados na cidade, como alagamentos.[26] Tais eventos não se trata apenas de suposições, mas já acontecem ao longo dos anos em Campina Grande. Nesse sentido, tanto a legislação anterior, defasada e apática às questões ambientais, e a nova legislação, apesar dos avanços, não tratam os riscos a eventos extremos com assertividade.

6 Planejamento urbano sensível às mudanças climáticas

Para cumprir com o objetivo de relacionar a legislação urbana municipal com às demandas ambientais, sob a perspectiva das mudanças climáticas e ocorrência de eventos extremos, visando aprofundar a discussão sobre a indissociabilidade entre o planejamento urbano e os recursos hídricos, reforçando a importância de se alinhar as duas agendas, o artigo apresenta uma análise a partir de um mapeamento de pontos de alagamento, realizado por Alves[27] e atualizado por Santos *et al.*,[28] este último realizado por meio de recursos de ciência cidadã, através do levantamento de relatos de ocorrência de alagamentos, enviados pela própria população afetada para portais de notícias da cidade.

A partir da sobreposição do macrozoneamento delimitado pelo novo Plano Diretor e dos pontos de alagamentos previamente mapeados, foi possível chegar aos resultados observados nos mapas a seguir (Figura 5, Figura 6 e Figura 7), onde fica claro a incidência de tais eventos e sua localização na cidade.

---

[24] LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974

[25] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2019.

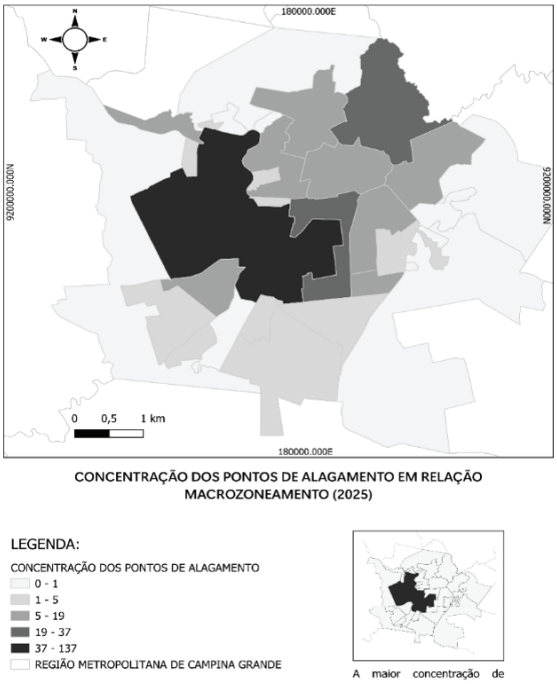
[26] ALVES, P. B. R.; FILHO, H. de M.; TSUYUGUCHI, B. B.; RUFINO, I. A. A.; FEITOSA, P. H. C. Mapping of flood susceptibility in Campina Grande County – PB: a spatial multicriteria approach. *Boletim de Ciências Geodésicas*, Curitiba, 2018

[27] ALVES, Priscila Barros Ramalho. *An integrated spatial-participatory framework for flood risk mitigation in the semiarid region of Brazil*. 311f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Center for Water Systems, University of Exeter, Exeter, Reino Unido. 2021.

[28] SANTOS, Karla Azevedo dos; MEDEIROS, Ana Luiza Araújo; PEREIRA JÚNIOR, Leonardo Cardoso; FELIX, Sonaly Rodrigues; RUFINO, Iana Alexandra Alves. Revisando pontos de alagamentos na cidade de Campina Grande: uma atualização a partir da ciência cidadã. *In:* Anais do XV Encontro Nacional de Águas Urbanas e V Simpósio de Revitalização de Rios Urbanos, Recife, 16 a 20 de setembro de 2024. Disponível em: https://anais.abrhidro.org.br/job.php?Job=16205. Acesso em: 28 mar. 2026.

O primeiro mapa (Figura 5), apresenta a visão geral da concentração de pontos de alagamento em relação às zonas do macrozoneamento, delimitado pelo Plano Diretor (2025).

Figura 5 – Concentração dos pontos de alagamento em relação ao macrozoneamento (2025)



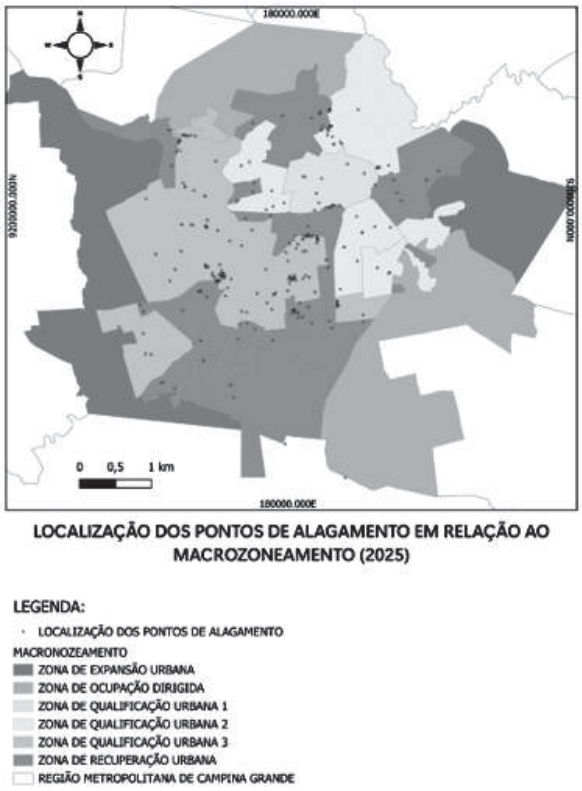
Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir dos dados do Plano Diretor (2025) e mapeamento dos pontos de alagamento, realizado por Alves[29] e Santos *et al.*[30]

A partir da análise do mapa acima apresentado, foram localizados 322 pontos de alagamento no total, sendo a maior concentração na Zona de Qualificação 3, totalizando 155 pontos, o que representa 48,13% do total de pontos. A localização desses pontos fica mais clara no mapa da Figura 6 a seguir.

[29] ALVES, Priscila Barros Ramalho. *An integrated spatial-participatory framework for flood risk mitigation in the semiarid region of Brazil*. 311f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Center for Water Systems, University of Exeter, Exeter, Reino Unido. 2021.

[30] SANTOS, Karla Azevedo dos; MEDEIROS, Ana Luiza Araújo; PEREIRA JÚNIOR, Leonardo Cardoso; FELIX, Sonaly Rodrigues; RUFINO, Iana Alexandra Alves. Revisando pontos de alagamentos na cidade de Campina Grande: uma atualização a partir da ciência cidadã. *In:* Anais do XV Encontro Nacional de Águas Urbanas e V Simpósio de Revitalização de Rios Urbanos, Recife, 16 a 20 de setembro de 2024. Disponível em: https://anais.abrhidro.org.br/job.php?Job=16205. Acesso em: 28 mar. 2026.

Figura 6 – Mapa de localização dos pontos de alagamento em relação ao macrozoneamento (2025)



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir dos dados do Plano Diretor (2025) e mapeamento dos pontos de alagamento, realizado por Alves[31] e Santos *et al.*[32]

É importante, ainda destacar que a Zona de Qualificação Urbana 3, é caracterizada da seguinte forma:

> Art. 41. A Zona de Qualificação Urbana 3 caracteriza-se pela infraestrutura urbana consolidada, sendo necessária a intensificação do uso misto e adensamento do solo, admitindo coeficiente de aproveitamento inferior ao das demais zonas de qualificação.

[31] ALVES, Priscila Barros Ramalho. *An integrated spatial-participatory framework for flood risk mitigation in the semiarid region of Brazil*. 311f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Center for Water Systems, University of Exeter, Exeter, Reino Unido. 2021.

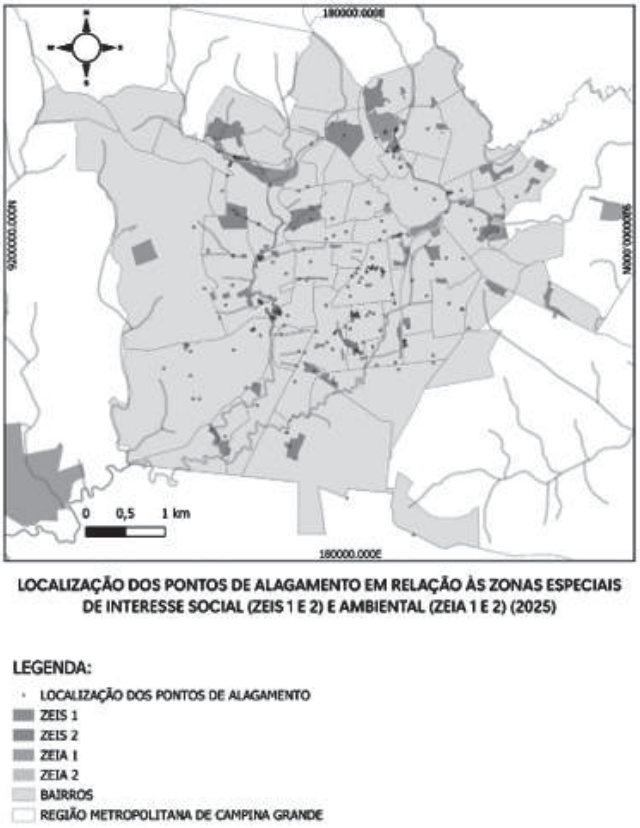
[32] SANTOS, Karla Azevedo dos; MEDEIROS, Ana Luiza Araújo; PEREIRA JÚNIOR, Leonardo Cardoso; FELIX, Sonaly Rodrigues; RUFINO, Iana Alexandra Alves. Revisando pontos de alagamentos na cidade de Campina Grande: uma atualização a partir da ciência cidadã. *In:* Anais do XV Encontro Nacional de Águas Urbanas e V Simpósio de Revitalização de Rios Urbanos, Recife, 16 a 20 de setembro de 2024. Disponível em: https://anais.abrhidro.org.br/job.php?Job=16205. Acesso em: 28 mar. 2026.

> Art. 42. São objetivos da Zona de Qualificação Urbana 3:
> I – qualificar e valorizar a paisagem natural;
> II – conter e evitar novas ocupações irregulares e de risco;
> III – incentivar a implantação de equipamentos públicos;
> IV – qualificar e implantar infraestrutura viária e saneamento;
> V – ampliar a oferta de oportunidades de trabalho e emprego nos Eixos de Estruturação Urbana e centralidades de bairro;
> VI – incentivar e ordenar a ocupação visando à conservação da paisagem.

A partir da caracterização descrita no Plano Diretor atual, parece indiscutível que seja, realmente, uma área passível de adensamento, entretanto, fazendo um mapeamento dentro da própria zona, fica claro que é arriscado estimular a ocupação nessa área, mesmo mantendo um coeficiente menor do que as demais zonas de qualificação, uma vez que, como é possível observar no mapa da Figura 7 é uma macrozona onde estão inseridas diversas ZEIS e ZEIA.

O mapa (Figura 7) possibilita a análise de um cenário *macro* a respeito da localização dos pontos de alagamento, em relação ao macrozoneamento e o direcionamento que o Plano Diretor faz no que tange à ocupação do solo urbano. Observa-se que, além de corroborar com a importância de diretrizes mais assertivas e alinhadas com a realidade, o mapa evidencia a problemática da habitação social da cidade. É importante esclarecer, antes de se aprofundar nessa discussão, que os pontos de alagamentos mapeados nos trabalhos citados, geraram algum prejuízo ou transtorno à população atingida, por exemplo, a água invadiu as casas e danificou móveis e eletrodomésticos ou, o nível da água na rua subiu a uma altura considerável, com capacidade de causar dano em automóvel ou gerar algum contratempo no trânsito. Isso posto, é possível observar, portanto, no mapa da Figura 7, que grande parte dos pontos de alagamento, sobretudo em Zonas de Qualificação Urbana, estão próximos à ZEIS e/ou ZEIA, reforçando a maior exposição da população socialmente mais vulnerável aos riscos associados a desastres ocasionados pelos eventos extremos e ao escoamento inadequado das águas pluviais. É nítido, pois, que esse processo pode agravar desigualdades socioespaciais e comprometer a resiliência urbana diante de eventos climáticos adversos

Figura 7 – Localização dos pontos de alagamento em relação às ZEIS e ZEIA



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir dos dados do Plano Diretor (2025) e mapeamento dos pontos de alagamento, realizado por Alves[33] e Santos *et al.*[34]

7 Análises e percepções

O presente estudo considera que a revisão do Plano Diretor da cidade de Campina Grande, publicada no ano de 2025 trouxe um avanço ao adicionar em seu escopo Zonas Especiais direcionadas às questões socioambientais, como a

[33] ALVES, Priscila Barros Ramalho. *An integrated spatial-participatory framework for flood risk mitigation in the semiarid region of Brazil*. 311f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Center for Water Systems, University of Exeter, Exeter, Reino Unido. 2021.

[34] SANTOS, Karla Azevedo dos; MEDEIROS, Ana Luiza Araújo; PEREIRA JÚNIOR, Leonardo Cardoso; FELIX, Sonaly Rodrigues; RUFINO, Iana Alexandra Alves. Revisando pontos de alagamentos na cidade de Campina Grande: uma atualização a partir da ciência cidadã. *In:* Anais do XV Encontro Nacional de Águas Urbanas e V Simpósio de Revitalização de Rios Urbanos, Recife, 16 a 20 de setembro de 2024. Disponível em: https://anais.abrhidro.org.br/job.php?Job=16205. Acesso em: 28 mar. 2026.

regulamentação das ZEIS, ZEPC e ZEIA. Essa inclusão apresenta um progresso na política de organização territorial do município, mas algumas questões persistem carentes de atenção. Um aspecto crítico, alvo do debate do presente trabalho, é a forma superficial com que as mudanças climáticas ainda são abordadas e tratadas no mapeamento do novo Plano Diretor, considerando que é um tema latente nas discussões em escala mundial de desenvolvimento urbano, e que a legislação aqui discutida exerce um papel crucial nas diretrizes que vão ser desenvolvidas na cidade para os próximos dez anos.

Embora as áreas de vulnerabilidade socioambiental estejam mapeadas e mencionadas, as implicações sobre a dinâmica urbana não são tratadas de forma aprofundada. Estudos anteriores, como o de Alves[35] e Santos *et al.*,[36] além dos apontamentos de Veiga *et al.*[37] confirmam a ocorrência de alagamentos em pontos da cidade, o que evidencia a necessidade de estratégias mais robustas e integradas para mitigar os impactos de tais eventos. O fato de o novo Plano Diretor anunciar parâmetros urbanísticos com taxa de permeabilidade relativamente baixos e permitir um maior adensamento, destinando essas zonas à consolidação de uma infraestrutura urbana, pode não só tornar tais eventos extremos mais frequentes, como expandir sua intensidade e raio de abrangência no futuro.

Desse modo, através desse caso de estudo, concluímos que ainda existem lacunas significativas no que se refere à adaptação da cidade às mudanças climáticas e à gestão dos riscos ambientais. O novo zoneamento proposto irá depender da implementação de políticas públicas eficazes, que apenas não permeiam o tema de forma secundária, mas tratem o problema de forma mais incisiva, considerando a resiliência urbana e a sustentabilidade ambiental para populações mais suscetíveis à serem atingidas por esses eventos como um dos pilares do planejamento territorial.

É importante ressaltar que, embora o objeto de estudo deste artigo seja uma cidade média do nordeste brasileiro, tais incoerências não acontecem apenas nesse recorte geográfico. A tendência a desconsideração ou a devida importância aos eventos extremos que têm se intensificado com as mudanças climáticas acontece também em outros contextos. Isso nos leva a pontuar a importância de

[35] ALVES, P. B. R.; FILHO, H. de M.; TSUYUGUCHI, B. B.; RUFINO, I. A. A.; FEITOSA, P. H. C. Mapping of flood susceptibility in Campina Grande County – PB: a spatial multicriteria approach. *Boletim de Ciências Geodésicas*, Curitiba, 2018.

[36] SANTOS, Karla Azevedo dos; MEDEIROS, Ana Luiza Araújo; PEREIRA JÚNIOR, Leonardo Cardoso; FELIX, Sonaly Rodrigues; RUFINO, Iana Alexandra Alves. Revisando pontos de alagamentos na cidade de Campina Grande: uma atualização a partir da ciência cidadã. *In:* Anais do XV Encontro Nacional de Águas Urbanas e V Simpósio de Revitalização de Rios Urbanos, Recife, 16 a 20 de setembro de 2024. Disponível em: https://anais.abrhidro.org.br/job.php?Job=16205. Acesso em: 28 mar. 2026.

[37] VEIGA, M. E. B.; SIMÕES, M. B.; BARROS FILHO, M. N. M.; GALVÃO, C. O. A. A suscetibilidade às inundações em extremos climáticos: o papel da morfologia urbana revelado por análise multicriterial. *Revista Brasileira de Geografia Física*, 2025.

colocar as pautas climáticas como norteadoras de decisões para o planejamento e resiliência urbana.

A reflexão apontada neste artigo foi focada no comportamento das legislações urbanísticas em escala local diante das mudanças climáticas e nos impactos territoriais decorrentes desses fenômenos. Embora eventos climáticos extremos não sejam novidade para muitas cidades, a questão tem se tornado cada vez mais urgente e em proporções maiores o que demonstra que deve ser vista como prioridade nas agendas urbanas.

Ao revisar as legislações urbanísticas e ambientais, é fundamental que a temática das mudanças climáticas e os eventos a elas associados sejam manejados de forma estratégica, não apenas por meio de diretrizes e mapeamentos, mas também por meio de esforços concretos e investimentos consistentes que busquem assegurar o equilíbrio ambiental nas áreas urbanas. Este compromisso deve englobar uma abordagem integrada, que considere a adaptação das cidades aos novos desafios impostos pelas transformações climáticas, promovendo a sustentabilidade e a resiliência no planejamento urbano e nas políticas públicas.

Analysis of urban planning legislation and Its role in mitigating extreme climate events in medium-sized cities: the case of Campina Grande, PB

Abstract: Medium-sized cities have a fundamental role in regional urban development; however, they face significant challenges related to sustainability and urban resilience. Given the increasing frequency and intensity of extreme climate events, it is essential to assess how local urban legislation addresses these issues. In this context, this article analyzes the urban planning regulations of Campina Grande, Paraíba, investigating their effectiveness in mitigating environmental impacts and adapting the city to such phenomena. The study highlights the advancements and gaps in legal guidelines, contrasting them with the reality observed in past events. Thus, it seeks to understand the disparity between established policies and how the city actually responds to these challenges, contributing to the debate on urban planning and sustainability in medium-sized cities.

Keywords: Urban Development. Medium-Sized Cities. Urban Legislation. Urban Resilience. Flooding Cases.

Referências

ACSELRAD, H. *Ambientalização das lutas sociais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ALMEIDA, R. A efetividade das normas ambientais no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, 2016.

ALVES, P. B. R.; FILHO, H. de M.; TSUYUGUCHI, B. B.; RUFINO, I. A. A.; FEITOSA, P. H. C. Mapping of flood susceptibility in Campina Grande county – PB: a spatial multicriteria approach. *Boletim de Ciências Geodésicas*, v. 24, n. 1, p. 28-43, 2018. DOI: 10.1590/S1982-21702018000100003.

ALVES, Priscila Barros Ramalho. *An integrated spatial-participatory framework for flood risk mitigation in the semiarid region of Brazil*. 311 f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Center for

Water Systems, University of Exeter, Exeter, Reino Unido, 2021. Disponível em: https://ore.exeter.ac.uk/repository/handle/10871/129285. Acesso em: 28 mar. 2026.

ANGELO, H.; MAGRINI, A. Soluções baseadas na natureza e resiliência urbana: experiências e desafios no Sul Global. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 23, n. 1, p. 56-78, 2021.

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

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Política Nacional do Meio Ambiente.

BULKELEY, H.; BETSILL, M. *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. Routledge, 2013.

CORRÊA, R. L. *O urbano e o regional*: uma leitura das cidades médias no Brasil. São Paulo: Editora Hucitec, 2007.

HARVEY, D. *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Oxford University Press, 2014.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Cambridge University Press, 2021.

LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. 13. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974.

LEMOS, A. *Cidades médias e polarização regional*: o papel das instituições de ensino superior no desenvolvimento urbano. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

LENCIONI, Sérgio. *Desafios urbanos: a cidade e seus paradoxos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

MAGRINI, Angelo; SANTOS, Marcos Aurélio Vasconcelos Freitas dos. *Mudanças climáticas e planejamento urbano*: desafios e perspectivas para as cidades brasileiras. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2021.

MARICATO, Ermínia. *A cidade do povo: o processo de urbanização no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

PARNEEL, S.; PIETERSE, E. *Africa's Urban Revolution*. Zed Books, 2014.

PINHEIRO, Tiago Cisalpino; GUEDES, Gilvan Ramalho; BARBIERI, Alisson Flávio. Cidades médias e vulnerabilidade às mudanças climáticas no Brasil: elementos para integração do debate a partir de estudos de caso. *Revista ClimaCom Cultura Científica*, Campinas, ano 3, n. 5, 2016. Disponível em: https://climacom.mudancasclimaticas.net.br/cidades-medias-e-vulnerabilidade-as-mudancas-climaticas-no-brasil-elementos-para-integracao-do-debate-a-partir-de-estudos-de-caso/. Acesso em: 28 mar. 2026.

ROLNIK, Raquel. *A grife da cidade: a urbanização em tempos de globalização*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

SANTOS, Karla Azevedo dos; MEDEIROS, Ana Luiza Araújo; PEREIRA JÚNIOR, Leonardo Cardoso; FELIX, Sonaly Rodrigues; RUFINO, Iana Alexandra Alves. Revisando pontos de alagamentos na cidade de Campina Grande: uma atualização a partir da ciência cidadã. *Anais do XV Encontro Nacional de Águas Urbanas e V Simpósio de Revitalização de Rios Urbanos*, Recife, 16 a 20 set. 2024. Disponível em: https://anais.abrhidro.org.br/job.php?Job=16205. Acesso em: 28 mar. 2026.

SANTOS, L. Desafios da implementação da legislação ambiental no Brasil. *Revista de Direito Ambiental e Sustentabilidade*, 2019.

SANTOS, M.; COSTA, E. *O meio técnico-científico-informacional e os desafios urbanos*. São Paulo: Hucitec, 2019.

SPOSITO, M. S. *Políticas públicas e urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

UN-HABITAT. *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*. Nairobi: United Nations, 2020.

VEIGA, M. E. B.; SIMÕES, M. B.; BARROS FILHO, M. N. M.; GALVÃO, C. O. A. A suscetibilidade às inundações em extremos climáticos: o papel da morfologia urbana revelado por análise multicriterial. *Revista Brasileira de Geografia Física*, v. 15, n. 6, p. 1432-1448, 2022.

VILLAÇA, Flávio. *O urbanismo e a cidade*: a formação do espaço urbano no Brasil. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALVES, Priscila Barros Ramalho; CLEMENTE, Renally Maia; SANTOS, Karla Azevedo dos. Análise das legislações urbanísticas e o papel na mitigação de eventos climáticos extremos em cidades médias: o caso de Campina Grande-PB. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 199-219, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.1016.

O papel da gestão de imóveis públicos da União na construção de cidades sustentáveis

Wilza Carla Folchini Barreiros

Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Especialista em Direito Urbanístico e Ambiental pela PUC/MINAS. Graduada em Direito pela UFSC. Defensora Pública Federal. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8563-7734.

Luciene Dal Ri

Doutora em Direito Civil-Romanístico pela Università degli Studi di Roma – La Sapienza; Mestre em Estudos Medievais pela Pontificia Università Antonianum. Professora nos cursos de Mestrado e Doutorado em Ciências Jurídicas da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Professora no Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais (Univali e Università degli Studi di Perugia). Professora no curso de Maestría en Derecho Constitucional y Política Legislativa (Univesidad de Manizales). ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5245-4467.

Resumo: O presente artigo analisa a política pública de gestão dos imóveis dominiais ociosos/vagos da União Federal, examinando se está adequada para o cumprimento da função socioambiental da propriedade pública e para a promoção do acesso à moradia digna das populações vulnerabilizadas como elemento de concretização da cidade sustentável. Adota-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica de legislação e doutrina. Parte-se da hipótese de que os imóveis dominiais ociosos constituem peça essencial à concretização da cidade sustentável, mas que a política patrimonial federal não mobiliza adequadamente esse potencial. O trabalho contribui para o debate sobre a função socioambiental da propriedade pública, a gestão democrática do patrimônio imobiliário da União e o direito à cidade.

Palavras-chave: Cidades sustentáveis. Funções sociais da cidade. Função socioambiental da propriedade. Imóveis da União ociosos ou vagos.

Sumário: **1** Introdução – **2** Acesso à moradia digna como elemento essencial da cidade sustentável – **3** Compatibilização do uso da propriedade urbana com a demanda habitacional da cidade – **4** Imóveis da União ociosos ou vagos – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A cidade sustentável pressupõe, entre seus elementos estruturantes, o acesso equitativo ao solo urbano e à moradia adequada. Nesse contexto, os imóveis dominiais ociosos ou vagos da União ocupam posição estratégica, representam estoque fundiário sob controle estatal diretamente mobilizável para a redução do

déficit habitacional e para a inclusão territorial das populações vulnerabilizadas. A omissão na sua destinação não configura mera falha de gestão patrimonial, mas é obstáculo concreto à realização do direito à cidade.

O problema de pesquisa que orienta este artigo[1] consiste em saber em que medida a política pública de gestão dos imóveis dominiais ociosos ou vagos da União está adequada para garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade pública, contribuindo para o acesso à moradia digna das populações vulnerabilizadas e para a concretização da cidade sustentável?

Parte-se da hipótese de que os imóveis dominiais ociosos ou vagos da União constituem instrumento estratégico para a concretização da cidade sustentável e para o acesso à moradia digna das populações vulnerabilizadas, contudo, a política pública de gestão patrimonial federal revela-se insuficiente para mobilizar esse potencial, em razão da ausência de priorização institucional da destinação habitacional, que poderia ser minorado com mecanismos de gestão democrática, resultando em descompasso entre o estoque ocioso disponível, o déficit habitacional existente e os mandamentos constitucionais da função socioambiental da propriedade pública.

O objetivo geral é analisar a política pública de gestão dos imóveis dominiais ociosos ou vagos da União, verificando sua adequação para o cumprimento da função socioambiental da propriedade pública mediante destinação habitacional às populações vulnerabilizadas, como vetor de concretização da cidade sustentável.

Para tanto, adota-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica de legislação federal e doutrina.

O artigo estrutura-se em três partes: a primeira examina o acesso à moradia digna como elemento essencial da cidade sustentável; a segunda analisa a função socioambiental da propriedade pública e sua compatibilização com a demanda habitacional; a terceira examina a política pública aplicada aos imóveis ociosos ou vagos da União e o papel desses bens na concretização da cidade sustentável e as possibilidades de sua gestão democrática.

[1] Adotam-se os seguintes referentes: a) constitucional e urbanístico – acesso à moradia digna como elemento estruturante da cidade sustentável (arts. 6º e 182, CF/88; art. 2º, Lei n. 10.257/2001); b) socioambiental – função socioambiental da propriedade pública como vetor de compatibilização do uso do solo urbano com a demanda habitacional (arts. 5º, XXIII e 225, CF/88 e Lei n. 10.257/2001); c) político-institucional – gestão democrática dos imóveis públicos como instrumento de realização de direitos fundamentais, não mera administração de ativos (art. 3º, III, CF/88; art. 43, Lei n. 10.257/2001). As categorias são: moradia digna, cidade sustentável, propriedade urbana, função socioambiental, imóvel ocioso ou vago, patrimônio dominial da União e gestão democrática. Os conceitos operacionais são os seguintes: a) *moradia digna* – acesso à habitação adequada (art. 6º, CF/88; Comentário Geral n. 4, PIDESC); b) *cidade sustentável* – 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 (art. 2º, I, Lei n. 10.257/2001; ODS 11); c) *função socioambiental da propriedade pública* – obrigação estatal de conferir destinação social e ambientalmente útil aos bens dominiais, vedada a ociosidade injustificada (arts. 5º, XXIII, e 225, CF/88; art. 39, Lei n. 10.257/2001); d) *imóvel ocioso* – bem dominial da União com destinação, mas subutilizados; c) imóvel vago – bem sem destinação; f) *gestão democrática* – processo participativo na gestão de imóveis da União.

2 Acesso à moradia digna como elemento essencial da cidade sustentável

O princípio das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes, expressos no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, servem de baliza para a política de desenvolvimento urbano. Tal como expresso, o bem-estar da coletividade alcança a todos os moradores da cidade, sem qualquer exceção.

Ao estabelecer as diretrizes essenciais para atingir o objetivo de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, o Estatuto da Cidade erige como primeira diretriz a ser observada pelo plano urbano à concretização de cidades sustentáveis.

A sustentabilidade das cidades envolve a garantia de bem-estar a seus habitantes por meio da materialização de uma gama de direitos urbanos atrelados à vida urbana. Nesta linha Juarez Freitas inclui o bem-estar dentro do conceito de sustentabilidade, afirmando que o princípio da sustentabilidade na atualidade só pode ser entendido de forma multidimensional, pois a "Sustentabilidade é multidimensional, porque o bem-estar é multidimensional. Para consolidá-la, nesses moldes, indispensável cuidar do ambiental, sem ofender o social, o econômico, o ético e o jurídico-político. E assim reciprocamente, haja vista o fenômeno indesmentível da interconexão".[2]

Assim é que o Estatuto da Cidade reconhece como sustentável a cidade que proporciona aos seus habitantes 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 suma, é possível ver claramente na sustentabilidade das cidades a dimensão multidimensional do princípio.

Vale dizer, ainda, que dentre as metas para se alcançar o objetivo de cidades e comunidades sustentáveis da Agenda 2030 está o de garantir moradia digna para todos e urbanização inclusiva.

Nelson Saule Junior,[3] ao discorrer sobre conflitos fundiários urbanos, esclarece a fundamental importância da garantia do direito à moradia, visto ser esta uma das funções da cidade, bem como a essência das cidades sustentáveis.

Deste modo, uma cidade sustentável deve ter como primordial atenção a garantia da dignidade do ser humano para consecução do bem-estar de todos, e para tal, como bem expressa o Estatuto da Cidade, efetivar, dentre outros direitos urbanos atrelados a vida urbana, à moradia digna e o meio ambiente ecologicamente

[2] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 57.

[3] SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004. P. 223.

equilibrado, considerando que estes fins serão alcançados se imóveis urbanos estiverem cumprindo suas funções socioambientais.

Infelizmente as cidades brasileiras vêm crescendo ignorando o direito fundamental à moradia, o que tem levado a cidades caras, poluídas, injustas, ineficientes e ilegais.[4] Aliás, esta não é uma realidade só do Brasil, segundo Ran Hirschl,[5] o direito à moradia, apesar de cada vez mais reconhecido como um direito nas constituições – estava inserida como um direito em 45% das Constituições nacionais no de 2019 –, continua sendo o menos acessível dos direitos.

3 Compatibilização do uso da propriedade urbana com a demanda habitacional da cidade

A função socioambiental da propriedade, de aspecto impulsivo e de limite, é elemento indissociável da propriedade.[6] A própria proteção do direito de propriedade depende de ela estar desempenhando sua função social e ambiental.

A imposição de condutas negativas e positivas em prol do bem-estar coletivo para legitimar o direito de propriedade é a consagração do princípio da solidariedade e o resgate de deveres fundamentais.[7]

Fensterseifer traz a lição de Comparato, afirmando que a natureza constitucional do direito de propriedade "é de um direito-meio, e não de um direito-fim, já que não é garantido em si mesmo, mas sim como instrumento de proteção de valores fundamentais",[8] impondo ao proprietário mais do que o dever de não prejudicar a terceiros a obrigação de exercê-la em benefício de outrem.[9]

Assim, o princípio da função socioambiental da propriedade, alçado a status constitucional, está intimamente atrelada à consecução de direitos fundamentais, afastando o caráter absolutista da propriedade de exclusiva satisfação dos interesses do proprietário.[10]

---

4 FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas "Verde" e "Marrom". In: FERREIRA, H.S.; LEITE, J.R.M. (coords.). *Estado de Direito Ambiental: Tendências: Aspectos Constitucionais e Diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

5 HIRSCHL, Ran. *City, State: Constitutionalism and the Megacity.* Oxford: Ed. Oxford University Press. 2020. 272 p.

6 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no Direito Ambiental*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 95.

7 FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. 306 p.

8 FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 211.

9 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica).* 14. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2010. 391 p.

10 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva. 2007. 433 p.

A propriedade urbana, de acordo com o Estatuto da Cidade, cumpre sua função social desde que atendidas às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Por sua vez, o plano diretor deve assegurar as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas sempre as diretrizes da política urbana.

Cabe destacar dentre as diretrizes da política urbana, que devem ser respeitadas para cumprimento da função socioambiental da propriedade, aquelas que dizem respeito a ordenação e controle do uso do solo. O inciso VI do artigo 2º do Estatuto da Cidade traz diretrizes a serem evitadas na ordenação e controle do solo: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e a degradação ambiental.

Para Nelson Saule Júnior,[11] a função socioambiental da propriedade urbana impõe aos proprietários de imóveis não utilizados, não edificados ou subutilizados o dever de compatibilizar seu uso com a demanda habitacional das cidades, especialmente da população sem moradia digna, contribuindo assim para um meio ambiente urbano saudável.

Nessa senda, o cumprimento da função socioambiental da propriedade está atrelado a propiciar cidades sustentáveis, de maneira a evitar imóveis vagos ou ociosos de um lado e de outro proporcionar moradia à população, em especial a vulnerabilizada. Não é outro o entendimento de Maria Coeli Simões Pires e Mila Batista Leite Corrêa da Costa para quem a função socioambiental não pode estar dissociada do aspecto da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, "A função social do espaço urbano, percebida sob influxos de sustentabilidade, pressupõe, portanto, a articulação de políticas econômicas, sociais e urbanas para, ao mesmo tempo coibir a segregação sócio espacial, atenuar a privatização do espaço público e, sobretudo, incitar a conscientização acerca da assunção de responsabilidades pelas cidades".[12]

[11] SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.* Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004. p. 216.

[12] PIRES, Maria Coli Simões; COSTA, Mila Batista Leite da Costa. Função social do espaço urbano: uso do solo e construção de sustentabilidades. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 14, n. 74, jul./ago. 2012. p. 16.

3.1 Função socioambiental da propriedade pública

Os imóveis públicos que estão destinados a atender a coletividade, logo subordinados ao interesse público, também tem função socioambiental a ser preenchida. Neste sentido, Marçal Justen Filho afirma que "pode-se aludir a uma espécie de função social dos bens públicos, similar àquela que se reconhece relativamente ao patrimônio privado. A função social dos bens públicos é incompatível com a sua ociosidade e implica a sua natureza instrumental para a realização dos fins impostos ao Estado".[13]

A função socioambiental da propriedade é norma de direito fundamental prevista no artigo 5º da Constituição brasileira e, portanto, deve ter seu alcance alargado, abrangendo o imóvel público. Cabe ao ente a que pertence o bem a responsabilidade de dar a devida função a propriedade "falar em função significa falar em dever para o poder público: dever de disciplinar a utilização dos bens públicos, de fiscalizar esta utilização, reprimir as infrações, [...] para fins de interesse geral, ou seja, para garantir uma cidade sustentável".[14]

Edésio Fernandes[15] aponta que houve um reconhecimento pelo próprio Estado da função social da terra pública federal quando da criação do programa papel passado,[16] o qual visava apoiar estados, municípios, o Distrito Federal, entidades civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na implementação de atividades de regularização fundiária de assentamentos urbanos.

A Resolução SPU n. 3/2010, por sua vez, previu expressamente a função socioambiental do patrimônio da União.

Ademais, não pode se deixar de reconhecer que a função socioambiental da propriedade vem sendo observada em diversos programas e iniciativas federais: destinação de imóveis da União para habitação de interesse social e regularização fundiária de interesse social; termo de autorização de uso sustentável na orla marítima e fluvial; regularização de comunidades tradicionais e em unidades de conservação federais situadas em áreas da União; demarcação de reservas extrativistas e parques; programa de democratização de imóveis da União etc.

Vale dizer que, em sendo a função socioambiental da propriedade pública atrelada ao emprego de uma finalidade social, a sua alienação só encontra justificativa, a teor do artigo 23, §2º da Lei n. 9.636/98, nos casos em que não

[13] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 192.

[14] DI PIETRO, M. S. Z. *Uso privativo de bem público por particular*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 243.

[15] FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17. *Revista Consultor Jurídico*, 8 de setembro de 2022.

[16] O programa Papel Passado era uma ação operada pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Tinha como objetivo garantir a regularização administrativa e jurídica da posse dos imóveis para o benefício dos moradores de assentamentos urbanos irregulares.

houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, ou seja, quando o bem não mais servir aos interesses da população brasileira.

4 Imóveis da União ociosos ou vagos

O Tribunal de Contas da União, em 2021, apurou a existência de 10 mil imóveis da união não ocupados, apontando gestão deficitária e gastos vultosos com a manutenção do patrimônio, conforme se depreende do Acórdão n. 2702/2021, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira. O patrimônio imobiliário da União alcançava R$1,34 trilhão (Balanço Geral da União, 2020), mas enfrentava depreciação anual de R$18 bilhões e custos de manutenção de R$1,6 bilhão. A falta de fiscalização, manutenção e ocupação adequadas agrava a deterioração desses bens, evidenciando a necessidade urgente de aprimorar sua gestão.[17]

Registra-se que após a pandemia a tendência é um aumento de ociosidade e subutilização do parque imobiliário da União, visto que uma das intenções do governo federal era intensificar o teletrabalho (IN 65 de 30/7/20). Com a publicação da IN 89, de 13 de dezembro de 2022, que revogou a norma anterior, o teletrabalho em regime de execução integral passou a ser de vinte por cento do total de agentes públicos, podendo, excepcionalmente, chegar a cinquenta por cento, e em regime de execução parcial será de no máximo setenta por cento.

Por sua vez, no ano de 2026, foi possível observar um acréscimo no número de imóveis sem destinação. No portal da transparência da SPU há a indicação de 19.521 imóveis sem destinação definida, assim conceituados os que estão em análise administrativa para determinar qual será seu uso, em virtude de irregularidades, invasão, estar vago, da necessidade de estudos para definição do melhor uso etc. ou aguardando providências administrativas devido ao término de uma destinação regular, ou seja, o instrumento utilizado para a destinação do imóvel (contrato, termo, autorização, permissão etc.) está vencido. O valor contabilizado dos imóveis é R$45,81 bilhões, destes imóveis 75,2% são bens dominiais.[18]

4.1 Política pública aplicada aos imóveis vagos ou ociosos da União Federal

A política pública direcionada aos imóveis públicos, em especial nos últimos 10 anos, vinha se direcionando à mercantilização dos imóveis da União, transferindo

[17] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 026.059/2021-5, Acórdão 2702/2021, Relator Ministro Jorge Oliveira, Julgado em 17/11/2021

[18] Dados extraídos do site https://qlik-publico.paineis.gov.br/extensions/transparencia-ativa/transparencia-ativa.html.

o que era comum ao domínio do capital privado. Ao longo dos anos, a legislação permitiu que os bens da União fossem usados como fonte de recurso, sem qualquer preocupação com o destino que os imóveis tomariam nas cidades.

A primeira legislação a tratar de forma ampla da regularização, administração, aforamento e alienação dos imóveis públicos da União foi a Lei n. 9.636/98. Aglutinando e revisando normas anteriores, a lógica estabelecida nesta lei era arrecadatória.

A partir de 2003 a gestão do patrimônio da União mudou de enfoque com a criação do Grupo Interministerial de Trabalho sobre Gestão do Patrimônio da União – GTI, instituído pelo Decreto de 11 de setembro de 2003. A política de gestão do patrimônio da União passa a ter como princípio, dentre outros, a garantia da função socioambiental da propriedade, articulada com as políticas de inclusão social e seu equilíbrio com a função arrecadadora. Inverteu-se a lógica de alienação do patrimônio para sua manutenção na carteira por meio de concessões.

Nessa linha, a Lei n. 11.481/07 altera o paradigma de destinação dos imóveis públicos, que passam a atender a programas habitacionais e regularização fundiária de interesse social, bem como o recurso da venda de imóveis da União são direcionados ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Posteriormente inverte-se novamente a lógica da gestão patrimonial, ganhando força a função meramente arrecadadora do patrimônio. A primeira flexibilização aos requisitos de alienação dos imóveis públicos foi trazida pela Lei n. 13.240/2015, em seguida a Lei n. 13.465/17 e a Lei n. 14.011/20 ampliaram e aperfeiçoaram as possibilidades. Foi criada, por meio do Decreto n. 9.745/19, uma Secretária dentro do Ministério da Economia especialmente destinada a privatizar o patrimônio público – Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM) –, atualmente o Decreto encontra-se revogado.

Abriu-se a possibilidade de os bens públicos serem transformados em ativos financeiros, por meio da constituição de fundos de investimento imobiliário, passando a figurar como bens privados. Além disto, os imóveis públicos podiam ser vendidos diretamente à iniciativa privada por meio de Sistema de Concorrência Eletrônica – SCE, sistema disciplinado pela Portaria n. 17.480, de 21/7/2020.[19]

Por outro lado, a Portaria ME n. 1.683, de 16/3/2022 lançou o Programa Aproxima, que visava regulamentar a destinação de bens da União, cuja uma das contrapartidas consistia na criação de habitação de interesse social pelo particular, conforme previsto no artigo 7º, da Lei n. 14.118/21.

[19] Portaria editada pelo Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados/Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.

No Programa Aproxima os imóveis seriam alienados por meio de licitação pelos municípios ou Distrito Federal, ficando a cargo da iniciativa privada a construção e manutenção. Não haveria qualquer subsídio da União para aquisição destes imóveis pela população de baixa renda. Renato Balbim tece críticas ao Programa Aproxima, uma vez que violaria a função socioambiental da propriedade da União e a autonomia municipal, assim é que "o governo federal legaliza mecanismos para que setor privado ordene o território urbano, enquanto o município se resume à posição de despachante".[20]

Portanto, os imóveis da União desocupados estavam sendo inseridos no mercado privado com o fito específico de negócios, afastando de sua função socioambiental.

A destinação de imóveis públicos visando o cumprimento de sua função socioambiental ganhou recentemente novo capítulo. O Decreto n. 11.929, de 26 de fevereiro de 2024, instituiu o Programa de Democratização de Imóveis da União, também chamado de Programa Imóvel da Gente, o qual objetiva qualificar e aprimorar a gestão do patrimônio imobiliário público federal e de estabelecer prioridades para a sua destinação, considerando a sua função socioambiental. O programa possui quatro linhas: provisão habitacional de interesse social; regularização fundiária, políticas públicas e programas estratégicos e empreendimentos de múltiplos usos em grandes áreas.

Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) n. 2745/2025 que avaliou o Programa Imóvel da Gente no período de sua criação até 2025, abrangendo a análise de três linhas do programa, ficando de fora a linha empreendimentos de múltiplos usos em grandes áreas, aponta que foram destinados: 42 unidades para habitação de interesse social (7.043 famílias beneficiadas); 28 unidades para regularização fundiária urbana de interesse social (360.485 famílias beneficiadas) e 1.021 imóveis para apoio de políticas públicas setoriais (26.095 famílias beneficiadas).[21]

Apesar dos avanços que representam o Programa Imóvel da Gente, ainda carece de meios de controle para apuração do efetivo cumprimento da função social da propriedade dos imóveis disponibilizados, o que enfraquece o objetivo do programa.[22]

[20] BALBIM, Renato. O Programa Aproxima, a cidade e o capital. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 9 jun de 2022.
[21] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 008.376/2025-5, Acórdão 2745/2021, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Julgado em 19/11/2025.
[22] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 008.376/2025-5, Acórdão 2745/2025, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Julgado em 19/11/2025.

4.2 Imóveis públicos como peça essencial à concretização da cidade sustentável

É imperioso analisar a adequação e mesmo a legalidade da política de monetização dos imóveis públicos e sua correlação com a Habitação de Interesse Social, vez que dentre os imóveis da União ditos desocupados muitos têm potencial para garantir o acesso à moradia à população de baixa renda.

De acordo com dados oficiais a União tem um conjunto patrimonial subutilizado ou sem destinação, e como tal deixando de cumprir a função socioambiental. Segundo Juarez Freitas[23] a ociosidade do imóvel público pode ser tida como um vício político que impede a concretização do princípio da sustentabilidade.

Se de um lado temos um contingente de imóveis abandonados em áreas providas de equipamentos públicos urbanos e comunitários, de outro temos uma população economicamente vulnerável excluída dos centros em que são ofertados serviços, empregos e lazer. Segundo a Fundação João Pinheiro o déficit habitacional brasileiro é de 6.215.313 unidades habitacionais.[24]

A estes excluídos o que resta é a construção de espaços ditos informais, à margem do direito urbanístico, da legalidade possessória, em áreas de preservação ambiental, espraiando cidades, criando espaços que passam ao largo da atuação estatal,[25] é evidente que entre os mais abastados também proliferam as formas ilegais de uso e ocupação do solo, mas o impacto negativo é maior nos grupos vulnerabilizados.[26]

Por sua vez, o direito à moradia está intrinsecamente atrelado ao princípio da dignidade humana (artigo 1º, III da CR), "Sem um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, conforme acena Sarlet, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade",[27] como tal se constitui em dever do Estado garanti-la.

No âmbito internacional o Brasil se comprometeu, ao firmar a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana, a assegurar o acesso a todos à moradia adequada, sendo esta a meta número um do ODS 11.

---

[23] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

[24] TAMIETTI, Gabriel. *Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de moradia*. Fundação João Pinheiro (FJP). Belo Horizonte, 24 de abr. de 2024.

[25] PRESSBURGER, T. Miguel. Na Caverna, no Taxi: Algumas reflexões metodológicas sobre o Estatuto da Cidade. In: LIMA, A. (coord.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 55-71.

[26] FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e a política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana; In: LIMA, A. (coord.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 351-370.

[27] FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 84.

De tal modo, como dever estatal e direito de todos, imprescindível que haja um cumprimento mínimo do direito à moradia pelo Estado brasileiro, sob pena de violação de normas internas e internacionais.

Ocorre que o Estado brasileiro está longe de cumprir com seu dever constitucional. O Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, de acordo com estudo técnico da Confederação Nacional de Municípios, até junho de 2018 contratou 5,3 milhões de moradias.[28] Apesar do impressionante número de novas moradias, o programa não foi capaz de diminuir o déficit habitacional brasileiro, dados da Fundação João Pinheiro apontam que, em 2024, o déficit habitacional em todo o Brasil foi maior que o número de moradias criadas pelos programas habitacionais.[29]

O programa habitacional, Casa Verde e Amarela, que vigorou de 2019 até fevereiro de 2023, não chegou aos mais afetados pelo déficit habitacional, ou seja, aqueles com renda de até dois salários mínimos. O programa viabilizava a concessão de subsídio para aquisição da casa própria, porém os valores concedidos eram insuficientes, conforme se extrai da Instrução Normativa MDR nº 42/2021, e os beneficiários, em especial o grupo urbano 1, não possuíam capacidade de poupança para complementar o montante necessário à aquisição do imóvel.

Atualmente a retomada do Programa Minha Casa Minha Vida, que ocorreu com a publicação da Lei n. 14.620/2023, admite contrato subsidiado total ou parcialmente, ampliando as possibilidades habitacionais para além da construção de novas unidades habitacionais. Os recursos poderão ser disponibilizados para requalificação e retrofit de imóveis, fomentar o mercado de locação social, provisão de lotes urbanizados, melhoria habitacional, projeto moradia primeiro e regularização fundiária.

Assim sendo, não se pode negar que parte dos bens vagos ou ociosos poderiam servir para garantir moradia digna a um enorme contingente populacional, permitindo que a população de baixa renda acesse áreas providas de equipamento público, a um custo inferior ao despendido em programas habitacionais. Parecendo ser esta a linha do novo Programa Minha Casa Minha Vida e do de Democratização de Imóveis da União, porém a efetivação dependerá de como o programa será gerido.

A utilização deste patrimônio para fins de habitação de interesse social é meio de promover a igualdade social, combater a segregação socioespacial e é uma ação ambientalmente sustentável. Dar função social à terra pública é meio de prevenção da informalidade, que é estrutural na construção das cidades brasileiras.

[28] FRANÇA, Karla; PAIVA, Karine. *Diagnóstico do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)*. Conselho Nacional de Municípios. 2018.

[29] TAMIETTI, Gabriel. *Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de moradia*. Fundação João Pinheiro (FJP). Belo Horizonte, 24 de abr. de 2024.

Ainda, com os recentes e cada vez mais frequentes desastres naturais provocados pelas mudanças climáticas é urgente que se mitiguem os riscos, como tal que se garanta a população mais carente habitação fora das zonas ambientalmente vulneráveis. A ocupação em encostas de morros e em margens fluviais foram responsáveis por tragédias como as recentemente ocorridas no litoral paulista[30] e no Estado do Rio Grande do Sul[31] respectivamente. Os imóveis públicos vagos ou ociosos, edificados em geral de acordo com as normas urbanísticas e ambientais, tem o potencial de permitir moradia em áreas seguras.

Dentre as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que estabeleceu metas do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), merece destaque a menção a destinação de glebas e edifícios vazios ou subutilizados da União para reduzir o déficit habitacional.

Ainda, a própria lei que institui o Sistema Nacional de Habitação estabelece como diretriz a "utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social".[32]

A mercantilização pura de patrimônio que teria potencial para aproveitamento de moradia de interesse social contraria o dever de efetivar o direito à moradia, o direito à cidade justa, sustentável e inclusiva. Deixa-se, inclusive, de cumprir o princípio constitucional da economicidade (já que não há lógica de vender o património público para posteriormente adquirir novos bens para programas de moradia de interesse social), mormente quando é possível que os imóveis sejam adquiridos a um valor 25% inferior ao do mercado, nos termos do que estabelece a Lei n. 14.011/2020. A respeito dos gastos com compra de terreno para produção de habitação de interesse social que poderiam ser evitados com a utilização do patrimônio da União a professora Maria Lucia Refinetti enfatiza "Não adianta a União se desfazer de um imóvel público para fazer dinheiro e depois adquirir [outro imóvel] para fazer política de habitação se precisar fazer desapropriação e acabar pagando mais por isso".[33]

No mais, o Brasil deve cumprir objetivos fundamentais expressos no artigo 3º da Constituição Federal, sendo a justa distribuição socioespacial um dos meios de

[30] CORRÊA, Douglas. Litoral paulista teve maior volume de chuva registrado no Brasil. Número de mortos chega a 40 e 40 estão desaparecidos. *Agencia Brasil*. 20/3/2023.

[31] AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (BRASIL). *As enchentes no Rio Grande do Sul*: Lições, desafios e caminhos para um futuro resiliente/Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. – Brasília: ANA, 2025. 57 p.

[32] BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Art. 4º, II, 'c'. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005, Seção I, p. 1.

[33] FONSECA, Bruno; FARAH, Caroline. Milhares de imóveis da União estão vagos para uso. *Apublica*. 2018.

erradicar a pobreza e a marginalização, redução das desigualdades sociais, promoção do bem de todos, como tal construindo uma sociedade mais livre, justa e solidária.

A utilização de imóveis públicos bem localizados é meio de diminuir a cisão territorial que aparta classes, já denunciada na década de 60 por Jacobs[34] como um risco a cidade. Na mesma linha, Bauman[35] aponta que a segregação do espaço, com a divisão do território em classes sociais, é fator que desencadeia intolerância e o medo do outro, afetando diretamente a própria essência das cidades que é a união dos habitantes da urbe.

Assim, não se poderia deixar de reconhecer como interesse social, inserto dentro do conceito de função socioambiental da propriedade, a necessidade de que o bem público se dirija à justa distribuição do espaço, possibilitando à população mais carente acesso a áreas ditas privilegiadas da cidade. Na ótica de Lefebvre, "Os poderes públicos, num país democrático, não podem decretar publicamente a segregação como tal".[36]

A sustentabilidade das cidades depende da erradicação da pobreza e da garantia de acesso à moradia digna a todos, por conseguinte, o poder público tem o dever de por meio do planejamento urbano evitar a segregação socioespacial.

Os imóveis públicos não utilizados localizados em áreas centrais, dotados em seu entorno de equipamentos públicos urbanos e comunitários, se aproveitados para fins de moradia de interesse social podem ter o condão de: inserir o vulnerável em espaço a que sempre foi excluído de estar; evitar o espraiamento da cidade e a ocupação em áreas ambientalmente sensíveis; e diminuir o custo público da produção de novos equipamentos em áreas afastadas das cidades. Portanto, o Estado cumpriria com sua responsabilidade de garantir o desenvolvimento sustentável.

A integração com centros urbanos, com disponibilidade de equipamentos públicos urbanos e comunitários, parece ser a intenção no novo Programa Minha Casa Minha Vida, que tem como diretriz o estimula de política fundiária em imóveis cuja localização privilegie a integração com centros urbanos, razão pela qual o incentivo a requalificação e retrofit de imóveis.

Ao contrário da perda do patrimônio público com a transferências de imóveis ao mercado privado, a utilização de imóveis públicos para fins de moradia pode se dar por instrumentos em que o bem não saia da carteira imobiliária do Estado, tais como concessão de direito real de uso, direito de superfície, aluguel social, termo territorial coletivo etc. O atual programa habitacional já prevê a possibilidade de disponibilizar unidades habitacionais produzidas às famílias beneficiárias ou aos

[34] JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2018. 509p.

[35] BAUMAN, Zygmunt. *Globalização*: As consequências humanas. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 55.

[36] LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora. 2001. p. 98.

entes federativos sob a forma de cessão, de doação, de locação, de comodato, de arrendamento ou de venda.

Dessa feita, o Estado tem o dever de dar função socioambiental aos seus imóveis, bem como possui responsabilidade de ordenar o território para construção de cidades sustentáveis, inclusivas, resilientes e justas.

4.3 Gestão democrática dos imóveis públicos

As decisões sobre a destinação dos imóveis públicos ficaram por muitos anos adstritas aos órgãos públicos. Por um período de pouco mais de três anos, a alienação, concessão ou transferência de bens da União ficou a cargo do Ministro de Estado da Economia, conforme Decreto n. 9.771/2019. O imóvel público não tem função preponderantemente arrecadatória, sua função socioambiental, como já analisado, é socioambiental, atrelada a consecução da justiça social e justa distribuição do espaço.

De tal modo, a prerrogativa de definir a gestão do imóvel público, que traz impacto a política urbana e de habitação, não poderia estar a cargo do órgão econômico do Estado.

Registra-se que o Programa de Democratização dos Imóveis da União previu a criação de Fóruns Estaduais de Apoio, em que terão dentre seus membros representantes indicados pelo Poderes Públicos Federal, Estaduais, Municipais e Distritais, além de representante indicado por movimentos sociais e pelas organizações da sociedade civil. O Fórum tem caráter consultivo.

Vital que a sociedade tenha participação nas decisões sobre a condução dos imóveis da união, "o cidadão deve exercer o controle sobre a ação política estatal, a fim de condicionar e orientar-se as decisões políticas, de forma democrática, ao interesse coletivo".[37]

Não é outra a diretriz da política urbana, que aponta como fundamental a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, política urbana que está inserido o imóvel público.

A Portaria SPU/MGI n. 1971/204, que institui os Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União, estabelece que nove integrantes serão da administração pública federal, dois dos poderes públicos estaduais ou distrital e municipal e sete da sociedade civil organizada, sendo

[37] FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 124.

que a definição da composição caberá ao Secretário do Patrimônio da União. Observa-se uma desproporcionalidade entre representantes de órgãos públicos e a sociedade civil, o que se espera é que o quantitativo seja suficiente para uma igualitária representação de todos os setores da sociedade e que seja garantida a participação de movimentos sociais.

Em análise do funcionamento dos Fóruns Estaduais desde sua criação até o ano de 2025 o TCU aponta um baixo número de reuniões e quórum. Apesar da periodicidade bimestral estabelecida no Decreto n. 11.929/24, até 8/5/2025 foram realizados apenas 44 encontros, sendo que oito unidades da federação não teriam realizado nenhum encontro (AL, DF. PA, PE, RN, RO, RS e SE).[38]

Além disso, da decisão do Tribunal de Contas é possível constatar que a maior parte das atas dos Fóruns não apresentou lista de presença, o que torna impossível identificar a participação da sociedade civil. Metade dos gestores estaduais da SPU afirma que o quórum das organizações da sociedade civil é abaixo do esperado. Apontam os gestores a necessidade de uma diversificação da participação social, visto que a maioria dos membros originários das organizações da sociedade civil são oriundos dos movimentos por moradia e agricultura familiar, sendo que o quantitativo de destinação para habitação e reforma agrária foi de apenas 8%.

As razões da baixa participação, bem como ausência de diversidade de representação da sociedade civil são fenômenos de difícil avaliação, ainda mais quando as atas não são públicas e estas não listam a presença dos participantes. Todavia, talvez a resposta esteja em avaliar se as ponderações do Fóruns Estaduais são levadas em consideração no processo decisório e se, em função do quantitativo estabelecido na Portaria, os representantes da sociedade civil conseguem ter efetiva voz.

O TCU aponta como causa da baixa eficácia do modelo a forma de composição fixa, visto que a entidade que já recebeu o imóvel ou não encontra bem compatível com seu interesse perderia o interesse em participar. Porém, o órgão não aponta nenhuma solução, afirmando, após ouvir a SPU sobre eventuais sobreposições de competências com outros modelos participativos e sobre o objetivo de não transformar o colegiado em um balcão de discussão de demandas individuais, que "entende-se que eventual abertura para participação de cidadãos poderia gerar transtornos superiores aos benefícios vislumbrados".[39]

Entretanto, quando o decreto que regulamenta os Fóruns Estaduais se fundamenta na gestão democrática dos imóveis públicos, ao contrário do que aponta

[38] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 008.376/2025-5, Acórdão 2745/2025, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Julgado em 19/11/2025.

[39] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 008.376/2025-5, Acórdão 2745/2025, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Julgado em 19/11/2025.

o TCU, a participação do cidadão não pode ser vista como um transtorno, mas é requisito essencial para gestão democrática da cidade.

Tomando a teoria da democracia das decisões políticas de Habermas, a democracia de decisões parte da escuta da sociedade, sendo que esta é válida quando há uma formação democrática de opiniões e vontades que se formam em esferas públicas não desvirtuadas pelo poder, "Cada um tem as mesmas chances de ser ouvido de apresentar temas, das contribuições, de fazer propostas e de criticar".[40]

Enfim, essencial que a gestão do imóvel público englobe a visão do que a sociedade almeja para a cidade, por meio de participação qualificada dos habitantes da urbe, não há cabimento que esta decisão fique a cargo unicamente do órgão estatal responsável pela gestão de recursos.

5 Considerações finais

A construção do espaço territorial das cidades brasileiras é marcada por segregação, expulsão e informalidade. Uma grande parcela da população, em especial os que ganham até dois salários-mínimos, não têm acesso à moradia digna, vivendo em condições sub-humanas em favelas ou ocupações, em alguns casos em áreas que deveriam ser protegidas ambientalmente.

O Estado tem responsabilidade territorial de construir cidades sustentáveis, mais justas, inclusivas e resilientes, como tal garantir aos cidadãos o direito fundamental à moradia.

O primeiro Programa Minha Casa Minha Vida, extinto em 2019 e recriado em 2022, e o seu substituto, Casa Verde e Amarela, não foram capazes de alcançar os mais vulneráveis.[41] Apesar do expressivo número de construções do Minha Casa Minha Vida o déficit habitacional continua em números equivalentes ao do início do programa e, apesar de todos os méritos atribuídos a ele não se pode negar que foi mais uma fonte a contribuir para o espraiamento do território urbano das cidades, com a segregação dos menos favorecidos em periferias nem sempre guarnecidas de equipamentos públicos.

Cabe ao Poder Público adotar políticas de habitação e ordenamento urbano que superem a lógica de concentração territorial da pobreza nas periferias, garantindo às populações vulnerabilizadas o acesso à cidade provida de infraestrutura, serviços e oportunidades, como condição para a sustentabilidade urbana.

[40] HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia*: entre facticidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 29.

[41] ROLNIK, Raquel. *Repensando o déficit habitacional e as políticas habitacionais no Brasil*. LabCidade/FAU-USP, 2024.

Por sua vez, de acordo com dados do portal da transparência da Secretária do Patrimônio da União (SPU) há a menção a 19.521 imóveis sem destinação definida – não há dados sobre os imóveis pertencentes aos estados, municípios e Distrito Federal –, muitos situados em áreas privilegiadas, centrais, capazes de fomentar a inclusão social ao garantir que os antes excluídos tenham acesso as mesmas possibilidades econômicas e culturais de poucos privilegiados.

Nessa linha, o novo Programa Minha Casa Minha Vida surge com o propósito de permitir que os beneficiários sejam alocados próximos a centros urbanos que lhes garantam equipamentos urbanos públicos e comunitários, além de acesso a áreas de geração de renda.

O que não é admissível é a política de privatizar imóveis públicos, sem preocupação com o destino que tomarão nas cidades. Os imóveis públicos têm o dever de cumprir sua função socioambiental, estando tal dever associado à obrigação de redução das desigualdades territoriais e sociais, promoção da justiça social, com a garantia de moradia digna e, consequentemente, fomentando a construção de cidades sustentáveis.

Dessa feita, a mera política de monetização do patrimônio, dissociada da imposição de finalidades capazes de garantir as funções sociais da cidade, se distancia do fim social a que deveria cumprir o imóvel público.

Por fim, a construção das cidades deve estar a cargo de seus habitantes, de modo que imprescindível que haja uma participação social qualificada sobre o destino que os imóveis públicos têm que tomar dentro de cidades sustentáveis.

The role of Union's public properties management in building sustainable cities

Abstract: This article analyzes the public policy governing the management of idle and vacant dominial properties belonging to the Federal Government of Brazil, examining whether it is adequate to fulfill the socio-environmental function of public property and to promote access to dignified housing for vulnerable populations as an essential element in the concretization of the sustainable city. A deductive method is adopted, based on bibliographic research of legislation and legal doctrine. The study departs from the hypothesis that idle dominial properties constitute a strategic piece in the concretization of the sustainable city, but that federal asset management policy fails to adequately mobilize this potential. The work contributes to the debate on the socio-environmental function of public property, the democratic management of federal real estate assets, and the right to the city.

Keywords: Sustainable cities. Social functions of cities. Socio-environmental function of property. Idle and vacant federal public properties.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (BRASIL). *As enchentes no Rio Grande do Sul*: Lições, desafios e caminhos para um futuro resiliente. Brasília: ANA, 2025. 57 p.

BALBIM, Renato. O Programa Aproxima, a cidade e o capital. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 9 jun. 2022. Disponível em: https://diplomatique.org.br/o-programa-aproxima-a-cidade-e-o-capital/. Acesso em: 13 maio 2024.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização*: As consequências humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. 145 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção I, p. 1.

BRASIL. Decreto de 11 de setembro de 2003. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para os fins que especifica. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 set. 2003. Seção I, p. 13.

BRASIL. Decreto nº 11.929, de 26 de fevereiro de 2024. Institui o Programa de Democratização de Imóveis da União e o Comitê Interministerial do Programa de Democratização de Imóveis da União e dispõe sobre a criação e o funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 2024. p. 5.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 dez. 2009. Seção I, p. 17.

BRASIL. Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 abr. 2019. Seção I, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 9.771, de 22 de abril de 2019. Altera o Decreto nº 3.125, de 29 de julho de 1999, para permitir a subdelegação de competência ao Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento do Ministério da Economia. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 abr. 2019. Seção I, p. 1.

BRASIL. Instrução Normativa MDR nº 42, de 15 de outubro de 2021. Regulamenta os Programas Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo e Apoio à Produção de Habitações, integrantes da área de aplicação Habitação Popular, no âmbito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 out. 2021. Seção I – Extra B, p. 3.

BRASIL. Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020. Estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC relativos à implementação de Programa de Gestão. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 jul. 2020. Seção I, p. 21.

BRASIL. Instrução Normativa nº 89, de 13 de dezembro de 2022. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG, relativas à implementação e execução de Programa de Gestão e Desempenho – PGD. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 2022. Seção I, p. 76.

BRASIL. Lei n. 14.011, de 10 de junho de 2020. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União; altera as Leis n.os 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 9.636, de 15 de maio de 1998, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 13.259, de 16 de março de 2016, e 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, e o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987;

revoga dispositivos das Leis n.os 9.702, de 17 de novembro de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 13.874, de 20 de setembro de 2019; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 jun. 2020. Seção I, p. 2.

BRASIL. Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 jan. 2021. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei n. 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida [...]. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 jul. 2023. p. 1.

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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2001. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e outras normas; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2015. Seção I – Edição Extra, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, altera diversas leis e decretos-leis e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 nov. 2017. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o §2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 maio 1998. Seção I, p. 2.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orientação para a destinação do patrimônio da União*. Brasília: [s.n.], 2010.

BRASIL. Portaria n. 1.683, de 16 de março de 2022. Cria o Programa Aproxima com a finalidade de regulamentar o disposto no art. 7º da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 mar. 2022. Seção I, p. 27.

BRASIL. Portaria n. 17.480, de 21 de julho de 2020. Aprova a implantação do Sistema de Concorrência Eletrônica – SCE para realização dos procedimentos licitatórios dos imóveis da União por intermédio de recursos de tecnologia da informação. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 jul. 2020. Seção I, p. 42.

BRASIL. Portaria SPU/MGI n. 1.971, de 27 de março de 2024. Institui os Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União, conforme disposição do Decreto nº 11.929, de 26 de fevereiro de 2024. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 abr. 2024. Seção I, p. 43.

BRASIL. Resolução SPU n. 3, de 6 de dezembro de 2010. Dispõe sobre as atribuições por meio da implantação da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU da Secretaria do Patrimônio da União. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 dez. 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CORRÊA, Douglas. Litoral paulista teve maior volume de chuva registrado no Brasil. Número de mortos chega a 40 e 40 estão desaparecidos. *Agência Brasil*, 20 mar. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-02/litoral-paulista-teve-maior-volume-de-chuva-registrado-no-brasil. Acesso em: 11 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17. *Revista Consultor Jurídico*, 8 set. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517. Acesso em: 4 abr. 2024.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e a política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. *In:* LIMA, A. (coord.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 351-370.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas "Verde" e "Marrom". *In:* FERREIRA, H. S.; LEITE, José Rubens Morato (coords.). *Estado de Direito Ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no Direito Ambiental*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FONSECA, Bruno; FARAH, Caroline. Milhares de imóveis da União estão vagos para uso. *Agência Pública*, 2018. Disponível em: https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/. Acesso em: 18 abr. 2024.

FRANÇA, Karla; PAIVA, Karine. *Diagnóstico do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2018. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Diagn%C3%B3stico%20do%20Programa%20Minha%20Casa,%20Minha%20Vida.pdf. Acesso em: 4 mar. 2024.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HIRSCHL, Ran. *City, State: Constitutionalism and the Megacity*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Acompanhando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. [s.l.]: [s.n.], [2016]. Disponível em: file:///C:/Users/dpu/Downloads/undp-br-Acompanhando-Agenda2030-Subsidios_iniciais-Brasil-2016%20(1).pdf. Acesso em: 18 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nova Agenda Urbana*. [s.l.]: [s.n.], 2016. Disponível em: http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf. Acesso em: 18 mar. 2024.

PIRES, Maria Coli Simões; COSTA, Mila Batista Leite da COSTA. Função social do espaço urbano: uso do solo e construção de sustentabilidades. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 14, n. 74, jul./ago. 2012. Disponível em: https://www.mariacoeli.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Artigo-Sustentabilidade-e-Licitac%CC%A7a%CC%83o-Mila-Batista-L.-C.-Costa-e-Maria-Coeli-S.-Pires.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

PRESSBURGER, T. Miguel. Na Caverna, no Taxi: algumas reflexões metodológicas sobre o Estatuto da Cidade. *In:* LIMA, A. (coord.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 55-71.

ROLNIK, Raquel. Repensando o déficit habitacional e as políticas habitacionais no Brasil. *LabCidade/FAU-USP*, São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.labcidade.fau.usp.br/deficit-habitacional-politicas/. Acesso em: 17 mar. 2026.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

TAMIETTI, Gabriel. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de moradias. *Fundação João Pinheiro (FJP)*, Belo Horizonte, 24 abr. 2024. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/. Acesso em: 9 maio 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Gestão do patrimônio imobiliário público federal*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [s.d.]. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_do_patrimonio_imobiliario_publico_federal.html#:~:text=1%20%2D%20Im%C3%B3veis%20desocupados%20%E2%80%93%20S%C3%A3o%20mais,ano%20com%20loca%C3%A7%C3%A3o%20de%20im%C3%B3veis. Acesso em: 10 abr. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo n. 008.376/2025-5*. Acórdão n. 2.745/2025. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Julgado em 19 nov. 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2745%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 17 mar. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo n. 026.059/2021-5*. Acórdão n. 2.702/2021. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Julgado em 17 nov. 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BARREIROS, Wilza Carla Folchini; RI, Luciene Dal. O papel da gestão de imóveis públicos da União na construção de cidades sustentáveis. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 221-241, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.1129.

ARTIGOS

IV. PLANEJAMENTO URBANO, GOVERNANÇA E INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Plano Diretor de Teresina – PDOT 2022 já mudou de novo: e como ficou o direto à cidade?[1]

Anna Karina Borges de Alencar

Pós-Doc em Planejamento e Gestão Urbana e Regional pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Docente do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal do Piauí (UFPI). Líder do grupo de pesquisa e extensão Laboratório Espaços Urbanos (LEU/UFPI) vinculado ao CNPq/UFPI. *E-mail*: annakarina@ufpi.edu.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3408-0008.

Jordan Dellon Barbosa de Sousa

Arquiteto e Urbanista pela Universidade Federal do Piauí. Membro pesquisador do LEU/UFPI. Técnico de Nível Superior em Arquitetura na Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito de Teresina (STRANS). *E-mail*: jordandellon10@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0001-0351-9532.

Resumo: O município de Teresina readequou seu plano existente aos padrões estabelecidos pelo Estatuto da Cidade com a aprovação do Plano de Desenvolvimento Sustentável em 2006. Passados treze anos, foi aprovado o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT 2019, o qual representa um marco significativo que contribui para o desenvolvimento socioambiental do município, trazendo em sua estrutura novos instrumentos da política urbana, inclusive de participação social. Contudo, de forma repentina e sem indícios de um processo participativo, em 2022 este plano passou por nova revisão, provocando questionamentos em relação as motivações das mudanças. Essa pesquisa tem como objetivo fazer uma análise crítica por meio da comparação dos planos, de modo a compreender as mudanças feitas e suas implicações relacionadas ao direito à cidade. Para tal, tomou-se como objeto de pesquisa os planos diretores de 2019 e 2022 sob o método dialético, adotando como categoria analítica o potencial do direito à cidade. Como procedimento metodológico se desenvolveu o estudo comparativo dos planos. A análise revela que a revisão aprovada no Plano de 2022 se estabelece como um retrocesso, visto as diversas flexibilizações apresentadas que comprometem o direito à cidade em Teresina.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Estatuto da cidade. Direito à cidade. Plano Diretor de ordenamento territorial de Teresina. Contradições.

Sumário: **1** Introdução – **2** Planejamento urbano x Estatuto da Cidade – **3** PDOT 2019 x 2022: principais mudanças e possíveis impactos – **4** Considerações finais – Referências

[1] Este artigo é resultado de uma pesquisa de PIBIC/UFPI que integra uma pesquisa maior desenvolvida pelo LEU/UFPI denominada "Planejamento ambiental e gestão territorial em Teresina: desafios e oportunidades sob a ótica do direito à cidade".

1 Introdução

O planejamento urbano das cidades brasileiras tem atendido predominantemente a lógica do mercado imobiliário e da propriedade privada, onde a população de baixa renda tem sido marginalizada, expressa nas desigualdades socioespaciais das cidades brasileiras. Com o processo de redemocratização do país, na década de 1980, veio à tona a reforma urbana, que desencadeou o processo jurídico da função social da propriedade, na constituição de 1988. Mas o direito à cidade só foi reconhecido no Brasil após a aprovação do Estatuto da cidade em 2001, que regulamentou o capítulo da política urbana da constituição com questões sobre a função social da propriedade e da cidade; a gestão democrática da cidade; e o direito à cidade a à cidadania.

A cidade de Teresina, capital do Piauí, segue o modelo de planejamento excludente das cidades brasileiras, caracterizadas em suas inúmeras favelas implantadas especialmente nas periferias da cidade. Desde 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade uma série de planos foram elaborados em nível nacional, estadual e municipal para promover cidades mais justas e igualitárias. Além disso, desde o desenvolvimento da Agenda 21 brasileira, aprovada em 2002, os municípios assumiram a responsabilidade de implementar a Agenda 21 local, num processo participativo multissetorial, possibilitando a elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento sustentável.

Em meio a esse cenário Teresina precisou rever seus planos e em 2006 aprovou e reinstituiu o Plano Diretor de Teresina denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável, Teresina Agenda 2015. Anos depois, oriundo da Agenda 2030, seguindo as premissas do Estatuto da Cidade, Teresina revisou e aprovou em 2019 seu atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina – PDOT Teresina, pela Lei Complementar nº 5.481/2019,[2] que em tese, acrescentou valores participativos, e diretrizes relacionadas às funções sociais da cidade e outras diretrizes referentes às orientações ambientalmente sustentáveis.

Embora em seu texto identificam-se avanços, passada crise econômica provocada pelo COVID 19, em 2022, este plano já sofreu grandes mudanças que alteram principalmente o zoneamento, o parcelamento e uso do solo urbano, pelas Leis complementares nº 5.757/2022[3] e a nº 5.807/2022.[4] Esta última, revoga

[2] TERESINA. Lei nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado "Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT", e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal. 2019.

[3] TERESINA. Lei complementar nº 5.757/2022. Delimita o perímetro da zona urbana de Teresina e dá outras providências. 2022.

[4] TERESINA. Lei Complementar nº 5.807/2022. Institui o código de zoneamento, parcelamento e uso do solo urbano do município de Teresina, e dá outras providências, 2022.

diversos dispositivos voltados ao zoneamento, parcelamento e uso do solo, abrindo margem para especulação imobiliária e maior impermeabilização em áreas ambientalmente frágeis.

Tais alterações podem caminhar para um atraso na construção de uma política urbana sustentável e participativa em Teresina, à medida que se observou uma negligência às demandas socioambientais, priorização do interesse privado e ausência de atores da sociedade civil durante a efetivação do processo. Deste modo, perante a maneira repentina como foi realizada a alteração do PDOT 2019, esse trabalho teve por objetivo desenvolver uma análise crítica comparativa dos PDOTs 2019 e 2022, tomando como questão norteadora, como fica a promoção do direito à cidade diante das modificações propostas no PDOT 2022? Para tal, se tomou como objetos de estudos as leis citadas acima de modo a compreender as mudanças feitas e suas implicações relacionadas ao direito à cidade.

Para atingir o objetivo exposto, adotou-se a abordagem qualitativa e exploratória confrontando as referidas legislações num método dialético à luz do direito à cidade. Para tal, como procedimento metodológico iniciou-se com a fundamentação teórico-conceitual acerca da temática do planejamento e gestão urbana participativos, que serviram de embasamento para fundamentar a análise crítica a respeito dos objetos de estudo. Feito isto, seguiu-se para uma análise de conteúdo comparativa das legislações citadas, verificando especialmente os instrumentos da política urbana. Tal medida foi adotada com o objetivo de compreender quais mudanças ocorreram, e se elas podem vir a contribuir no avanço da construção de um cenário urbano aliado às diretrizes do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos: consulta a banco de dados de instituições públicas e privadas; assim como, acesso a informações de documentos oficiais da prefeitura; bem como, pesquisas anteriores sobre o tema. Feito isto, foi realizada a análise dos dados à luz dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

A análise nos mostra que o PDOT de 2019 se estabelece como um marco significativo perante o histórico de Teresina, de planos superficiais constituídos apenas por intenções, uma vez que avançou na compreensão ambiental do território e também em relação aos instrumentos do Estatuto da Cidade, caminhando na direção de um planejamento democrático. Contudo, diante de um contexto de mudança de gestão e dificuldade de participação popular no processo das alterações efetivadas, no PDOT 2022, se cria um cenário favorável para interferências que direcionam Teresina para um retrocesso e para predominância dos objetivos da classe hegemônica, em detrimento à coletividade e ao direito à cidade.

2 Planejamento urbano x Estatuto da Cidade

Para compreender o planejamento urbano, primeiramente é necessário entender o cenário que ele atua: a cidade. Estudos como os de Harvey[5] apontam que o espaço urbano se coloca como um resultado da sociedade, logo os problemas urbanos estão relacionados com o modelo de produção e a estrutura de poder capitalista. Assim, se a sociedade capitalista contemporânea é composta por uma complexa relação entre diferentes agentes, com anseios e interesses que por muitas vezes divergem resultando em um contexto conflituoso, dessa forma o espaço urbano também o será.

Souza[6] aponta que um planejamento urbano forte pode estar associado ao que atua para o futuro, mas em especial, que tem a finalidade de desenvolvimento socioespacial, que por sua vez só é efetivado quando se tem implicações positivas na qualidade de vida e justiça social. Entretanto, um planejamento bastante aplicado nas cidades brasileiras é o planejamento regulatório, que é pautado em investimentos públicos a partir da atuação do Estado intervencionista com papel de destaque no atingimento do desenvolvimento. Com o neoliberalismo, que prega o Estado mínimo, tem-se a diminuição da atuação regulatória do Estado na economia, resultando assim, no livre mercado e consequentemente no protagonismo de agentes privados atuando na economia.

Sob domínio do ideário neoliberal, bens e serviços considerados básicos, que antes eram ofertados por instituições públicas, bem como, as políticas públicas de cunho social, que tinham papel fundamental na diminuição de desigualdades e oferecimento de qualidade de vida mínima à população são limitadas. Desta maneira, como expõe Sousa[7] o planejamento é adotado como um mecanismo utilizado para manutenção de um cenário capitalista, e por sua vez, resulta no seu enfraquecimento, possibilitando novas formas de planejar.

Essas novas modalidades de planejamento pautam-se na sua relação com o mercado e são classificados segundo Brindley[8] como planejamento subordinado às tendências do mercado; planejamento de facilitação; e planejamento de administração privada. O subordinado às tendências do mercado é conceituado como uma prática que baseia suas ações nas necessidades do mercado, mesmo que essas sejam contrárias ao planejamento regulatório. Por sua vez, o planejamento de facilitação,

[5] HARVEY, David. On Planning the Ideology of Planning. In: The Urbaniz. ation of Capital. Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1985.

[6] SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

[7] SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

[8] BRINDLEY, Tim et al. Remaking Planning. The Politics of Urban Change in the Thatcher Years. Londres e outros lugares: Unwin Hyman. 1989.

avança na *mercadofilia* que é uma característica dada a um planejamento mais próximo do raciocínio da gestão e do imediatismo do capital privado, e dessa forma, em relação ao anterior, além da subordinação, faz estímulos ao setor privado com práticas que conseguem vantagens até sobre limitações impostas por planos. E por fim, o planejamento urbano de administração privada, que usa metodologias próprias da iniciativa privada.

O resultado disso é que, dentro do cenário urbano, composto por uma diversidade de agentes, de classes, vivências, e profissionais que são importantes no processo de planejamento e construção das cidades, acaba-se por privilegiar o interesse de apenas uma parte – do mercado, em detrimento de outras, fazendo com que o desenvolvimento socioespacial não aconteça, já que para obtê-lo é preciso implicações positivas na qualidade vida de toda sociedade.

Diante desses conflitos, o caminho para superá-los e diminuir as desigualdades urbanas, bem como, conseguir alcançar resultados democráticos parte da aplicação de um dos pilares para o estabelecimento de um planejamento forte: a participação popular, isto é, o diálogo com diferentes perspectivas no processo de tomada de decisões. A importância desse pilar se fundamenta na sua relação com o princípio da autonomia, fator imprescindível para o desenvolvimento socioespacial, portanto, para o alcance da justiça social e qualidade de vida.[9]

Os planos diretores das cidades brasileiras, em sua grande maioria seguem um modelo tecnocrático fazendo com que o planejamento urbano *stricto sensu* tenha existido praticamente apenas no aspecto teórico, sem exemplos práticos consistentes. Assim, corrobora com o enfraquecimento do planejamento, quando seu conteúdo não se adequa à realidade. Outro problema é a falta de instrumentos que assegurem sua aplicação no território, uma vez que, o que predomina neles são princípios, objetivos e diretrizes gerais, onde o grande risco disso, é a transformação dos planos em um apanhado de proposições que não impõem obrigações de cumprimento a nenhum órgão.[10]

Deste modo, mesmo que um plano consiga contemplar de forma satisfatória todos os problemas do município, sem instrumentos autoaplicáveis se terá uma forte dependência de uma regulamentação posterior, criando assim, um empecilho que não permita aplicação imediata do conteúdo do plano, impedindo assim mudanças, o que resulta no reforço do cenário atual mercantil da cidade, favorável à camada hegemônica da sociedade.

[9] SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

[10] VILLAÇA, Flávio et al. Dilemas do plano diretor. CEPAM, O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, p. 237-247, 1999.

Dessa forma, a falta de instrumentos nos planos tradicionalmente criados nas cidades brasileiras que assegurem a participação social e diversidade de agentes no processo da sua criação e implantação, se trata de um planejamento arrogante, na visão de Sousa,[11] pois menospreza os saberes, vivências e os anseios populares. Portanto, compreende-se que o resultado obtido é o não enfrentamento das desigualdades socioterritoriais.

Embora a Constituição de 1988 tenha auxiliado no processo de fortalecimento do planejamento brasileiro, com o acréscimo de diretrizes relacionadas à política urbana, a aprovação desses artigos não foi suficiente para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais. Somente com a regulamentação do Capítulo II de Política Urbana da Constituição de 1988, em 2001, com a aprovação da Lei nº 10.257/2001 ou Lei do Estatuto da Cidade[12] se estabeleceu como obrigatório a inserção nos planos diretores de instrumentos que buscam combater a especulação imobiliária e diminuir as desigualdades sociais no ambiente urbano; bem como, promover a regularização fundiária; e por fim, os instrumentos de democratização da gestão urbana, que são necessários para que a implantação dos anteriores seja feita em concordância com o Estatuto da Cidade, uma vez que a participação popular é fundamental no processo de controle da política urbana, para que os interesses coletivos sobrepõem aos individuais.

3 PDOT 2019 x 2022: principais mudanças e possíveis impactos

O primeiro plano diretor da cidade de Teresina a ser implementado após o Estatuto da Cidade, foi o plano diretor de 2006, Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015.[13] De maneira geral é composto apenas por objetivos e diretrizes gerais, que são listados sem indicação de como serão alcançados. Em relação às diretrizes do Estatuto da Cidade este plano diretor só contempla o aspecto do valor social da propriedade ao citar no Art. 15º as orientações de desestímulo dos vazios urbanos para frear a especulação imobiliária de caráter especulativos (Inciso I) e de priorizar os vazios urbanos para implantação de programas habitacionais (Inciso XVI), mas sem apresentar o levantamento dessas áreas especulativas no território, e por sua vez, sem estabelecer como prioritário a aplicação de

[11] SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

[12] BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

[13] TERESINA. Lei nº 3558, de 20 de outubro de 2006. Reinstitui o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal. 2006.

instrumentos como: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – PEUC; Imposto Predial no Território Urbano – IPTU progressivo no tempo; desapropriação para fins de reforma urbana, instrumento significativos para combater especulação imobiliária e diminuir as desigualdades sociais. Somente o instrumento de Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, foi acrescido no plano e demarcado no território urbano, na planta diretora, sendo regulamentado a partir desse plano.

Depois de treze anos, aprovou-se em 2019 a Lei Complementar nº 5.481,[14] assim, a partir da aprovação do PDOT 2019, se busca unir em apenas um documento as informações antes separadas nas legislações estabelecidas pelas Lei nº3558/2006;[15] Lei nº 3560/2006;[16] Lei nº 3562/2006;[17] Lei nº 3563/2006;[18] e Lei nº 3561/2006.[19] Além disso, o PDOT 2019 estabeleceu como objetivo principal a garantia do valor social da cidade e da propriedade; o desenvolvimento socioambiental e consequentemente a melhoria na qualidade de vida; e aumento da justiça social, se aproximando assim, dos preceitos do Estatuto da Cidade, mas que, em razão das contradições tanto no seu processo de construção, quanto no seu próprio conteúdo, essa aproximação pode ser insuficiente.[20]

Alencar e Costa[21] apontam que a análise do território de Teresina que serviu de base para concepção do PDOT 2019 foi fruto de dados desatualizados e imprecisos, assim, as estratégias como o Macrozoneamento e Microzoneamento, que embora avancem numa leitura sistêmica em relação ao plano anterior, ainda estariam incipientes ou até mesmo contraditórias com a realidade da cidade.

As autoras apontam também incoerências relacionadas aos instrumentos da política urbana, o PDOT 2019, de maneira geral amplia esses dispositivos, inserindo junto às ZEIS, em seu texto os seguintes instrumentos: Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); Transferência do Direito de Construir; Direito de Preempção; Operação Urbana Consorciada; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;

[14] TERESINA. Lei nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado "Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT", e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal. 2019.

[15] TERESINA. Lei nº 3558, de 20 de outubro de 2006. Reinstitui o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal. 2006.

[16] TERESINA. Lei Nº 3.560, de 20 de outubro de 2006. Define as diretrizes para o uso do solo urbano do Município e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina, 2006.

[17] TERESINA. Lei Nº 3.562, de 20 de outubro de 2006. Define as diretrizes para a ocupação do solo urbano e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina, 2006.

[18] TERESINA. Lei Nº 3.563, de 20 de outubro de 2006. Cria zonas de preservação ambiental, institui normas de proteção de bens de valor cultural e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina, 2006.

[19] TERESINA. Lei complementar nº 3.561, de 20 de outubro de 2006. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do Município de Teresina e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina, 2006.

[20] ALENCAR A. K. B.; COSTA, V. B. A. Análise do Plano Diretor de Teresina frente ao desafio de uma urbanização desigual, in: Revista Brasileira de Direito Urbanístico, RBDU 15, jul-dez 2022.

[21] ALENCAR A. K. B.; COSTA, V. B. A. Análise do Plano Diretor de Teresina frente ao desafio de uma urbanização desigual, in: Revista Brasileira de Direito Urbanístico, RBDU 15, jul-dez 2022.

IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação; Consórcio Imobiliário; Direito de Superfície e o Plano Específico de Urbanização. Contudo, estes instrumentos têm sua aplicação subordinada a uma lei complementar específica, impedindo a aplicação imediata desses instrumentos, que se coloca de forma mais distante ainda quando há uma inexistência de dados atualizados disponíveis, principalmente em relação ao cadastro de imóveis e vazios urbanos existentes.

De modo mais específico, em relação às ZEIS, no PDOT 2019 não se teve avanços no reconhecimento de novas zonas, assim como das favelas, e as identificadas não são, em grande parte, reconhecidas como ZEIS. Isso implica na continuidade de práticas de higienismo social da população que continua sendo expulsa pela gestão pública nas áreas com características ambientais, sob a justificativa de proteção ambiental.[22] Dessa forma, o planejamento ao invés de diminuir a vulnerabilidade socioambiental, coloca em conflito o interesse da moradia versus o interesse ambiental.

Em contraposição, os vazios urbanos das regiões infraestruturadas da cidade, em especial das áreas centrais, não têm sido combatidos, e dessa forma, contribuem para especulação imobiliária, uma vez que a não identificação destes vazios e de um cadastro imobiliário atualizado versus a atualização dos dados sobre déficit habitacional, invisibiliza o enfrentamento do problema.

Em razão da crise provocada pelo COVID-19 iniciada em março de 2020, pouco do que se propôs no PDOT 2019 foi colocado em prática, já que este foi aprovado em dezembro de 2019. Passada a crise provocada pela emergência de saúde pública, com a retomada aos poucos às atividades, três anos após a aprovação do PDOT 2019 é aprovada a alteração do plano diretor através da Lei complementar nº 5.807/2022, sem nenhum indício de mobilização ou processo participativo.

Cabe destacar aqui, que 01 (um) ano após a aprovação do PDOT 2019, após processo de eleição há uma mudança na gestão da prefeitura de Teresina, que ocorreu em janeiro de 2021. Com a mudança do gestor, grande parte da equipe que estava envolvida na revisão e elaboração do PDOT 2019 foi substituída, assim como, foram desconstituídos o Conselho Municipal da Cidade e a Comissão de Acompanhamento do PDOT 2019.[23] Destacamos que com a mudança de gestão e ainda sob os efeitos da crise provocada pela pandemia da Covid-19, houve um processo de desarticulação de lideranças comunitárias em razão do distanciamento social e consequentemente a participação popular no processo de alteração do PDOT.

[22] Centro de Defesa Ferreira de Sousa. Carta denúncia à profa. Raquel Rolnik LabCidade/USP, 2019.

[23] ALENCAR A. K. B. LAURENTINO, M. P. S. As práticas de participação na revisão do Plano Diretor de Teresina – PI. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, v. 14, n. 01, p. 01-21, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.51359/2238-8052.2025.265222.

Assim, em nossas pesquisas não identificamos nenhuma articulação, ou processos de mobilização e de participação da sociedade civil, assim como, da ausência de estudos que justifiquem essas alterações, quando ainda em junho de 2022 e logo depois em outubro de 2022 foram aprovadas as Leis complementares nº 5.757/2022[24] e a nº 5.807/2022[25] que respectivamente acresce o território urbano; e revoga diversos dispositivos, instituindo por sua vez, novas regras para o zoneamento, parcelamento e uso do solo. Conforme divulgado pela Prefeitura Municipal de Teresina em mídias sociais, a atualização do Plano Diretor tratou de uma medida adotada pela Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLAN, em parceria com o Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON para impulsionar a indústria de construção civil na cidade.[26]

Esse cenário nos provocou questionamentos em relação às motivações dessa mudança, sugerindo que, ela pode ter sido realizada a fim de resolver as contradições do PDOT 2019? Para tal, esta pesquisa não se propõe a listar todas as mudanças, que vão desde alterações pontuais de terminologias no texto até a revisão de regras que impactam no zoneamento, parcelamento e uso do solo consolidadas numa lei com mais de 60 páginas. Mas abordamos aqui as principais mudanças que impactam na política urbana, acerca dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Importante entender que a Lei nº 5.481/2019 não foi revogada pela Lei nº 5.807/2022, esta última fez alterações pontuais – seja alterando partes do texto, seja incluindo novos textos ou revogando pontualmente alguns artigos. Dessa forma, seria correto dizer que a lei que rege o atual Plano Diretor ainda é Lei nº 5.481/2019 alterada pelas Leis nº 5.757/2022 e a nº 5.807/2022. Dessa forma é fundamental ter acesso à todas as leis, pois as aprovadas em 2022 dão destaque às mudanças, de acréscimo da área urbana; e no zoneamento, parcelamento e uso do solo, respectivamente, não trazendo a legislação por completo, sendo preciso ler ambas em conjunto e em alguns momentos de forma comparativa para ter uma compreensão adequada do atual plano diretor em Teresina. Essa compreensão pode tornar a aplicação pouco objetiva e gerar algumas interpretações dúbias e com difícil interpretação, e isso também pode gerar a necessidade de maiores esclarecimentos.

[24] TERESINA. Lei complementar nº 5.757/2022. Delimita o perímetro da zona urbana de Teresina e dá outras providências. 2022.

[25] TERESINA. Lei Complementar nº 5.807/2022. Institui o código de zoneamento, parcelamento e uso do solo urbano do município de Teresina, e dá outras providências, 2022.

[26] TERESINA. Prefeito de Teresina sanciona alterações do Plano Diretor nesta terça. 2022. Disponível em: https://pmt.pi.gov.br/2022/10/18/prefeito-de-teresina-sanciona-alteracoes-do-plano-diretor-pdot-nesta-terca/. Publicado: 18/10/2022. Acesso em: 12 de dezembro de 2022.

3.1 Ampliação do perímetro urbano

Embora o objetivo, políticas e diretrizes de desenvolvimento tenham sido mantidos no PDOT 2022, é importante destacar que antes mesmo das alterações através da aprovação da Lei Complementar nº 5.807/2022, em junho de 2022, é aprovada a Lei Complementar nº 5.757,[27] de 3 de junho de 2022, que acresce o perímetro urbano de Teresina, reforçada pela Lei complementar nº 5.807/2022[28] em seu Art. 02, o que vai de encontro ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PDOT 2019[29] na Política de Desenvolvimento e Resiliência Territorial que tem dentre seus objetivos "I – Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade" (p. 2). Assim esta propõe em seu Capítulo I como estratégia territorial uma "CIDADE COMPACTA, COORDENADA E CONECTADA" que segundo o Art. 10 visa "conter a expansão da mancha de urbanização e promover o adensamento do território urbano" (p. 10).

Em seu texto aprovado pela Lei nº 5.481/2019,[30] ainda na sua apresentação, fruto do diagnóstico urbanístico realizado, enfatiza-se que na zona rural "há várias atividades não agrícolas, condomínios residenciais de alto padrão, conjuntos de casas populares e indústrias" (p. 03) e continua seu argumento defendendo que "a existência de atividades de caráter urbano na zona rural constitui um desafio para o planejamento e gestão territorial local" (p. 03). Dessa forma, esse acréscimo do perímetro urbano fragiliza o que estava previsto no CAPÍTULO II DA MOBILIDADE URBANA INTERMODAL onde a Política de Desenvolvimento e de Resiliência Territorial estaria articulando a ocupação do solo com o sistema de mobilidade em seu Art. 13 de forma a reduzir a necessidade de deslocamento motorizado, em especial o individual, e contribuindo na diminuição da emissão de poluentes.

Acerca do processo de expansão urbana da capital piauiense, identificam-se marcas históricas de um processo de expansão desigual rumo às franjas da cidade, impulsionado pelo Estado local com construção de Habitação de Interesse Social – HIS, constituindo áreas dispersas e fragmentadas no espaço urbano central.[31] Esse modelo de expansão que promove a cidade dispersa ainda perdura até os

[27] TERESINA. Lei complementar nº 5.757/2022. Delimita o perímetro da zona urbana de Teresina e dá outras providências. 2022.

[28] TERESINA. Lei Complementar nº 5.807, de 18 de outubro de 2022, institui o novo Código de Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo Urbano do Município de Teresina. Teresina: Prefeitura Municipal, 2022.

[29] TERESINA Lei nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado "Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT", e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2019.

[30] TERESINA Lei nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado "Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT", e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2019.

[31] LIMA, A. J. Favela Cohebe: uma história de luta por habitação popular. 2. ed. Teresina: EDUFPI; Recife: Bagaço, 2010.

dias atuais, com ocupações informais da população de baixa renda sem acesso à política habitacional, mas em especial impulsionado pelo Estado local através do Programa Minha Casa Minha Vida que implantou diversos novos conjuntos habitacionais nas áreas periféricas de Teresina.[32] Ademais, é importante ressaltar que desde o início da década de 2000 se percebe em Teresina a busca pelas zonas rurais para implantação de condomínios de alta renda.

3.2 Mudança no parcelamento e uso do solo urbano

De forma geral identificamos que foram revogados diversos artigos criando novos textos com "pequenas adaptações". Do Art. 129 a 211 se referindo a tais temas: da estruturação do território; do traçado viário; dos alinhamentos prediais; do parcelamento do solo; dos projetos de parcelamento do solo; do loteamento nas áreas de urbanização específica; do desmembramento; do fracionamento; do remembramento; das penalidades relativas ao parcelamento do solo; dos condomínios; do condomínio edilício de unidades autônomas horizontais; do condomínio edilício de unidades autônomas verticais; e do condomínio de lotes.

Assim como, também foram revogados sofrendo alterações sutis em seu texto: dos Arts. 212 à 280 que tratam: do uso e da ocupação do território; das normas gerais de uso do solo; do índice de aproveitamento (IA); das taxas de ocupação e de permeabilidade; da altura máxima das edificações; dos recuos; da quota mínima de terreno por unidade autônoma; da exigência de vagas de estacionamento; das normas específicas de uso e ocupação do solo para o manejo sustentável das águas pluviais; da adequação urbanística e do impacto de vizinhança; do estudo de adequação urbanística; e do estudo de impacto de vizinhança.

Aqui vamos enfatizar e tecer algumas considerações sobre os temas que tocam: o aumento do Índice de Aproveitamento Mínimo e Máximo; não estabelecimento de uma altura máxima em toda área urbana; e mais descontos atribuídos à OODC. O Índice de Aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno, sendo um parâmetro urbanístico imprescindível para estabelecer alguns instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, além de estabelecer o uso e a ocupação do solo urbano. Dessa forma, toda cidade deve estabelecer um Índice de Aproveitamento para toda a área urbana e fixar valores mínimos e máximos para atribuir que áreas da cidade possam ser mais ou menos densificadas, desde que se estabeleça uma contrapartida paga pelo proprietário que obtiver esse aumento do potencial construtivo, a partir da OODC.

[32] LEAL JÚNIOR, José Hamilton Lopes. Habitação de interesse social e a dinâmica dos aglomerados subnormais: estudo na cidade Teresina, Piauí. 2023. Tese de Doutorado.

Ao estabelecer um parâmetro mínimo do Índice de Aproveitamento se visa controlar o adensamento construtivo das edificações de modo a manter a qualidade ambiental e a sustentabilidade das cidades. No Brasil em busca de diminuir a valorização diferenciada da terra e fazer cumprir sua função social da propriedade e da cidade, a Resolução nº 148/2013[33] reafirma o que o Art. 28 do Estatuto da Cidade prevê: que o coeficiente de aproveitamento básico único é para toda a zona urbana. Entretanto, essa Resolução recomenda que o valor desse coeficiente básico seja igual a 1 (um), colocando ainda que esse é um princípio balizador da política urbana e que todos os municípios deveriam atender a esta Resolução até 2015.

De acordo Furtado, Biasotto e Maleronka[34] o estabelecimento de um coeficiente de aproveitamento básico único propõe uma justa distribuição dos benefícios da urbanização, estabelecendo limites máximos de forma coerente, possibilitando o controle do adensamento populacional e construtivo. Mediante o coeficiente de aproveitamento básico único e igual a 1 (um) se possibilita uma série de benefícios sociais, podendo controlar o preço dos lotes urbanos; diminuir a injusta valorização diferenciada com a implementação da OODC, assim como, também pode servir como financiamento das cidades, embora essa não seja sua principal função.

Teresina propõe a aplicação desse Índice de Aproveitamento básico único, com a aprovação do PDOT 2019 estabelecendo o valor básico de 1,5 para toda cidade. Entretanto, com a aprovação do PDOT 2022 há um aumento, deste Índice de Aproveitamento para 2,0 em toda cidade. Esse aumento, assim como todas as outras alterações, aconteceu sem uma análise adequada dos impactos do adensamento provocados por esta alteração.

Ribeiro e Cardoso[35] já apontavam que a OODC pode colaborar para o controle da especulação imobiliária, assim como, também pode colaborar para a financeirização da cidade, sem considerar sua utilidade social, o que tende a torná-la uma mera ferramenta para o financiamento das cidades não contribuindo efetivamente para o cumprimento da função social da cidade. Dessa forma, com as alterações aprovadas no PDOT 2022, se torna mais vantajoso ao empreendedor imobiliário construir em áreas, já bastante valorizadas pelo mercado imobiliário, sem necessitar da aplicação da OODC ou Solo Criado que é o instrumento que induz a densidade da

[33] CONSELHO DAS CIDADES, Resolução nº 148, de 7 de junho de 2013 – Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios. In: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2014&jornal=1&pagina=62&totalArquivos=108 2014. Acesso: agosto, 2024.

[34] FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, Volume 1. Brasília: Ministério das Cidades, Lincoln Institute of Land Policy. 2012.

[35] RIBEIRO, Luiz César; CARDOSO, Adauto L. O solo criado como instrumento de reforma urbana: uma avaliação de seu impacto na dinâmica urbana. Ensaios FEE. Porto Alegre, 13, p. 370-381, 1992.

população e a sua distribuição do interesse e a possibilidade da gestão da cidade para o bem da coletividade.

Esse instrumento estabelecido pelo Estatuto da Cidade possibilita ao proprietário o direito de construir acima do Índice de Aproveitamento básico desde que se pague por isso, entre seus objetivos estão o de induzir o crescimento e o adensamento da cidade, servindo como uma ferramenta de planejamento urbano, e em outros casos, como fonte de recursos para autofinanciar as cidades. Os recursos da OODC devem ser revertidos a um fundo de desenvolvimento urbano para que possam ser utilizados para fins de interesse social.

O Estatuto da Cidade, em seu Art. 28,[36] propõe que o plano diretor pode estabelecer as áreas onde serão exercidos o Direito de Construir acima do Índice de Aproveitamento básico, mediante pagamento, entretanto, o plano diretor deve definir os limites máximos a serem atingidos pelos Índices de Aproveitamentos, ponderando o equilíbrio entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada zona. Normalmente nas cidades brasileiras, o incremento do Índice de Aproveitamento tende a impulsionar o incremento no número de pavimentos, correlacionando que para aumentar a densidade populacional do território é necessária uma maior verticalização.

Contudo, uma maior verticalização não garante a qualidade do ambiente, muito pelo contrário, o aumento da verticalização impacta diretamente nos aspectos urbanísticos tais como aumento de ilhas de calor; sobrecarga na infraestrutura; diminuição das condições de salubridade; perda da paisagem histórica e cultural; bem como, o aumento da desigualdade na ocupação do território, com terrenos super verticalizados.

Também identificamos uma alteração no Índice de Aproveitamento máximo em especial nas Zonas de Ocupação Moderada – ZOM, onde no PDOT 2019 o Índice de Aproveitamento máximo nesses territórios variava entre 2,0 a 4,0 e com a aprovação do PDOT 2022 agora varia de 3,0 a 6,0 resultando em um aumento de 50% no Índice de Aproveitamento máximo em cada uma das 04 (quatro) tipos de zonas moderadas existentes como mostra o Quadro 01 a seguir. Esse aumento do Índice de Aproveitamento máximo vai de encontro ao que se estabelece para as Zonas de Ocupação Moderadas – ZOMs nas Legislações dos PDOT 2019 e 2022. Estas zonas têm uma infraestrutura incompleta; significativa presença de vazios urbanos; e presença significativa de núcleos urbanos informais, onde o plano diretor prevê como ações prioritárias investimentos na complementação da infraestrutura, assim como, na implantação de equipamentos públicos e ações de regularização fundiária.

[36] BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

Quadro 1 – Mudanças no índice de aproveitamento PDOT 2019/2022

Mudanças no índice de aproveitamento e altura máxima		
ZOM	**IA Máximo – PDOT 2019 (Anexo 10)**	**IA Máximo – PDOT 2022 (Anexo 7)**
ZOM1	2	3
ZOM2	2	3
ZOM3	3	4
ZOM4	4	6

Fonte: elaborado pelos autores com base no Anexo 10 PDOT 2019 e no Anexo 7 PDOT 2022.

Importante destacar que essas ZOMs, em ambos os PDOTs 2019 e 2022 possuem uma Taxa de Ocupação Máxima de 80%, (com exceção na ZOM2 que desenvolve um cálculo com base na distância do alinhamento predial). Além disso, no PDOT 2019 a altura máxima estava estabelecida em 83,20m, para alguns territórios, com a alteração de 2022, não se estabelece mais uma altura máxima para área urbana da cidade. Dessa forma, ponderamos que essas alterações visam favorecer especialmente os aspectos financeiros da produção da cidade, em especial nos territórios de ZOM, onde se reconhece uma grande ocorrência de habitações espontâneas e precárias.

Também é importante destacar a alteração que insere as Zonas Especiais de Interesse Cultural – ZEIC – Polo cerâmico e a ZEIC – Parque Florestal nos descontos da obtenção do potencial construtivo através da OODC, com os estímulos definidos conforme Anexo 2 do PDOT 2022 como mostra o Quadro 02.

Quadro 2 – Ampliação das ZEICs na aquisição dos descontos na OODC – PDOT 2019/2022

AMPLIAÇÃO DAS ZONAS ZEIC NA AQUISIÇÃO DE DESCONTOS NA OODC			
MACROZONA	ZONA PDOT 2019 (Anexo 5)	ZONA PDOT 2022 (Anexo 2)	INCENTIVOS
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO CENTRO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO CENTRO	HABITAÇÃO 80%
	ZEIC CENTRAL 1	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE CULTURAL (ZEIC CENTRAL 1 E 2, ZEIC POLO CERÂMICO E ZEIC FLORESTA FÓSSIL)	FACHADA ATIVA 15%
	ZEIC CENTRAL 2		PERMEABILIDADE VISUAL 5%

Fonte: elaborado pelos autores com base no Anexo 5 PDOT 2019 e no anexo 2 PDOT 2022.

Essas áreas estão em territórios ambientalmente frágeis, assim como constituem importantes espaços sobre a história e cultura de Teresina. O Polo Cerâmico no bairro Poti Velho, zona norte de Teresina, está localizado no berço do núcleo de ocupação mais antiga do município, que mantém as tradições culturais repassadas por gerações. Bem como, o Parque Floresta Fóssil, se caracteriza como um raro acervo paleontológico de aproximadamente 200 milhões de anos, e o único no mundo dentro de uma área urbana. Assim, por suas importantes características deveriam receber um rigor maior para resguardar tais características e não incentivo ou descontos para novos empreendimentos imobiliários de alta verticalização.

Para além dessas zonas apresentadas, nas áreas equidistantes até 6 km da região central, desde a aprovação do PDOT 2019, como forma de estímulo à adoção dos atributos de uso e ocupação se propôs o modelo baseado no Desenvolvimento Orientado ao Transporte – DOTs, onde foram propostos descontos ao seguirem os atributos estabelecidos no Anexo 5 do PDOT 2019, e agora anexo 2 do PDOT 2022 como mostra o Quadro 03 a seguir.

Quadro 3 – Atributos no DOTs e descontos na OODC

(continua)

ATRIBUTOS DO MODELO DOTS E SEUS RESPECTIVOS DESCONTOS NA OODC			
MACROZONA	ZONA	INCENTIVOS	
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO CENTRO ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE CULTURAL	HABITAÇÃO	80%
		FACHADA ATIVA	15%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR LESTE	HABITAÇÃO	65%
		FACHADA ATIVA	15%
		USO ÂNCORA	20%
		EMPREENDIMENTO MISTO	20%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR NORTE	HABITAÇÃO	55%
		FACHADA ATIVA	15%
		EMPREENDIMENTO MISTO	20%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%

(conclusão)

ATRIBUTOS DO MODELO DOTS E SEUS RESPECTIVOS DESCONTOS NA OODC			
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR SUL 1 ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR SUL 2	HABITAÇÃO	65%
		FACHADA ATIVA	15%
		USO ÂNCORA	20%
		EMPREENDIMENTO MISTO	20%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR SUDESTE	HABITAÇÃO	55%
		FACHADA ATIVA	15%
		EMPREENDIMENTO MISTO	20%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR DE USO SUSTENTÁVEL	HABITAÇÃO	35%
		FACHADA ATIVA	15%
		EMPREENDIMENTO MISTO	20%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%
		SUSTENTABILIDADE	CONFORME ART. 14 (PDOT 2022)

Fonte: Anexo 2/PDOT 2022.

Ademais, já no PDOT 2019, por meio do Art. 75, atual Art. 14/PDOT 2022, essa flexibilização se agrava na Zona de Desenvolvimento de Corredor de Uso Sustentável, visto que além dos descontos dos atributos de fachada ativa; empreendimento misto; e permeabilidade visual que totalizam uma diminuição de 40% no valor da OODC, tem-se a possibilidade de acrescentar até 50% de desconto com a implementação de atributo "sustentabilidade", resultando assim, em um dedução de até 90% do valor da OODC para empreendimento que efetivem as seguintes ações: "I – utilize captação de água da chuva – desconto de 20% (vinte por cento); II – utilize telhado verde – desconto de 5% (cinco por cento); III – utilize trincheira de infiltração – desconto de 12,5% (doze vírgula cinco por cento); e IV – utilize jardins de chuva – desconto de 12,5% (doze vírgula cinco por cento)"[37] (p. 03).

[37] TERESINA. Lei Complementar nº 5.807/2022. Institui o código de zoneamento, parcelamento e uso do solo urbano do município de Teresina, e dá outras providências, 2022.

Com isso, o plano diretor de Teresina reforça o enfraquecimento da OODC, sob o discurso de alcançar o desenvolvimento sustentável e resiliente do município, mas que não se efetiva. Ainda mais sob as modificações propostas no PDOT 2022 que flexibiliza o uso das áreas de interesse ambiental por meio do aumento do Índice de Aproveitamento Mínimo para 2,0. Ademais, houve também uma redução drástica das Zonas Especiais de Uso Sustentável (ZEUS) em todo território da cidade, sendo substituídas em grande parte pelas Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) em 2022, onde estas últimas estabelecem menos rigor sobre a imposição de licenciamentos e estudos urbanísticos e ambientais sobre os impactos dos empreendimentos.

Dessa forma, se observa que a mudança no zoneamento do PDOT 2019 para 2022 tenha sido efetivada de modo a permitir grandes empreendimentos nas áreas sensíveis ambientalmente. Essa alteração vai de encontro com o desenvolvimento sustentável e resiliente, em especial, quando desde a aprovação do PDOT 2019 se estabelece o mercado imobiliário como direcionador do desenvolvimento de Teresina, propondo os descontos na OODC como necessários para tal propósito.

Embora o PDOT 2019 proponha a partir do modelo DOTs o estímulo com descontos à densificação da área central, isto não tem se efetivado, assim como, a regulamentação dos instrumentos que poderiam combater a retenção especulativa, melhorar a oferta de lotes e reduzir os preços dos imóveis. De acordo com pesquisa em andamento realizada por pesquisadores do curso de Ciência Política da UFPI,[38] entre os meses de dezembro de 2023 a junho de 2024 houve um aumento dos vazios urbanos em 5%, onde mais de 57 pontos comerciais foram desocupados, contabilizando 1.209 imóveis comerciais sem ocupação. A pesquisa também aponta que a área tem sido explorada para fins especulativos de seis grandes empresários que mantém os imóveis fechados e improdutivos, ao cobrarem altíssimos valores dos aluguéis, inviabilizando qualquer tentativa de negociação, e por sua vez, se constituem como reserva imobiliária.

Por fim, ainda sobre a mudança no padrão de parcelamento do solo, no PDOT 2022, por meio do Anexo 5, que modifica o Anexo 8 do PDOT 2019, conforme Quadro 4, é possível observar mais uma flexibilização no plano, ao ser retirado do anexo os padrões de desmembramento, de modo a dispensar os parâmetros exigidos anteriormente de áreas e testadas máximas e mínimas de imóveis ou lotes desmembrados. Tal aspecto, aponta para possibilidade de tal modificação facilitar a existência de brechas na aplicação do instrumento parcelamento do solo, fundamental no combate aos lotes vazios especulativos dentro da cidade.

[38] G1. Desertificação do centro de Teresina. In: https://www.gp1.com.br/pi/piaui/noticia/2024/8/1/desertificacao-do-centro-de-teresina-avanca-5-em-seis-meses-575372.html. 2024. Acesso em 19 de setembro de 2024.

Quadro 4 – Padrão de desmembramento retirados

PADRÕES DE DESMEMBRAMENTO RETIRADOS				
	IMÓVEL A DESMEMBRAR		LOTE DESMEMBRADO	
	Área Máxima	Testada Máxima	Área mínima	Testada mínima
MZOC	40.000m²	200m	1000m²	25m
ZEUS	40.000m²	200m	600m²	20m
ZEIS	40.000m²	200m	128m²	8m
ÁREAS INDUSTRIAIS	Análise Comissão	Análise Comissão	600m²	20m
DEMAIS ÁREAS	10.800m²	180m	300m²	10m

Fonte: Anexo 8/PDOT 2019.

3.3 Mudança no zoneamento

Sobe o padrão de zoneamento estabelecido no PDOT 2019, com a aprovação do PDOT 2022, são revogados do Art. 53 ao Art. 128 no CAPÍTULO I que trata das MACROZONAS E DAS ZONAS URBANAS, os quais traziam todas as características, objetivos, diretrizes e estratégias relacionadas com as macrozonas e suas zonas específicas. Ao analisar este capítulo, embora a nomenclatura das Macrozonas e das Zonas Específicas tenham sido mantidas, no PDOT 2022 se percebem "pequenas" adaptações no texto, possibilitando alterações que abre precedentes de que as Macrozonas, assim como as Microzonas, embora delimitadas em seus anexos, possam sofrer alterações posteriores, se aprovadas pela comissão técnica multidisciplinar. Como explicitado no Art. 16 §2º, no qual apresenta que: "O interessado também poderá solicitar a revisão do macrozoneamento e zoneamento definidos para imóvel de sua titularidade, independentemente de proposta de intervenção ou de ocupação para a área"[39] (p. 04).

Sobre as ZEIS, de acordo com o Estatuto da Cidade, este instrumento tem como função fundamental a garantia da permanência de populações de baixa renda em um território, principalmente em áreas de forte disputa especulativa, de modo a assegurar por meio da regularização fundiária que não sejam vítimas de higienismo social. Ainda, essa permanência pode ser determinada por um processo de urbanização desses ambientes, estabelecendo o acesso dessas populações às

[39] TERESINA. Lei Complementar nº 5.807/2022. Institui o código de zoneamento, parcelamento e uso do solo urbano do município de Teresina, e dá outras providências, 2022.

infraestruturas urbanas básicas, e por vezes ainda, pela construção de Habitações de Interesse Social – HIS.[40]

No PDOT 2019 a ZEIS é apresentada no Art. 94[41] como tendo a função social de promoção de HIS, entretanto, isto se coloca contraditório, quando ao mesmo tempo o mesmo plano coloca o mercado imobiliário como agente responsável pela construção das HISs. Considerando a forte segregação socioespacial no município aliada com a disputa especulativa, embora indicado no plano o objetivo de garantir a boa localização à toda a população, isto permanece não se efetivando em Teresina, como já apontado acima.

Importante destacar que em Teresina, somente em 2006 foram instituídas as ZEIS, entretanto todas localizadas em áreas periféricas. Em todo o território urbano, foram demarcadas apenas 07 (sete) ZEIS, sendo que apenas 02 (duas) delas coincidem com as favelas que, segundo a última pesquisa realizada pelo IBGE, em 2022 havia 170 (cento e setenta) favelas em Teresina, onde viviam 198 (cento e noventa e oito) mil pessoas, 22,9% da população.[42]

Ainda sobre as ZEIS, com a modificação do plano, observou-se adequações no Art. 97/PDOT 2019, agora no Art. 46/PDOT 2022, assim, o que antes estabelecia a isenção do valor da OODC na macrozona de desenvolvimento para empreendimentos de HIS cujo o terreno seja ZEIS, passou-se a estabelecer apenas que "Nas ZEIS, a implantação de HIS, enquadrada em linha pública de financiamento, está isenta de OODC"[43] (p. 09).

Deste modo, embora a isenção do valor da OODC, não seja suficiente para garantir o interesse do mercado imobiliário em construir HIS nesses territórios, seja em razão dos descontos dos atributos do sistema DOTs de até 90% em alguns áreas do macrozona de desenvolvimento para outros tipos de empreendimento, seja em razão do aumento do Índice de Aproveitamento para 2,0 em todo o território urbano do município, que incentivam a permanência do cenário atual de implantação de HIS em áreas periféricas. Dessa forma, a ampliação desse estímulo para outras áreas que não só a MZD anula quase que completamente a possibilidade de HIS nessas áreas. Importante destacar que o município de Teresina não possui um levantamento atualizado das favelas no território que possibilitem a demarcação

[40] BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

[41] TERESINA. Lei nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado "Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT", e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2019.

[42] IBGE. Censo Demográfico de 2022. https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011 Acesso em: junho 2024

[43] TERESINA. Lei Complementar nº 5.807/2022. Institui o código de zoneamento, parcelamento e uso do solo urbano do município de Teresina, e dá outras providências, 2022.

de novas ZEIS, nem apresenta uma catalogação dos terrenos e imóveis vazios no território, que poderiam ser demarcados como ZEIS para promoção de HIS.

Assim, compreende-se a criação de "brechas" legislativas que podem comprometer o acesso da população de baixa renda à cidade urbanizada, e que fomentam um cenário que se intensifica ao ser estabelecido no §1º do Art. 49/PDOT 2022 que HIS podem ser implantadas nas áreas de expansão urbana, corroborando para maiores gastos com infraestrutura e diminuição da qualidade de vida dessa população, fazendo com que o objetivo primordial estabelecido no PDOT 2019 de fazer de Teresina uma cidade compacta e resiliente não ultrapasse o discurso.

4 Considerações finais

Mesmo o PDOT 2022 deixando claro que não altera o objetivo, políticas, diretrizes e estratégias de desenvolvimento da cidade, ao propor a ampliação do perímetro urbano, entra em conflito com o objetivo previsto no PDOT 2019, indo de encontro com a implementação da Política de Desenvolvimento e Resiliência, que tinha como premissa a estratégia territorial de promoção de uma cidade compacta e sustentável, que se daria a partir do reordenamento da ocupação do território, de forma a propor dentre outras medidas, o controle do espraiamento da mancha urbana e a redução de taxa de impermeabilização do solo.

Consideramos, um grande equívoco propor o aumento dos Índice de Aproveitamento Mínimo e Máximo, especialmente nas Zonas de Ocupação Moderada, que pode alcançar o valor de 6,0 o que possivelmente promoverá um aumento nos preços dos terrenos e gerar um processo de gentrificação e verticalização sem limites. Assim como, consideramos inadequadas a alterações, sem nenhum estudo que respalde, nas ZEIC – Polo cerâmico e ZEIC – Parque Florestal, áreas e imenso valor histórico cultural e ambiental que com as alterações podem passar por processos de descaracterização e intensa degradação ambiental. Assim como, alertamos aos efeitos perversos e perda da qualidade do ambiente construído, que uma verticalização sem limites pode provocar na cidade.

Ponderamos que os PDOTs 2019/2022 distorcem a real importância da OODC ao mesmo tempo em que invisibiliza os instrumentos mais adequados para o alcance de uma cidade compacta, que são, o parcelamento, edificação ou utilização compulsória; desapropriação para fins de reforma urbana; e principalmente, o IPTU progressivo no tempo, responsáveis pelo combate aos vazios urbanos; controle da especulação imobiliária; e pela efetivação da função social da cidade.

Embora proponha o sistema DOTs, que tem como um de seus objetivos fundamentais a cidade compacta, ao atribuir tantos descontos como incentivo do DOTs, pode promover um fator de enfraquecimento do instrumento OODC, tirando seu poder de regulação com o pressuposto de densificação das zonas mais infraestruturadas,

aspecto que embora em primeira análise apresenta-se adequado, mas pode contribuir apenas para que iniciativas de mercado possam construir e lucrar com a verticalização nessas zonas. Verifica-se que não se determina nenhuma maneira de que a indução à densificação seja realizada da maneira adequada, que seria dentre outras possibilidades, por meio da ocupação dos vazios urbanos existentes nessas áreas, em especial na área central da cidade.

No PDOT 2019, fica evidenciada uma preocupação para a construção de HIS, porém se perde a oportunidade de discutir a instauração de novas ZEIS. Como consequência, o cenário real é o estabelecimento de HIS em regiões cada vez mais distantes das centralidades urbanas, evidenciado pela ausência de novas ZEIS na área urbana, especialmente nas áreas mais centrais, versus a manutenção dos vazios urbanos nesses territórios, mantendo seu caráter especulativo.

Portanto, as alterações apontadas nesta pesquisa contestam o caráter democrático, já que essa revisão/alteração não aconteceu de forma amplamente participativa, nem embasada em diagnósticos e estudos que justifiquem tais mudanças. Portanto, ao fim das nossas análises, o presente trabalho considera que esta alteração possibilita o planejamento de facilitação aos interesses do mercado imobiliário, que além de se subordinar para atender a demandas imediatas do capital privado, promove estímulos ao setor privado com práticas de descontos que promovem vantagens sobre as limitações estabelecidas no plano. Consequentemente, consideramos tais alterações como um retrocesso na construção de uma política urbana sustentável, resiliente e participativa em Teresina, à medida que se observou uma priorização dos interesses financeiros da cidade em detrimento de medidas de fortalecimento ao cumprimento do direito à cidade para todos.

Teresina master plan – PDOT 2022 has already changed again: And what about the direct access to the city?

Abstract: The municipality of Teresina readjusted its existing plan to the standards established by the City Statute with the approval of the Sustainable Development Plan in 2006. Thirteen years later, the Territorial Planning Master Plan – PDOT 2019 was approved, which represents a significant milestone that contributes for the socio- environmental development of the municipality, bringing into its structure new instruments of urban policy, including social participation. However, suddenly and without evidence of a participatory process, in 2022 this plan underwent a new review, provoking questions regarding the motivations for the changes. This research aims to carry out a critical analysis by comparing the plans, in order to understand the changes made and their implications related to the right to the city. To this end, the master plans for 2019 and 2022 were taken as the object of research using the dialectical method, adopting the potential of the right to the city as an analytical category. The comparative study of plans was developed as a methodological procedure. The analysis reveals that the review approved in the 2022 Plan is established as a setback, given the various flexibilities presented that compromise the right to the city in Teresina.

Keywords: Urban planning. City statute. Right to the city. Territorial Planning Master Plan for Teresina. Contradictions.

Referências

ALENCAR, A. K. B.; COSTA, V. B. A. Análise do Plano Diretor de Teresina frente ao desafio de uma urbanização desigual. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)*, Belo Horizonte, n. 15, jul./dez. 2022.

ALENCAR, A. K. B.; LAURENTINO, M. P. S. As práticas de participação na revisão do Plano Diretor de Teresina – PI. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, v. 14, n. 1, p. 1-21, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.51359/2238-8052.2025.265222.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Lei n. 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: Congresso Nacional, 2001.

BRINDLEY, Tim; RYDIN, Yvonne; STOKER, Gerry *et al. Remaking Planning: The Politics of Urban Change in the Thatcher Years*. Londres: Unwin Hyman, 1989.

CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA. *Carta denúncia à Profa. Raquel Rolnik – LabCidade/USP*. [s.l.]: [s.n.], 2019.

CONSELHO DAS CIDADES. *Resolução n. 148, de 7 de junho de 2013*. Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2014&jornal=1&pagina=62&totalArquivos=108. Acesso em: ago. 2024.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: caderno técnico de regulamentação e implementação*. Brasília: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy, 2012. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 1).

G1. *Desertificação do Centro de Teresina*. 2024. Disponível em: https://www.gp1.com.br/pi/piaui/noticia/2024/8/1/desertificacao-do-centro-de-teresina-avanca-5-em-seis-meses-575372.html. Acesso em: 19 set. 2024.

HARVEY, David. On Planning the Ideology of Planning. *In: The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.

IBGE. *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011. Acesso em: jun. 2024.

LEAL JÚNIOR, José Hamilton LOPES. *Habitação de interesse social e a dinâmica dos aglomerados subnormais: estudo na cidade de Teresina, Piauí*. 2023. Tese (Doutorado) – [Instituição não informada], [s.l.], 2023.

LIMA, A. J. *Favela Cohebe: uma história de luta por habitação popular*. 2. ed. Teresina: EDUFPI; Recife: Bagaço, 2010.

RIBEIRO, L. C.; CARDOSO, A. L. O solo criado como instrumento de reforma urbana: uma avaliação de seu impacto na dinâmica urbana. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 13, p. 370-381, 1992.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TERESINA. Lei Complementar n. 3.561, de 20 de outubro de 2006. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do Município de Teresina e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2006.

TERESINA. Lei Complementar n. 5.465, de 18 de dezembro de 2019. Altera dispositivos da Lei Complementar n. 4.974, de 26 de dezembro de 2016 (Novo Código Tributário do Município de Teresina), concede isenção de IPTU para imóveis residenciais localizados na área contida no perímetro do bairro Centro e isenção parcial de IPTU para imóveis residenciais que utilizem painéis solares fotovoltaicos, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*. Teresina: Prefeitura Municipal, 2019.

TERESINA. Lei Complementar n. 5.757, de 2022. Delimita o perímetro da zona urbana de Teresina e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2022.

TERESINA. Lei Complementar n. 5.807, de 18 de outubro de 2022. Institui o novo Código de Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo Urbano do Município de Teresina. Teresina: Prefeitura Municipal, 2022.

TERESINA. Lei n. 3.558, de 20 de outubro de 2006. Reinstitui o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2006.

TERESINA. Lei n. 3.560, de 20 de outubro de 2006. Define as diretrizes para o uso do solo urbano do Município e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2006.

TERESINA. Lei n. 3.562, de 20 de outubro de 2006. Define as diretrizes para a ocupação do solo urbano e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2006.

TERESINA. Lei n. 3.563, de 20 de outubro de 2006. Cria zonas de preservação ambiental, institui normas de proteção de bens de valor cultural e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2006.

TERESINA. Lei n. 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2019.

VILLAÇA, Flávio; *et al.* Dilemas do plano diretor. *In: O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999. p. 237-247.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALENCAR, Anna Karina Borges de; SOUSA, Jordan Dellon Barbosa de. Plano Diretor de Teresina – PDOT 2022 já mudou de novo: e como ficou o direto à cidade?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 245-267, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.971.

REPRESENTAÇÃO | Decisão, Recomendações, Notas Técnicas

DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.1176

Representação

ACO-UTR-24/2026

Processo – TC/002283/2021

Representantes – Vereador Eduardo Matarazzo Suplicy (Câmara Municipal de São Paulo), Deputada Estadual Monica Cristina Seixas Bonfim (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo), Nabil Georges Bonduki, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e Instituto Casa da Cidade

Representados – Secretaria Municipal de Esportes e Lazer – Governo do Estado de São Paulo

Objeto – Representação interposta em face do Edital de Chamamento Público 05/2017 do Governo do Estado de São Paulo, cujo objeto é a apresentação, por eventuais interessados da Iniciativa Privada, de estudos técnicos e de modelagem operacional "Estudos" para o Conjunto Desportivo Constâncio Vaz Guimarães "Complexo", situado na Capital do Estado, nas proximidades do Parque Ibirapuera, visando sua exploração econômica em parceria entre o Governo do Estado de São Paulo "Administração Pública" e a Iniciativa Privada, na modalidade de concessão onerosa

61ª Sessão Ordinária não Presencial

REPRESENTAÇÃO. SEME. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. CONJUNTO DESPORTIVO. CONCESSÃO ONEROSA. GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 1. O Conjunto Desportivo Constâncio Vaz Guimarães, também conhecido como Conjunto Esportivo Ibirapuera, recebeu o título de Patrimônio Cultural Brasileiro. Tombamento definido pelo Conselho Consultivo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. 2. Somente após a definição do processo de Tombamento e da possível aprovação de Lei Municipal autorizando a concessão, é que a SMUL terá condições de saber quais os parâmetros urbanísticos deverão ser definidos em função das edificações passíveis de serem demolidas. 3. Necessidade da Câmara Municipal de São Paulo autorizar a referida concessão, haja vista que o terreno é de propriedade do Município. CONHECIDA. PROCEDENTE, no que se refere à necessidade de se reavaliar a proposta do PIU, constante no Projeto de Lei 717/2021, em razão de eventual promulgação da referida norma, com a consequente autorização de concessão. Votação unânime.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, visto que estão presentes os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, acompanhando manifestações dos Órgãos deste Tribunal de Contas, em julgar procedente a representação quanto à necessidade de a Câmara Municipal de São Paulo autorizar a referida concessão, haja vista que o terreno é de propriedade do Município de São Paulo, bem como em também julgá-la procedente no que se refere à necessidade de se reavaliar a proposta do PIU, constante no Projeto de Lei 717/2021, em razão de eventual promulgação da referida norma, com a consequente autorização de concessão.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se dê ciência do relatório e voto do Relator e deste Acórdão aos representantes e aos representados, nos termos do art. 58 do RITCMSP, bem como a todos que participaram deste processado, arquivando-se os autos após o cumprimento das demais formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 18 de dezembro 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

Diretrizes para Autores

1 Submissão de artigos em fluxo contínuo

As propostas de artigos em fluxo contínuo para publicação na *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, ISSN 2447-2026, deverão ser enviadas através do sistema eletrônico de submissões (gratuitamente), por meio de cadastro e acesso mediante *login* e senha a ser realizado no *site* (https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/login).

Não serão aceitas propostas enviadas por *e-mail*. A revista reserva-se o direito de aceitar ou rejeitar qualquer original recebido, de acordo com as recomendações do seu corpo editorial, inclusive por inadequação da temática do artigo ao perfil editorial da revista, como também o direito de propor eventuais alterações.

2 Qualificação dos autores

Os textos podem ser escritos por até 3 autores/as, preferencialmente por estudantes de pós-graduação *stricto sensu*, com a participação de ao menos um/a autor/a com título de doutor/a, doctor of Juridical Science (J.S.D. ou S.J.D), Doctor juris (Dr. iur. ou Dr. jur.), Doctor of Philosophy (Ph.D.) ou Legum Doctor (LL.D.).

3 Ineditismo e exclusividade

Os textos para publicação na *Revista Brasileira de Direito Urbanístico* deverão ser inéditos e para publicação exclusiva, salvo no caso de artigos em língua estrangeira que tenham sido publicados fora do país.

Uma vez publicados nesta revista, também poderão sê-lo em livros e coletâneas, desde que citada a publicação original. Roga-se aos autores o compromisso de não publicação em outras revistas e periódicos, bem como de que as propostas de artigo não se encontrem postulados de forma simultânea em outras revistas ou órgãos editoriais.

4 Idiomas

Podem ser submetidos artigos redigidos em Português, Espanhol ou Inglês.

5 Cadastro dos metadados no sistema eletrônico de submissões

5.1 No momento da submissão do artigo no sistema eletrônico, os campos dos metadados deverão ser preenchidos obrigatoriamente de acordo com estas diretrizes, sob pena de rejeição liminar da submissão.

5.2 Autores

5.2.1 *Nome/Nome do Meio/Sobrenome:* indicação do nome completo do(s) autor(es) apenas com as iniciais de cada nome em caixa alta. Em caso de artigos em coautoria, os nomes de todos os coautores devem ser inseridos no sistema na ordem que deverá constar no momento da publicação.
5.2.2 *E-mail:* indicação do *e-mail* do(s) autor(es) para contato, que será obrigatoriamente divulgado na versão publicada do artigo;
5.2.3 *ORCID iD:* indicação do número de identificação ORCID (para maiores informações clique aqui). O identificador ORCID pode ser obtido no registro ORCID. Você deve aceitar os padrões para apresentação de iD ORCID e incluir a URL completa; por exemplo: https://orcid.org/0000-0003-1781-1726.
5.2.4 *URL: link* para o currículo completo do autor. No caso de autores brasileiros, deve ser indicado o *link* para o *Currículo Lattes*. http://lattes.cnpq.br/4830921845612030
5.2.5 *Instituição/Afiliação:* indicação da sua principal afiliação institucional ou das duas principais, caso o vínculo com ambas possua a mesma importância (instituição à qual encontra-se vinculado como docente ou discente, ou, caso não seja docente ou discente, a instituição onde foi obtido o seu maior título acadêmico, como doutorado, mestrado, especialização etc.). O nome da instituição deverá constar por extenso e na língua original da instituição (ou em inglês quando a escrita não for latina), seguida da indicação do país de origem da instituição entre parênteses. Caso o autor seja docente e esteja cursando mestrado ou doutorado em outra instituição, a afiliação principal será a da instituição na qual o autor figura como mestrando ou doutorando.
5.2.6 *País:* indicação do país da principal afiliação institucional do autor.
5.2.7 *Resumo da biografia:* indicação do mini currículo, iniciando com a indicação da instituição onde figura como docente, seguida de cidade, sigla do Estado e país entre parênteses, indicação das titulações acadêmicas começando pela mais elevada: doutorado, mestrado, licenciado, bacharel, outras qualificações como estágio de pós-doutorado ou especialização são inseridas após os títulos, seguida dos vínculos com associações científicas, profissão etc.
5.3 Título e Resumo:
5.3.1 *Título:* título no idioma do artigo, com apenas a primeira letra da sentença em maiúscula.
5.3.2 *Resumo:* resumo no idioma do artigo, sem parágrafo ou citações e referências, com até 200 palavras.
5.4 Indexação
5.4.1 *Palavras-chave*: indicação de exatamente 5 palavras-chave no idioma do artigo (em letras minúsculas e separadas por ponto vírgula).
5.4.2 *Idioma*: indicar a sigla correspondente ao idioma do artigo (Português=pt; English=en; Español=es).

5.5 Contribuidores e Agências de fomento: os artigos resultantes de projetos de pesquisa financiados deverão indicar neste campo a fonte de financiamento.
5.6 Referências: inserir a lista completa de referências citadas no artigo, dando um espaço entre cada uma delas.

6 Apresentação do texto e elementos pré-textuais
6.1 O trabalho deve ter entre 15 e 25 páginas (tamanho A4 - 21cm × 29,7cm), compreendendo a introdução, desenvolvimento, conclusão (não necessariamente com esses títulos) e uma lista de referências bibliográficas. A *RBDU* disponibiliza **modelo para autores**.
6.2 As margens utilizadas deverão ser: esquerda e superior de 3cm e direita e inferior de 3cm.
6.3 No corpo do texto deverá ser utilizada a Fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento entre linhas de 1,5cm e espaçamento de 0pt (pontos) antes e depois dos parágrafos.
6.4 Nas notas de rodapé deverá ser utilizada Fonte Times New Roman, tamanho 10, espaçamento simples entre linhas.
6.5 No desenvolvimento do texto, os parágrafos deverão conter recuo de 1,5cm em relação à margem esquerda. Títulos e subtítulos deverão estar alinhados à margem esquerda, sem recuo.
6.6 A estruturação deverá observar a exposta neste item 6.6.
6.6.1 Título no idioma do artigo, com apenas a primeira letra da sentença em maiúscula e em itálico, centralizado.
6.6.2 Nos casos de necessidade de indicar informações a respeito do artigo (financiamento por agências de fomento, agradecimentos, tradutores do texto etc.), deverá ser inserida uma nota de rodapé com um asterisco (e não com número) situada à direita do título no idioma do artigo.
6.6.3 Título em inglês, com apenas a primeira letra da sentença em maiúscula, em itálico e centralizado. No caso de artigos redigidos em inglês, este elemento deverá ser substituído pelo título em português.
6.6.4 O artigo não deve incluir os nomes do(s) autor(es). As informações, para fins de publicação, serão retiradas dos metadados inseridos pelo(s) autor(es) no sistema eletrônico da revista no momento da submissão.
6.6.5 Resumo no idioma do artigo (fonte Times New Roman 12, espaçamento entre linhas simples, sem parágrafo ou citações e referências, com até 200 palavras), antecedido da palavra “Resumo” escrita no idioma do artigo.
6.6.6 Indicação de 5 palavras-chave no idioma do artigo (em letras minúsculas e separadas por ponto vírgula), antecedidas da expressão “Palavras-chave” redigida no idioma do artigo.

6.6.7 Resumo em inglês (Fonte Times New Roman 12, espaçamento entre linhas simples, sem parágrafo ou citações e referências, com até 200 palavras), antecedido da palavra "Abstract". No caso de artigos redigidos em inglês, este elemento deverá ser substituído pelo resumo em português.
6.6.8 Indicação de 5 palavras-chave em inglês (em letras minúsculas e separadas por ponto vírgula), antecedidas da expressão "Keywords". No caso de artigos redigidos em inglês, este elemento deverá ser substituído pelas palavras-chave em português.
6.6.9 Sumário com a identificação dos títulos das seções e das subseções, com numeração progressiva, separados por ponto vírgula, sequencialmente e em parágrafo único.
6.6.10 Desenvolvimento do trabalho científico: a numeração progressiva, em números arábicos, deve ser utilizada para evidenciar a sistematização do conteúdo do trabalho.
6.6.11 Lista das referências bibliográficas efetivamente utilizadas no artigo, ao final do trabalho, separadas por um espaço simples, alinhadas à margem esquerda (sem recuo).
6.6.12 Aplicam-se, para os demais aspectos de formatação, as normas técnicas brasileiras (ABNT NBR 10520:2002 e 14724:2011).
6.6.13 No caso de artigos com 4 ou mais autores, é necessário incluir uma nota de rodapé indicando qual foi a contribuição de cada um.
6.7 Todo destaque que se queira dar ao texto deve ser feito com o uso de itálico, ficando vedada a utilização de negrito, sublinhado ou caixa alta para fins de dar destaque ao texto.
6.8 Figuras e tabelas devem estar inseridas no texto, e não no final do documento na forma de anexos.
6.9 Caso a publicação tenha imagens, enviar em arquivo separado, no tamanho natural que será utilizado, em alta resolução (300 dpi), em arquivos de extensão .jpg, .tif, .eps, ou arquivos do Photoshop (.psd), formato vetorial CorelDRAW (.cdr) ou Adobe Illustrator (.ai). Os trabalhos enviados fora das regras serão automaticamente desconsiderados.

7 Metodologia científica para a normalização

7.1 As referências dos livros, capítulos de obras coletivas, artigos, teses, dissertações e monografias de conclusão de curso de autores citados ou utilizados como base para a redação do texto devem constar em nota de rodapé, com todas as informações do texto, em observância às normas técnicas brasileiras (ABNT NBR 6023:2025), e, especialmente, com a indicação da página da qual se tirou a informação apresentada no texto logo após a referência.
7.1.1 O destaque dado ao título dos livros (ou revistas) citados deverá constar em itálico, ficando vedada a utilização de negrito.

7.1.2 Os artigos redigidos com citação no formato AUTOR-DATA não serão aceitos para publicação, somente o sistema de chamadas numérico exposto nas notas de rodapé.

7.1.3 As referências deverão constar da seguinte forma:

7.1.3.1 Livros:

SOBRENOME, Nome. *Título da obra em itálico*: subtítulo sem itálico. número da edição. Cidade: Editora, ano.

Exemplo:

KEEN, Andrew. *Vertigem digital*: por que as redes sociais estão nos dividindo, diminuindo e desorientando. Trad. Alexandre Martins, Rio de Janeiro: Zahar, 2012. 254p.

7.1.3.2 Capítulos de livros coletivos:

SOBRENOME, Nome. Título do capítulo sem itálico. In: SOBRENOME DO 1º ORGANIZADOR, Nome do organizador; SOBRENOME DO 2º ORGANIZADOR, Nome do 2º organizador e assim sucessivamente, separados por ponto vírgula (Org. ou Coord.). *Título da obra ou coletânea em itálico*: subtítulo sem itálico. número da edição. Cidade: Editora, ano. página inicial-página final [antecedidas de "p."].

Exemplo:

DOTTA, Alexandre Godoy. Derechos de la Población LGBT+ en Brasil: Vulnerabilidad Social entre Avances y Retrocesos. In: BRAVO, Álvaro Sánches; CASIMIRO, Ligia Melo de; GABARDO, Emerson. (Orgs.). *Estado Social Y Derechos Fundamentales en Tiempos de Retroceso*. Sevilha: PontoRojo, 2019. p. 203-228.

7.1.3.3 Artigos em revistas:

SOBRENOME, Nome. Título do artigo sem itálico. *Título da Revista em itálico*, cidade, volume, número, página inicial-página final [antecedidas de "p."], meses da publicação [abreviados com as três primeiras letras do mês seguidas de ponto e separados por barra]. ano.

Exemplo:

GABARDO, Emerson; SAIKALI, Lucas Bossoni. A prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário em razão de atos de improbidade administrativa. *Revista Jurídica - Unicuritiba*, Curitiba, v. 1, p. 514-543, 2018.

7.1.3.4 Teses de Titularidade, Livre-Docência, Doutorado, Dissertações de Mestrado, Monografias de Conclusão de Curso de Graduação e Pós-Graduação:

SOBRENOME, Nome. *Título do trabalho em itálico*: subtítulo sem itálico. Cidade, ano. número de folhas seguido de "f". Modalidade do trabalho (Grau obtido com a defesa) – Órgão perante o qual o trabalho foi defendido, Nome da instituição.

Exemplo:

SANTOS, Fábio de Sousa. *Análise Comparada da Competição na Contratação Pública Brasileira e Estadunidense*. Curitiba, 2018. 134f. Dissertação (Mestrado em Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: 2018.

7.1.3.5 DOI - Digital object identifier: Caso o documento consultado na pesquisa tenha o número de DOI recomenda-se a inclusão, de modo complementar, do número após o término de cada referência.
Exemplo:
DOTTA, Alexandre Godoy. Public policies for the assessment of quality of the Brazilian higher education system. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, p. 53-69, 2016. DOI. 10.5380/rinc.v3i3.49033.
7.1.3.6 Documentos em meio eletrônico: Documentos extraídos do meio eletrônico deverão apresentar após o término de cada referência o local da rede onde foi encontrado e apresentado da seguinte maneira.
Exemplo:
RBDU. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico. Regras para a submissão de artigos*. Disponível em: http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/about/submissions Acesso em: 12 fev. 2020.
7.1.4 Os elementos das referências devem observar o seguinte padrão:
7.1.4.1 Autor: SOBRENOME em maiúsculas, vírgula, Nome com as iniciais em maiúsculas, seguido de ponto final.
7.1.4.2 Edição: deve ser incluída a informação somente a partir da segunda edição, sem ordinal, seguido de ponto e "ed.". Exemplo: 2. ed.
7.1.4.3 Ano: grafado com algarismos arábicos, sem ponto no milhar, antecedido de vírgula e seguido de ponto.
7.1.5 Nos casos em que for absolutamente impossível obter alguma das informações acima, a ausência deverá ser suprida da seguinte forma:
7.1.5.1 Ausência de cidade: substituir por [S.l.]. *Sine Loco*
7.1.5.2 Ausência de editora: substituir por [s.n.]. *Sine Nomine*
7.1.5.3 Ausência de ano: indicar entre colchetes o ano aproximado, seguido de ponto de interrogação. Exemplo: [1998?].
7.2 As citações (palavras, expressões, períodos) deverão ser cuidadosamente conferidas aos textos originais.
7.2.1 Citações diretas devem seguir o seguinte padrão de registro: transcrição com até quatro linhas devem constar do corpo do texto, com letra e espaçamento normais, e estar entre aspas.
7.2.2 Recomenda-se fortemente que citações textuais longas (mais de quatro linhas) não sejam utilizadas. Entretanto, se imprescindíveis, deverão constituir um parágrafo independente, com recuo de 3cm em relação à margem esquerda (alinhamento justificado), utilizando-se espaçamento entre linhas simples e tamanho da fonte 10. Neste caso, aspas não devem ser utilizadas.
7.2.3 Fica vedado o uso do *op. cit.*, *loc. cit.*, *ibidem* e *idem* nas notas bibliográficas, que deverão ser substituídas pela referência completa, por extenso ou abreviadas com reticencia.

7.2.4 Para menção de autores no corpo do texto, fica vedada sua utilização em caixa alta (ex.: para Nome SOBRENOME...). Nestes casos todas as menções devem ser feitas apenas com a primeira letra maiúscula (ex.: para Nome Sobrenome...).

8 Redação

8.1 Os textos devem ser revisados, além de terem sua linguagem adequada a uma publicação editorial científica.

8.2 No caso de artigos redigidos na língua portuguesa, a escrita deve obedecer às regras ortográficas em vigor desde a promulgação do ACORDO ORTOGRÁFICO DA LÍNGUA PORTUGUESA, a partir de 1º de janeiro de 2009.

8.3 As citações de textos anteriores ao ACORDO devem respeitar a ortografia original.

9 Artigos resultantes de pesquisas financiadas

Os artigos resultantes de projetos de pesquisa financiados deverão indicar em nota de rodapé, situada ao final do título do artigo no idioma do texto, a informação relativa ao financiamento da pesquisa.

10 Declaração de direitos autorais

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

10.1 Não serão devidos direitos autorais ou qualquer outra remuneração pela publicação dos trabalhos.

10.2 Autores mantêm os direitos autorais e concedem à *RBDU* o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista. Ainda, em virtude de aparecerem nesta revista de acesso público, os artigos são de uso gratuito, com atribuições próprias, com aplicações educacionais e não comerciais.

10.3 Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho *on-line* (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (ver O Efeito do Acesso Livre).

11 Responsabilidade dos autores

11.1 Autores são responsáveis pelo conteúdo publicado, comprometendo-se, assim, a participar ativamente da discussão dos resultados de sua pesquisa científica, bem como do processo de revisão e aprovação da versão final do trabalho.

11.2 Autores são responsáveis pela condução, resultados e validade de toda investigação científica.

11.3 Autores devem noticiar a revista sobre qualquer conflito de interesse.
11.4 As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.
11.5 Ao submeter o artigo, o autor atesta que todas as afirmações contidas no manuscrito são verdadeiras ou baseadas em pesquisa com razoável exatidão.

12 Conflito de interesses
A confiabilidade pública no processo de revisão por pares e a credibilidade de artigos publicados dependem em parte de como os conflitos de interesses são administrados durante a redação, revisão por pares e tomada de decisões pelos editores.
12.1 É obrigatório que o autor do manuscrito declare a existência ou não de conflitos de interesse. Mesmo julgando não haver conflitos de interesse, o autor deve declarar essa informação no ato de submissão do artigo, marcando este campo específico.
12.2 Conflitos de interesses podem surgir quando autores, pareceristas ou editores possuem interesses que, aparentes ou não, podem influenciar a elaboração ou avaliação de manuscritos. O conflito de interesses pode ser de natureza pessoal, comercial, política, acadêmica ou financeira.
12.3 Quando os autores submetem um manuscrito, eles são responsáveis por reconhecer e revelar conflitos financeiros ou de outra natureza que possam ter influenciado seu trabalho.
12.4 Os autores devem reconhecer no manuscrito todo o apoio financeiro para o trabalho e outras conexões financeiras ou pessoais com relação à pesquisa. As contribuições de pessoas que são mencionadas nos agradecimentos por sua assistência na pesquisa devem ser descritas, e seu consentimento para publicação deve ser documentado.
12.5 Manuscritos não serão rejeitados simplesmente por haver um conflito de interesses, mas deverá ser feita uma declaração de que há ou não conflito de interesses.
12.6 Os pareceristas devem, igualmente, revelar aos editores quaisquer conflitos de interesse que poderiam influir em suas opiniões sobre o manuscrito, e devem declarar-se não qualificados para revisar originais específicos se acreditarem que esse procedimento é apropriado. Assim como no caso dos autores, se houver silêncio por parte dos pareceristas sobre conflitos potenciais, isso significará que os conflitos não existem.
12.7 No caso da identificação de conflito de interesse da parte dos pareceristas, o Conselho Editorial encaminhará o manuscrito a outro parecerista *ad hoc*.
12.8 Se os autores não tiverem certeza do que pode constituir um potencial conflito de interesses, devem contatar o Coordenador Editorial da Revista.

12.9 Para os casos em que editores ou algum outro membro publiquem com frequência na Revista, não serão atribuídos tratamentos especiais ou diferenciados. Todos os artigos submetidos serão avaliados através do procedimento *double blind peer review*.

13 Outras informações

13.1 Os trabalhos serão selecionados pelo Coordenador Editorial e pelo Conselho Editorial da Revista, que entrarão em contato com os respectivos autores para confirmar o recebimento dos textos, e em seguida os remeterão para análise de dois pareceristas do Conselho de Pareceristas.

13.2 Os originais recebidos e não publicados não serão devolvidos.

13.3 Asseguram-se aos autores o direito de recurso das decisões editorais.

13.3.1 Serão concedidos 5 (cinco) dias, contados da data da decisão final do Conselho Editorial.

13.3.2 O arrazoado escrito deverá ser enviado para o *e-mail*: <rbdu@ibdu.org.br>.

13.3.3 O recurso será analisado pelo Conselho Editorial no prazo de 30 (trinta) dias.