Nathalia Lima Barreto
Regina Maria Bueno Bacellar

Dayana Fernanda Machado
Coordenação e Organização

DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ESPAÇO URBANO:

O DIREITO À CIDADE EM DEBATE

Comissão de Direito à Cidade da OAB/PR



OAB PARANÁ

Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Paraná

Ordem dos Advogadosdo Brasil, Seção Paraná

DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ESPAÇO URBANO: O DIREITO À CIDADE EM DEBATE

Comissão de Direito à Cidade da OAB/PR

Nathalia Lima Barreto
Regina Maria Bueno Bacellar
Dayana Fernanda Machado

Coordenação e Organização

DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ESPAÇO URBANO: O DIREITO À CIDADE EM DEBATE

Comissão de Direito à Cidade da OAB/PR

Ordem dos Advogadosdo Brasil, Seção Paraná
2024

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **06**

PREFÁCIO **09**

REURB NO PARANÁ: TENDÊNCIAS E SOLUÇÕES NAS REGULAMENTAÇÕES MUNICIPAIS **14**
Mariana Marques Auler
Valéria Fiori da Silva
Júlia Moro Bonnet

INSERÇÃO URBANA DE MEGAPROJETOS REGIONAIS: AVANÇOS E DESAFIOS DA LINHA VERDE EM CURITIBA, PARANÁ **44**
Carlos Hardt
Alberto Maia da Rocha Paranhos
Letícia Peret Antunes Hardt

DIREITO À MORADIA E O CONTRATO DE COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA À LUZ DO RECURSO ESPECIAL N° 1.789.863 – MS **77**
Daniel Brenneisen Maciel

INSERÇÃO SOCIAL PELA GEOINFORMAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DO MAPEAMENTO COLABORATIVO PARA OS DIREITOS HUMANOS E AS CIDADES SUSTENTÁVEIS NO BRASIL **102**
Luiz Ugeda
Karine Sanches

O QUE É O DIREITO AO TRANSPORTE? **124**
Victor Alexander Mazura

O PLANO DIRETOR: UM INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL **141**
Iverly Antiqueira Dias Ferreira

TEM UM DRONE NA MINHA JANELA, UMA PRÉVIA ANÁLISE QUANTO ÀS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES AO DIREITO À INTIMIDADE **169**
Anelize Klotz Fayad
Rafael José Joaquim

"SMART CITY" CIDADE INTELIGENTE **192**
Josélia Aparecida Küchler

DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM AMBIENTES URBANOS OBESOGÊNICOS **222**
Maria da Gloria Colucci

PREFÁCIO

A rua, a praça, a liberdade

"A praça! A praça é do povo
Como o céu é do condor
É antro onde a liberdade
Cria a águia ao seu calor!"
Castro Alves

Quem nunca se deliciou com a sensação de perambular por uma cidade – sua ou alheia – a explorar cada recanto? Quando a falta de segurança não é problema, essas expedições urbanas satisfazem nossa curiosidade natural e trazem uma incrível sensação de liberdade.

O uso do espaço público está intrinsicamente ligado aos nossos direitos. De ir e vir, de nos reunir, de nos manifestar, de habitar, de produzir. Direitos que não são estanques. Ao contrário: mesclam-se em nossa vivência cotidiana e, quanto mais conectados, mais elevam nossa sensação de bem-estar. Justamente por isso, em sua acupuntura urbana, o aclamado arquiteto e urbanista Jaime Lerner sempre apregoou as vantagens dos usos diversificados de cada pedaço da cidade. Cumprir essa diretriz é um desafio constante, especialmente levando-se em conta a disciplina jurídica como garantia do direito de cada um de nós. Somos, afinal, cidadãos!

Na OAB Paraná, nossa Comissão de Direito à Cidade tem se aprofundado no estudo e na valorização do direito urbanístico. Esta obra – "Direitos fundamentais no espaço urbano: o direito à cidade

em debate" é fruto desse empenho.

Nesta reunião de reflexões organizada pelas advogadas Nathalia Lima Barreto, Regina Maria Bueno Bacellar e Dayana Fernanda Machado, o leitor encontrará uma plêiade de temáticas atuais, a começar pela análise sobre as regulamentações municipais como elemento do planejamento urbano em grandes cidades do Paraná. Planificação é também o conceito abordado no estudo que aponta os planos diretores como indutores de políticas públicas para a melhora da qualidade de vida.

A Linha Verde de Curitiba, com seus avanços e seus desafios, é também tema discutido aqui. Ainda no campo da mobilidade, um dos textos propõe que o transporte público seja compreendido como direito positivo, considerando-se o princípio da reserva do possível.

A tecnologia é o fio condutor do artigo que trata das lacunas legais para proteger a intimidade devassada pelos drones. Os recursos digitais também são abordados no texto sobre a importância de vincular, nas cidades inteligentes, os avanços e o bem-estar das pessoas.

Fazem ainda parte desta obra análises sobre a jurisprudência relativa aos contratos de financiamento habitacional e uma proposta para a implantação de iniciativas públicas que promovam a educação alimentar, com impactos tanto sobre a saúde quanto sobre o combate à pobreza.

Como se vê, questões relevantes e atuais estão presentes nesses oito estudos produzidos por membros da Comissão de Direito à

Cidade da OAB-PR em parceria com arquitetos e economistas que atuam no campo da gestão urbana.

As reflexões aqui presentes concorrem para fomentar em cada a responsabilidade pela cidade. Essa postura traz como desejável resultado aquilo que se vê – e se admira -- nos países de primeiro mundo: respeito máximo aos espaços públicos, com cuidado que muitas vezes supera aquele dedicado ao lar de cada um. No Brasil, ainda tendemos a fazer o oposto. Cuidamos com esmero de nossa própria casa, mas ainda tratamos como terra de ninguém o que está do portão para fora. É uma atitude a ser mudada e as questões fundamentais levantadas nesta obra são relevantes contribuições para essa necessária transformação.

Afinal, não há cidadania plena sem que necessariamente pensemos no cuidado com os espaços ocupados por nós – não por acaso chamados de cidadãos.

Marilena Indira Winter
Presidente da OAB Paraná

APRESENTAÇÃO

A Comissão de Direito à Cidade da OAB/PR vem se tornando referência na valorização e reconhecimento da importância do direito urbanístico como disciplina jurídica garantidora do direito à cidade. Como forma de promover e sedimentar tal desiderato, a Comissão de Direito à Cidade da OAB/PR realiza eventos, promove debates, suscita autoridades públicas, desenvolve networking de seus membros e, na presente oportunidade, publica a obra "Direitos fundamentais no espaço urbano: o direito à cidade em debate".

A obra é composta de artigos elaborados por membros da Comissão em coautoria com profissionais da área da gestão urbana, não se limitando apenas a profissionais do direito, mas também economistas e arquitetos urbanistas. Esta multidisciplinaridade é característica da própria organização da Comissão, que conta com uma gama de profissionais para fornecer uma ótica diferenciada e necessária. Evidenciando a riqueza de problemáticas que permeiam o direito à cidade, o trabalho em cotejo trabalha diversas temáticas, tais como regularização urbanística, contratos de financiamento habitacional, o direito ao transporte, o plano diretor, megaprojetos regionais, smart city e direito fundamental à saúde alimentar nas cidades.

O artigo "Reurb no Paraná: Tendências e soluções nas regulamentações municipais", de autoria de Mariana Marques Auler, Valéria Fiori da Silva e Júlia Moro Bonnet, apresenta uma sistematização crítica das regulamentações dos Municípios de Curitiba; Londrina; Maringá; Ponta Grossa; Cascavel; São José dos Pinhais; Foz do Iguaçu: Colombo; Guarapuava; Fazenda Rio

Grande; Araucária; e Paranaguá. Nesta análise comparativa, é possível identificar boas ideias como a aplicação da Reurb-S como componente do planejamento urbano no Município de Londrina, a criação do Fundo Municipal de Regularização Fundiária no Município de Ponta Grossa ou a regularização edilícia no Município de Maringá. Merece menção ainda o amplo uso das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS pelo Município de Cascavel, assim como o estabelecimento de prazos de análise e fornecimento de modelos pelo Município de São José dos Pinhais, o que certamente é inovador e propicia a agilidade dos processos. O Município de Foz do Iguaçu criou um órgão exclusivo para promover a regularização fundiária em seu território, incluindo Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos.

O trabalho intitulado "Inserção urbana de megaprojetos regionais: avanços e desafios da Linha Verde em Curitiba, Paraná" foi escrito pelos consultores externos da Comissão de Direito à Cidade, os arquitetos urbanistas Carlos Hardt e Letícia Peret Atunes Hardt e pelo economista urbanista Alberto Maia da Rocha Paranhos. Nesta reflexão, os autores discutem os paradoxos dos megaprojetos e sua construção conceitual, perfazendo análise de caso concreto a partir do projeto da Linha Verde, suas metas pretendidas e já alcançadas do projeto, bem como os obstáculos a serem ainda transpostos, destacando os múltiplos fatores independentes de ações locais e regionais.

O artigo "Direito à Moradia e o Contrato de Compromisso de Compra e Venda à luz do Recurso Especial nº 1.789.863 – MS", de autoria de Daniel Brenneisen Maciel, aborda o tratamento dado pela jurisprudência à resolução extrajudicial de contratos

de financiamento habitacional, especificamente os contratos de alienação fiduciária e de compromisso de compra e venda à luz das recentes decisões paradigmas do STJ. Sobretudo quando se trata de pessoas carentes e vulneráveis, é necessária a adoção de regras de transição a fim de assegurar a dignidade da pessoa humana.

No trabalho "O que é o direito ao transporte?", de Victor Alexandre Mazura realiza trabalho doutrinário-conceitual sobre as distinções significativas entre direito ao transporte, direito ao transporte público e mobilidade urbana. Propõe o jurista que o direito ao transporte deve ser compreendido como o direito positivo a prestações que permitam às pessoas o pleno exercício da sua liberdade pessoal, com incidência do princípio da reserva do possível e do mínimo existencial.

Em "O Plano Diretor: um instrumento de desenvolvimento social", Iverly Antiqueira Dias Ferreira realiza um denso trabalho de pesquisa sobre a construção doutrinária e normativa do referido instrumento. A partir de uma análise multifacetária, a autora aborda o Plano Diretor como instrumento de política social de preservação da qualidade de vida populacional perante o desenvolvimento urbanístico, ressaltando as dificuldades de sua implementação frente à realidade brasileira.

Trazendo temática atual e pouco explorada, Anelize Klotz Fayad e Rafael José Joaquim são os autores do artigo "Tem um drone na minha janela, uma prévia análise quanto às possíveis implicações ao direito à intimidade". O trabalho destrincha os aspectos regulatórios e penais da matéria, realizando uma contraposição com o direito à intimidade, dentro do contexto das cidades e do direito de vizinhança.

Conforme identificado pelos autores, há lacunas normativas quanto à fiscalização e às proteções necessárias para assegurar o direito à intimidade e à privacidade da pessoa humana.

Em "Smart City – Cidade Inteligente", Josélia Aparecida Küchler propõe uma análise crítica ao termo, no sentido de que o conceito não deve abarcar apenas o uso de tecnologia, mas que para além do avanço tecnológico, a cidade inteligente deve trabalhar para melhor o bem-estar das pessoas. Nesse viés, a autora efetua levantamento de medidas de desempenho e iniciativas no Brasil e ao redor do mundo, destacando o papel da sociedade civil para conceber e implementar estratégias locais abrangentes de Cidades Inteligentes.

Por fim, a nossa mestre Maria da Gloria Colucci propõe a necessidade de iniciativas públicas de educação alimentar nos ambientes urbanos. Em seu trabalho "Direito fundamental à saúde alimentar e nutricional em ambientes urbanos obesogênicos", bem aponta que a insegurança alimentar e nutricional vem conectada com a habitacional, impactando a qualidade de vida, o desempenho escolar e no trabalho, assim como o meio ambiente. A jurista também vincula o tema com as ODS 1 e 2. A pensadora elenca que dentre as funções sociais das cidade está a subsistência, e por tal razão, o Poder Público deveria promover a educação alimentar e combater, dentro dos seus limites legais, a nutrição adequada, associado-se ao combate à pobreza e à forme, bem como à agricultura sustentável.

Agradecemos todo o apoio fornecido pela OAB/PR para viabilizar a presente publicação, notadamente pela sua Presidente Dra. Marilena Winter e pela Diretora das Comissões Dra. Rafaela Polydoro Küster.

Curitiba, 20 de maio de 2024.

Regina Bacellar
Presidente da Comissão de Direito à Cidade da OAB/PR

Nathalia Lima Barreto
Vice-presidente da Comissão de Direito à Cidade da OAB/PR

Dayana Fernanda Machado
Secretária da Comissão de Direito à Cidade da OAB/PR

REURB NO PARANÁ: TENDÊNCIAS E SOLUÇÕES NAS REGULAMENTAÇÕES MUNICIPAIS

Mariana Marques Auler[1]
Valéria Fiori da Silva[2]
Júlia Moro Bonnet[3]

Resumo: O presente artigo tem como objeto a análise das regulamentações municipais sobre regularização fundiária, com base na Lei 13.465/2017, nas doze maiores cidades do Paraná, sendo elas: Curitiba; Londrina; Maringá; Ponta Grossa; Cascavel: 350.644; São José dos Pinhais; Foz do Iguaçu: Colombo; Guarapuava; Fazenda Rio Grande; Araucária; e Paranaguá. O objetivo é expor o cenário da incorporação da nova legislação no Estado, dentro dos limites estabelecidos das doze maiores cidades, a partir da análise comparada das regulamentações, com três focos: 1) procedimento e estrutura administrativa estabelecida; 2) distinção dos procedimentos entre Reurb-E e Reurb-S, especialmente quando às definições e pormenorização dos regimes de responsabilidades públicas e privadas; 3) especificidades ou inovações locais. Com base nas proposições e nas lacunas verificadas, trazemos desafios e diretrizes de boas práticas para as regulamentações locais.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana; Direito à Cidade; Paraná.

1. Introdução

O presente artigo tem como objeto a análise das

regulamentações municipais sobre regularização fundiária, com base na Lei 13.465/2017, nas doze maiores cidades do Paraná, sendo elas: Curitiba; Londrina; Maringá; Ponta Grossa; Cascavel; São José dos Pinhais; Foz do Iguaçu: Colombo; Guarapuava; Fazenda Rio Grande; Araucária; e Paranaguá.

Quanto aos objetivos, o primeiro será trazer uma contextualização histórico e o desenvolvimento dos marcos normativas da regularização fundiária, até o momento atual, com foco sobre a Lei Federal n.º 13.465/2017, cotejando suas diferenças com a legislação anterior (Lei Federal n.º 11.977/2009).

Uma das mudanças estruturais na mudança de legislação foi a centralidade dos Municípios, responsável por todo o processo de regularização fundiária. Razão pela qual, o segundo objetivo será o de expor o cenário da incorporação da nova legislação no Estado, dentro dos limites estabelecidos das doze maiores cidades.

O terceiro objetivo será o de análise comparada das regulamentações, a partir de três focos: 1) procedimento e estrutura administrativa estabelecida; 2) distinção dos procedimentos entre Reurb-E e Reurb-S, especialmente quando às definições e pormenorização dos regimes de responsabilidades públicas e privadas; 3) mecanismos de acompanhamento das medidas urbanísticas, ambientais e sociais após a emissão da Certidão de

1 - Advogada, mestre em Direito do Estado e doutoranda em Políticas Públicas pela UFPR. Coordenadora para Direito à Cidade no Instituto Democracia Popular. Membra relatora para moradia, regularização fundiária e terceiro setor da Comissão de Direito à Cidade da OAB.
2 - Advogada, mestranda em planejamento urbano pela UFPR e Secretária Geral do Instituto de Democracia Popular.
3 - Advogada, mestranda em antropologia social pela UFPR, assessora de pesquisa jurídica do Instituto de Democracia Popular.

Regularização Fundiária; 4) especificidades ou inovações locais.

Por fim, com base nas proposições e nas lacunas verificadas, como quarto e último objetivo, o artigo traz desafios e diretrizes de boas práticas para as regulamentações locais visando à efetividade da regularização fundiária plena.

O tema da regularização fundiária tem despertado crescente interesse e sua apropriação pela categoria profissional é extremamente relevante, por se tratar de questão estrutural para a política urbana. Ademais, por se tratar de matéria de caráter de interesse local, a sistematização de diferentes soluções de regulamentação nos municípios, interessa para uma compreensão de um cenário diverso, e, como material balizador para agentes públicos e municípios que ainda estejam se familiarizando e incorporando a legislação na instância local.

2. Trajetória e Marcos Normativos da Regularização Fundiária Urbana

As cidades brasileiras foram construídas tendo como característica central a ocupação informal. Esse traço de nossa urbanização foi motivado pela histórica disparidade de renda que fez com que parte da população fosse alijada do mercado imobiliário legal. Ademais, há especificidades na interiorização do país de modo que em muitas regiões se verifica uma falta fiscalizatória completa por parte do Estado nas formas de ocupação do solo. Nesse sentido, houve uma histórica disparidade entre as disposições legais, de caráter bastante formalista do sistema de proteção da propriedade, em relação a uma realidade fática dominada pela posse.

A despeito deste cenário generalizado de ocupação pela posse, a legislação brasileira tardou a reconhecer essa realidade. Segundo Joseph Comby (2007, p. 38), além das questões relacionadas aos meios técnicos (como cadastro informatizado, georreferenciamento etc.) pesou no caso brasileiro a inadequação do sistema jurídico e da máquina administrativa para atender às realidades sociais específicas de cada localidade.

Com o decorrer do tempo e o avanço do processo de urbanização, a informalidade passou a ser uma questão inadiável e para a qual era preciso dar soluções jurídicas. A ideia de regularização fundiária parte da premissa de reconhecimento das situações consolidadas no tempo e sua incorporação se deu de forma sistemática, apenas a partir do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Ainda assim, dominava no debate a respeito do tema, a perspectiva da regularização fundiária como política restrita à titulação, isto é, focada sobre a dimensão dominial ou patrimonial. Esse cenário sofreu uma guinada com a emergência da Lei Federal nº 11.977, em 2009, que trouxe pela primeira vez as definições mais sistemáticas sobre o tema. Isso induziu a atualização do conceito de regularização fundiária plena. O artigo 46 da referida lei estabelecia que:

> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desse modo, a partir da institucionalização de tal definição,

deu-se maior destaque à recuperação urbana do assentamento e à necessidade de integração e qualificação urbana e ambiental. Nesse sentido, fala-se em *regularização fundiária plena:*

> Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2007, p.78).

Para Alan Ramalho (2018, p. 18), a concepção de regularização fundiária trazida pela lei deve ser interpretada a partir de uma leitura crítica em conjunto com os objetivos estabelecidos pela mesma, formulando assim um conceito da regularização fundiária plena:

(...) regularização fundiária é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, implementadas pelo Estado, com participação efetiva dos ocupantes, destinado à qualificação dos núcleos urbanos informais, originados de movimentos legítimos de ocupação e de afirmação do direito à moradia no solo urbano, mediante investimento público (nas condições de habitabilidade e acessibilidade das edificações, e na disponibilização de serviços e equipamentos públicos, de infraestrutura básica, de mobilidade urbana), de modo a proporcionar segurança jurídica (com a concessão de direito real) à população atingida, priorizando-se a sua permanência desta no local onde guarda relação de pertencimento, e diálogo socioespacial.

Nota-se que a regularização fundiária plena é alcançada apenas quando contempladas a dimensão urbanística e social para além da dimensão jurídica. A dimensão urbanística implica na necessidade de levantamento topográfico da área do assentamento; levantamento planialtimétrico da área; elaboração do projeto de regularização fundiária e cadastramento físico dos lotes; planejamento arquitetônico do (re)ordenamento urbanístico; assistência técnica para a melhoria das condições de infraestrutura do assentamento; e a sistematização das informações levantadas em base georreferenciada (PAGANI, 2017, p. 115).

No mesmo sentido, a dimensão social tem suas exigências, como o levantamento social dos ocupantes do assentamento, das características da comunidade do assentamento, das demandas e necessidades por equipamentos e serviços públicos urbanos pela comunidade; o estabelecimento de contato com as lideranças comunitárias; conscientizar e sensibilizar sobre a necessidade e a importância da participação efetiva da comunidade no processo de regularização do assentamento (PAGANI, 2017, p. 116). Essas duas dimensões demonstram a necessidade de atuação de profissionais de diferentes áreas como arquitetura, geografia, direito e assistência social para que a regularização fundiária plena se efetive. A política de regularização deve ser pensada e promovida a partir da multidisciplinaridade e buscando não apenas a garantia do direito à propriedade e à moradia, mas também à própria cidade. Ao abordar o direito à cidade, Corralo assinala que:

O Estatuto da Cidade, além de reforçar o primado da função social como um limitador do direito de propriedade, também adiciona um novo conceito no ordenamento brasileiro: função social

da cidade. As cidades têm que possibilitar as melhores condições possíveis para o desenvolvimento humano. Atender, de forma mais ampla possível, os interesses da maior parte de sua população. (CORRALO, 2011, p. 247 e 248).

Assim, a regularização fundiária deve ser considerada como uma política central para superação da segregação socioterritorial e do acesso à terra urbanizada nas cidades brasileiras. Desde 2009 a política de regularização era guiada pela lei nº 11.977/2009, promulgada após o Estatuto da Cidade e reestruturação do Ministério das Cidades, esta legislação foi importante, pois retirou debate das ocupações irregulares da invisibilidade o, apresentando uma alternativa para as comunidades irregulares que nãoos despejos forçados. (FERNANDES, 2011, p. 182).

No entanto, em 2017, após alterações no Governo Federal, a regularização fundiária passa a ser regida pela lei 13.465/2017. Em relação às diferenças entre o conteúdo das legislações, a primeira questão que pode ser elencada é a própria definição de regularização fundiária, que possui enfoque nas questões cartoriais e de titulação, conforme se observa abaixo:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Conforme algumas análises, tal modificação pode ser considerada como um retrocesso em relação à lei nº11.977/2009,

considerando a necessidade de se combinar as ações de urbanização com a de legalização (FERNANDES, 2005, p. 24). Isso porque, a lei permite que qualquer área seja registrada através do reconhecimento do direito de propriedade mesmo não contando com os equipamentos de infraestrutura mínima ao parcelamento do solo urbano ao deixar de definir parâmetros urbanísticos mínimos para a sua regulamentação (VIANNA, 2019, p. 8).

Esse é um ponto de controvérsia entre os estudiosos e operadores de políticas públicas, visto que por outro lado, fala-se que esse procedimento de agilização da titulação é benéfico considerando a temporalidade da implantação das medidas de melhorias ambientais e urbanísticas, que dadas as limitações do poder público podem demorar anos e não seria razoável vedar o direito à titulação dessas populações até a conclusão de todas as medidas de melhoria urbanística, ambiental e sociais previstas serem efetivamente implantadas.

Em contrapartida, determinados pontos da legislação podem ser ressaltados por apresentaram uma visão mais ampla da regularização, como por exemplo, a definição dos serviços e equipamentos públicos essenciais como rede de água, resíduos sólidos e saneamento (Art. 36).

Ainda, a lei prevê a obrigatoriedade do Município em instalar esta infraestrutura essencial nos casos dos projetos de regularização das áreas de baixa renda, conhecida como REURB-S (Art. 33). No entanto, o mesmo artigo também determina que a execução das obras de infraestrutura pode ocorrer em etapas, inclusive após a titulação, o que compromete o acesso à moradia em condições adequadas,

reforçando a ideia de que a regularização é uma ação de titulação curativa, pontual e posterior à ocupação.

Todas as menções da nova lei à urbanização e à implantação de obras de infraestrutura são remetidas ao arbítrio da Administração Municipal, abrindo o pretexto para regularização de áreas precárias sem que haja a obrigação futura de execução dessas melhorias. (FAYAD, 2018, p.126).

Analisando a aplicação prática da REURB, trata-se de um procedimento administrativo regulado pelo artigo 28 da lei, que deve ser iniciado por meio de um requerimento à Prefeitura Municipal. Nesse tópico a lei federal aumentou o rol de legitimados para realizar a abertura do procedimento, prevendo no artigo 14, a inserção da Defensoria Pública, Ministério Público e os proprietários de imóveis, loteadores ou incorporadores, para além daqueles já listados na legislação de 2009: os entes federativos e os moradores de forma individual ou coletivamente.

Nesse momento o município decide pela aprovação da instauração da REURB, de acordo com a modalidade requisitada. As classificações acerca do tipo de regularização fundiária a ser realizada é importante, pois define trâmites específicos a elas correspondentes, podendo ser: urbana ou rural, de interesse social ou específico, em área público ou privada. Destaca-se as diferenças entre as modalidades social e específica, considerando que a REURB-S, voltada para comunidades de baixa renda, apresenta determinadas vantagens aos beneficiários da política, no intuito de mitigar exigências que impedem a integração destes locais à cidade formal devido à suas vulnerabilidades.

Determinados artigos podem ser destacados nesse sentido, como a mitigação das exigências e parâmetros urbanísticos (artigo 11), ampliação da possibilidade de enquadramento das ocupações de interesse social admitindo que a maior parte dos moradores do local seja de baixa renda, não sendo necessário que absolutamente toda a comunidade se enquadre neste critério (artigo 13, inciso I). Além disso, ressalta-se a previsão de gratuidade para registro da titulação em cartório (artigo 13, §5º), o que é importante, considerando que um dos grandes entraves à regularização se trata dos altos custos para realização dos procedimentos registrais.

Após a instauração, o município deve realizar a busca dos proprietários registrais da área, de acordo com o endereço constante na matrícula. A ausência de resposta implica na aceitação e concordância com a REURB (art. 20, § 3º). O próximo passo consiste na elaboração de um projeto urbanístico de regularização fundiária (art. 35 a 39), que irá prever o instrumento a ser utilizado para a regularização, bem como as obras a serem realizadas no tocante à infraestrutura. Nos casos de interesse social o município é obrigado a realizar o projeto bem como as ações de infraestrutura (artigo 33, § 1º), tal premissa se trata de uma importante previsão para as comunidades de baixa renda.

Como etapa final do procedimento, após aprovado o projeto é emitido pelo Município a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) que pode ser levada a registro no cartório antes mesmo da execução efetiva do projeto de regularização.

No artigo 15 da lei 13.465/2017, constam os instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados, alguns já eram previstos e

amplamente aplicados no ordenamento, como a desapropriação por interesse social, usucapião, concessão para fins de moradia. Outros institutos aparecem como inovações, em especial a legitimação fundiária, que cria forma de aquisição originária da propriedade, a ser utilizada apenas nos casos de REURB-S, para as comunidades consolidadas até dezembro de 2016, conforme disciplinado no artigo 23.

A autoridade municipal analisa o projeto apresentado e pode solicitar correções ou melhorias para que possa ser aprovado. Caso não haja concordância entre as partes envolvidas, o artigo 34 prevê a possibilidade de criação de "câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos", que possibilita que eventuais conflitos fundiários possam ser resolvidos administrativamente. Tal espaço de discussão é uma inovação interessante, pois permite o debate e resolução de conflitos fundiários em âmbito administrativo, visando ao final dos debates a efetivação da regularização fundiária de forma consensuada e fomenta que tais conflitos sejam menos judicializados.

Da análise da legislação é possível afirmar que ela busca desburocratizar os processos de regularização conferindo maior autonomia para que os municípios resolvam os conflitos fundiários de forma administrativa. No entanto, o sucesso na sua aplicação depende da discricionariedade do poder municipal que em alguns casos, elaborou regulamentações próprias, que podem ser mais ou menos benéficas para a implementação da REURB.

De todo modo, considerando a proeminência do papel Municípios na consecução da política pública da regularização fundiária urbana, bem como o conceito de regularização fundiária

plena apresentado, buscamos traçar as transformações nos marcos normativos para a regularização fundiária e a partir da análise comparada das legislações locais, verificar as inovações e lacunas regulatórias com vistas à efetividade da política pública da regularização fundiária urbana.

3. Análise das regulamentações locais

Conforme apontado inicialmente os municípios selecionados para análise de legislação foram Curitiba; Londrina; Maringá; Ponta Grossa; Cascavel; São José dos Pinhais; Foz do Iguaçu: Colombo; Guarapuava; Fazenda Rio Grande; Araucária; e Paranaguá (ordem decrescente em população). Abaixo serão feitos alguns apontamentos sobre as particularidades das regulamentações de Reurb nesses municípios, cujos dados também integram a tabela comparativa em Anexo, que compõe o presente trabalho.

3.1. Curitiba

O Município de Curitiba regulamentou a REURB via Decreto Municipal de nº 1488/2022. O Decreto é uma legislação extensa, que replicou os conceitos e o procedimento previsto na Lei 13.465/2017, prevendo uma estrutura administrativa para a sua tramitação, além de um rol de documentos ampliado para a sua requisição.

De início, o decreto restringe as áreas a serem regularizadas ao marco temporal do ano de 2016, fazendo com que ocupações que ocorreram após essa data não possam se valer do procedimento de Reurb. Tal disposição é ilegal ao colocar restrições inexistentes na legislação nacional (IDP, TERRA DE DIREITOS, 2022). Dentre

outras ilegalidades, destaca-se a necessidade de demarcação das áreas em mapa a ser elaborado pelo município, exigindo a comprovação de sua irreversibilidade (IDP, TERRA DE DIREITOS, 2022). O mapa que atualmente consta da base de dados do município por meio do IPPUC não é renovado sequer anualmente, o que pode vir a impedir o direito à Reurb de diversas comunidades (IDP, TERRA DE DIREITOS, 2022).

O rol de documentos já mencionado, estabelecido em seu artigo 10 também pode ser visto como uma ilegalidade, uma vez que contempla uma documentação para além do que foi estabelecido na legislação federal, o que por si só dificulta com que associações, organizações e movimentos sociais possam por conta própria dar entrada no procedimento (IDP, TERRA DE DIREITOS, 2022).

A COHAB-CT ficou sendo a responsável por receber os pedidos e na sequência analisar a viabilidade técnica de aplicação da REURB na área (art. 10 e ss). O Decreto faz referência à Comissão de Regularização de Loteamentos (CRL), que ficaria responsável por analisar, deliberar e aprovar o projeto de regularização fundiária urbana (art. 37). A classificação preliminar da modalidade de Reurb deve ser realizada também pela CRL (art. 15).

Feita uma análise mais crítica do papel dessa comissão, verifica-se que na verdade ela é voltada para tratar dos "loteamentos irregulares e clandestinos", e não às ocupações irregulares ocorridas de maneira espontânea ou com apoio de movimentos sociais, com disputa em torno da função social da propriedade e dos vazios urbanos com vistas ao direito à moradia (IDP, TERRA DE DIREITOS, 2022). Além disso, a CRL reconhece apenas as ocupações em que há intervenção

da Cohab (IDP, TERRA DE DIREITOS, 2022).

No que diz respeito aos conceitos estabelecidos pela legislação federal - NUIC, REURB-S e REURB-E - o decreto municipal estabeleceu que os NUICS serão identificados a partir de mapeamento disponibilizado pelo próprio Município (art. 3º). A REURB-E permaneceu identificada da mesma forma que na legislação nacional, enquanto a REURB-S teve um complemento com relação à caracterização da população de baixa renda como sendo cuja renda familiar não ultrapasse 03 (três) salários-mínimos inscritas no CAD único (art. 5º).

Até a publicação do Decreto a Reurb não era aplicada no município, diferentes entidades fizeram pedidos administrativos junto a Prefeitura e todos tiveram seus trâmites paralisados. O Decreto, apesar de inovar com relação a regulamentação do instrumento, o deixa muito mais criterioso e burocrático, ao invés de operacionalizá-lo. Ao complexificar o procedimento, o município inviabiliza o potencial da Reurb nos casos de Reurb-S, uma vez que atrela todas as suas etapas ao poder público, em especial a COHAB-CT (IDP, TERRA DE DIREITOS 2022).

Para além dessas questões mais pontuais, de maneira geral o decreto apresenta diversas incongruências que vão desde a sua redação à estruturação das etapas do procedimento administrativo estabelecido e à menção a uma Comissão de Regularização Fundiária sem qualquer tipo de explanação acerca de sua função.

3.2. Londrina

A Reurb no Município de Londrina foi regulamentada pela Lei 13.215/2021. Trata-se de uma legislação enxuta que trata apenas da modalidade de Reurb-S, estabelecendo um procedimento geral para seu requerimento e concessão, tendo a COHAB-Londrina como órgão centralizador das etapas a serem cumpridas do procedimento.

Destaca-se como diferencial justamente o interesse maior dado a aplicação da Reurb-S. Esse interesse demonstra que a regularização fundiária urbana de interesse social é um componente de planejamento urbano do município. Dessa forma, o município territorializa a legislação ao indicar logo de início o que é e para quais fins serve a Reurb-S. Isso também antecipa a avaliação caso a caso do critério de renda que está relacionado ao processo de formação das ocupações.

3.3. Maringá

Em Maringá a REURB foi regulamentada através da Lei Complementar nº 1.175/2019, que dispõe sobre normas de regularização fundiária no Município e trata da prevenção do surgimento de loteamentos irregulares. Trata-se de uma legislação extensa, na qual foram replicados e complementados conceitos e o procedimento da legislação nacional, trazendo conceitos básicos necessários para a sua devida tramitação.

Para caracterização da REURB-S, além do já estabelecido pela legislação federal foi utilizado o critério de declaração de ocupação por população de baixa renda através de ato do poder executivo

municipal, considerando a renda bruta familiar de até 3 salários-mínimos. Considerando núcleo urbano ocupado predominantemente por população de baixa renda, aquele que tenha no mínimo 50% do total de famílias ocupantes classificadas como tal. A REURB-E foi mantida com a mesma redação da legislação federal (art. 7º)

A lei determina, para os casos de REURB-E a necessidade de implementação de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental assim como a realização de estudos técnicos quando for o caso. Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb- E.

Um ponto diferencial desta lei em específico, é a disposição sobre regularização de edificações já existentes de acordo com os padrões urbanísticos do município (art. 70 e ss) e proposições para o impedimento da implantação de novos loteamentos irregulares.

3.4. Ponta Grossa

A REURB é regulamentada através da implementação do programa Minha Casa Legal por meio da Lei 13.212/2018. Trata-se de uma legislação extensa, na qual foram replicados e complementados conceitos e o procedimento mais geral previsto na Lei 13.465/2017.

A descrição das modalidades de REURB são feitas da mesma forma que na lei federal, no entanto, prevê para os casos de REURB-E a responsabilidade pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de

compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação.

A Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social, por intermédio da Superintendência Municipal de Habitação de Ponta Grossa é o órgão interno responsável por classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb; processar, analisar, sanear e aprovar os projetos de regularização fundiária; e emitir a CRF.

A legislação traz como diferencial a regulamentação de um Fundo Municipal de Regularização Fundiária com o objetivo de centralizar a captação de recursos públicos e privados para as finalidades da lei e sobre a transparência dos dados sobre áreas em processo de regularização para atualização de dados sobre os procedimentos de regularização fundiária realizados pelo município.

3.5. Cascavel

O Município não conta como uma legislação municipal geral a respeito da Reurb, mas faz aplicação direta da lei. O Município lança mão de legislações específicas para caracterização e reconhecimento dos núcleos urbanos informais consolidados beneficiários da Reurb-S, a exemplo do Decreto nº 16.669/2022.

Verifica-se como especificidade, que o Município faz amplo uso do instrumento de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, previsto no Estatuto da Cidade, como instrumento de regularização fundiária urbana.

Do ponto de vista da atribuição administrativa para regularização fundiária, o Município atua por meio da Companhia Municipal de Habitação de Cascavel - COHAVEL.

3.6. São José dos Pinhais

Em São José dos Pinhais a REURB foi regulamentada por meio do Decreto nº 3.671/2020. O Decreto tem caráter regulamentador e é focalizado sobre o procedimento e trâmite administrativo da Reurb dentro do Município.

Como especificidade da regulamentação, nas definições, são estabelecidos critérios adicionais e pormenorizados para a caracterização dos núcleos urbanos informais consolidados (Art. 3º). Nos termos da Lei 13.465/2017, é atribuída ao Município a identificação dos núcleos urbanos informais, o que tem sido feito pela maioria dos Município a partir da identificação caso a caso. Nesse sentido, São José dos Pinhais optou por uma solução diferenciada, ao estabelecer crivos específicos aplicados de forma generalizada, contemplando desde parâmetros de uso até de densidade populacional.

Além de tal inovação, o restante da Lei se cinge ao estabelecimento do trâmite da Reurb. Nesse tocante, consta como inovação, a especificação do Requerimento Preliminar de Reurb (Art. 6º e seguintes), que deverá ser analisado em 60 dias, e o fornecimento de modelos para a o requerimento e para os estudos e levantamentos necessários como anexos da Lei (sendo eles: Modelo de Requerimento Preliminar; Modelo de Diagnóstico Urbanístico de Ocupação Irregular; Modelo de Diagnóstico Social de Ocupação Irregular; Modelo de Formulário Socioeconômico; – Modelo de

Declaração de Rendimentos; Modelo de Memorial Descritivo). Tal aspecto inovador é considerado positivo por conferir transparência à expectativa do poder público sobre as diligências necessárias à Reurb; bem como agilidade ao processo.

3.7. Foz do Iguaçu

Em Foz do Iguaçu a REURB foi instituída por meio da Lei nº 4.609/2018, que dispõe sobre a regularização fundiária no Município e regulamentada pelo Decreto nº 26.323/2018.

Trata-se de uma legislação extensa, na qual pela Lei foram replicados e complementados conceitos e o procedimento mais geral previsto na Lei 13.465/2017, enquanto pela Decreto foi regulado o trâmite e foi criada e organizada a estrutura administrativa municipal competente para a consecução da política de regularização fundiária urbana.

Quanto aos pontos focais analisados, na Lei 4.609/2018 é estabelecida a distinção entre Reurb-E e Rerub-S ao Ar. 4º, pelo qual caracteriza-se como Reurb-S os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, cuja composição da renda familiar não ultrapasse 5 (cinco) salários mínimos.

Ainda nesse aspecto, a Lei especifica que a distinção presta-se exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais (Art. 7º), mas estabelece expressamente, que uma vez disponibilizados os equipamentos e infraestrutura para

prestação de serviços públicos básico, é responsabilidade e dever dos beneficiários promover as ligações das unidades à redes (Art. 8º).

A Lei também especifica (Art. 20) que compete ao Município quando da aprovação do projeto especificar como elemento obrigatório as responsabilidades das partes envolvidas e estabelece hipóteses diferenciadas para Reurb-E e Reurb-S quando tratar-se de áreas públicas ou privadas, indicando a possibilidade de o Município custear obras de infraestrutura nas áreas de Reurb-E quando se tratar de áreas pública.

Ainda quanto às câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos (Art. 21), a Lei estabelece que o Município poderá lançar mão do instrumento a qualquer tempo, apontando ainda a possibilidade de parcerias com o Tribunal de Justiça do Estado.

Quanto ao funcionamento das Câmaras, como especificidades de interesse, prevê- se que o Município poderá instaurar a de ofício ou a requerimento das partes o procedimento de mediação de conflitos relacionados às Reurb e que se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF.

Da redação da Lei compreende-se que as Câmaras de Mediação foram focalizadas pelo Município como método dentro do processo da Reurb e não apenas como instituição estática dentro administração pública municipal.

Quanto ao Decreto nº 26.323/2018, a norma cria o Instituto de Habitação de Foz do Iguaçu - FOZHABITA e institui o Programa Municipal de Regularização Fundiária de Núcleos Urbanos Informais - Reurb, destinado a implementar as ações de Regularização Fundiária Urbana no Município.

Nesse aspecto, é interessante notar que o Município não atribuiu a gestão dos processos da Reurb a uma estrutura administrativa previamente existente, mas sim criou um órgão próprio com a finalidade específica de promover a regularização fundiária no Município.

Como especificidade interessante na regulamentação, o Município estabeleceu como responsabilidade do FOZHABITA proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado, independentemente de se tratar de Reurb-S ou Reurb-E (Art. 6º). Essa

definição pode ser considerada um avanço considerando a estrutura defasada do sistema registral brasileiro e as dificuldades dos particulares em acessar dados dominiais, especialmente em casos em que é preciso promover a reconstituição da cadeia dominial das áreas.

Ainda quanto à Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos relacionados à Reurb, tal espaço institucional foi incorporado ao Instituto de Habitação de Foz do Iguaçu - FOZHABITA (Art. 14 e seguintes) com a competência de dirimir conflitos entre os titulares de domínio, confrontantes ou terceiros interessados e a Administração

Pública Municipal nos procedimentos da Reurb, incluindo a atribuição de promover a celebração de termo de ajustamento de conduta. Quanto à composição, a Câmara foi instituída com 5 membros, todos pertencentes à administração pública municipal.

Ainda quanto ao Decreto regulamentador, quanto às especificidades para a Reurb- S e a Reurb-E, ao Art. 7º é definido que no mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb e que a classificação da modalidade de Reurb, poderá ser feita de forma total, parcial ou separadamente por unidade imobiliária.

Quanto ao regime de responsabilidades para as medidas mitigatórias e compensatórias, bem como quanto à implantação das melhorias urbanísticas, o Art. 9º do Decreto estabelece que, para a Reurb-E, o FOZHABITA definirá a implantação dos sistemas viários; pela implantação da infraestrutura essencial, dos equipamentos públicos ou comunitários e pela implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos. Ainda, quanto às medidas compensatórias e mitigatórias para Reurb-E, se estabelece que será celebrado termo de compromisso, como condição para aprovação.

Quanto à conclusão da Reurb e o acompanhamento das medidas de melhorias urbanísticas e ambientais, se estabelece (Art. 11) que o ato administrativo de conclusão da Reurb deverá indicar as intervenções a serem executadas (obras, serviços, compensações e benfeitorias) e que as mesmas deverão ser executadas conforme o cronograma físico. Entretanto, não há maiores explicações quanto ao cronograma indicado e nem estabelecido procedimento cedimento

ou responsáveis para acompanhamento e fiscalização das realização das intervenções estabelecidas.

3.8. Colombo

O município não possui uma regulamentação própria, no entanto, por meio de decretos, prevê a REURB de áreas específicas fazendo referência diretamente à lei federal, à exemplo do Decreto nº 79/2022.

3.9. Guarapuava

No município de Guarapuava não existe regulamentação própria acerca da REURB, no entanto, o poder executivo local não deixou de aplicar o instituto. O Município tem trabalhado com decretos para cada caso em que a Reurb será implementada, sem uma legislação municipal geral sobre o tema.

Como exemplo, consta o decreto nº 7646/2019 trata da regularização de comunidade específica (Jardim Carvalho II) e para isso aplica diretamente os dispositivos da legislação nacional. Prevê a aplicação da REURB na modalidade de interesse social, por meio da legitimação fundiária, diretamente pelo Prefeito, sem mencionar a secretaria responsável. Além disso, trata da CRF apenas para implementação da titulação, sem mencionar ações após a regularização ou em relação à infraestrutura.

3.10. Fazenda Rio Grande

Não foi possível encontrar qualquer legislação municipal que

faça referência à REURB.

3.11. Araucária

Em Araucária a aplicação da REURB também se dá diretamente com a aplicação da lei federal, regulando a aplicação do instituto por decretos que preveem a regularização em comunidades específicas. Os responsáveis por aplicar a política são a COHAB Araucária e as Secretarias Municipais de Urbanismo e de Planejamento. Destaca-se que em dois dos dez decretos encontrados, menciona-se Termo de Compromisso realizado fora do âmbito da legislação prevendo a responsabilidade municipal em prover a infraestrutura essencial.

3.12. Paranaguá

O município não possui uma regulamentação própria, no entanto, por meio de decretos, prevê a REURB de áreas específicas fazendo referência diretamente à lei federal. Por meio da pesquisa realizada foram encontrados onze decretos, todos publicados em dezembro de 2019.

Em termos de especificidades locais, consta o Decreto nº 2999/2001 que cria a Comissão Técnica Permanente de Licenciamento Ambiental de REURB - CTPLAR, trata-se uma inovação específica deste município, ao criar um grupo específico para aprovar o licenciamento ambiental nas áreas objeto de REURB.

4. Conclusão

Conforme análise das legislações locais, dentre os doze

municípios analisados, a metade (seis) não possui legislação regulamentadora local, entretanto em apenas um deles não foram encontrados registros de aplicação da Reurb. Nesse sentido, é possível observar que a despeito de se tratar de legislação relativamente recente (2017), o uso da Reurb como procedimento de regularização fundiária tem avançado consideravelmente. Ainda, observa-se, dentro dos limites da análise proposta, que tem sido comum o uso do instrumental independentemente da regulamentação local.

Quanto ao caráter das legislações existentes, observa-se a predominância de disposições a respeito da Reurb-S e o caráter procedimental da regulamentação. Nesse ponto, chama atenção a regulamentação promovida por Curitiba, capital do Estado, em que se estabelecem critérios adicionais para o requerimento da Reurb e se promove um complexificação considerável do procedimento, na contramão do espírito da legislação federal (Lei 13.465/2017), que busca justamente facilitar o procedimento.

Dentre as legislações se destaca a regulamentação de Foz de Iguaçu, a mais completa dentre as analisadas. A legislação foi analisada como mais interessantes pelo fato de além de regulamentar a Reurb de forma mais completa, ter instituído estrutura administrativa próprio e conter elementos de planejamento da regularização fundiária no longo prazo, o que denota que o Município tem pensado tal política público como questão estrutural do ordenamento urbano. Ademais, o Município foi o único no qual se verificou a instituição das Câmaras de Mediação e Resolução dos Conflitos, se coadunando com as premissas modernas do sistema jurídico que visam à mediação e resolução consensual entre as partes envolvidas.

Ainda no aspecto de inovações, chama atenção também a solução adotada por São José dos Pinhais, que oferece modelos referenciais para o pedido de Reurb e os estudos e levantamentos associados, conferindo transparência e agilidade ao procedimento e seus requisitos. Por fim, dentre as inovações, vale mencionar ainda a regulamentação de Ponta Grossa, a única dentre as analisadas a adentrar na temática do financiamento da política de regularização fundiária de interesse social, dispondo sobre a criação de fundo específico e destinação de recursos.

Como gargalos transversais tem-se a ausência de dispositivos regulamentares relativos aos regimes de responsabilidade do poder público e dos agentes privados nos procedimentos de Reurb, especialmente as formas e planos de acompanhamento de obras e intervenções urbanísticas e ambientais, bem como as previsões de medidas mitigadoras e compensatórias quando se trata de agentes privados.

Quanto às medidas mitigatórias e compensatórias, consta previsão nas legislações de Maringá e Foz do Iguaçu de que estas poderão ser estabelecidas como condição de aprovação da Reurb-E, porém, trata-se de previsões genéricas. Nessa esteira, as legislações municipais poderiam ser melhor desenvolvidas, em especial no estabelecimento de ônus para regularização de empreendimentos de alto padrão, como condomínios de lotes, uma vez que na Lei 13.465/2017 não há distinção de situações comumente agrupadas como Reurb-E, mas que, no entanto, podem contemplar uma miríade de situações e faixas de renda.

Como último aspecto dentre os gargalos constatados, consta

a completa ausência de mecanismos de acompanhamento e de fiscalização das intervenções de melhoria urbanística, ambiental e sociais nos projetos de Reurb, o que é fundamental para os projetos de Reurb-S, para que tai áreas sejam efetivamente integradas à cidade e tais populações asseguradas em seus direitos básicos. Apenas assim será superado o paradigma da titulação para alcançarmos a regularização fundiária plena.

ANEXO I – TABELA COMPARATIVA MUNICÍPIOS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Município	Legislação	Órgão responsável	Critérios adicionais de distinção entre Reurb-E e Reurb-S	Previsão de Câmara de Mediação	Previsão de mecanismos de acompanhamento pós CRF	Parâmetr os de condições e medidas compensatórias para Reurb-E
Curitiba	Decreto Municipal nº 488/2022	COHAB--CT	Não	Não	Não	Não
Londrina	Lei 13.215/2021	COHAB--LD	Só regulamenta REURB-S	Não	Não	Não
Maringá	Lei Complementar nº 1.175/2019	Não designou órgão específico	Apenas para REURB-S	Não	Não	Não
Ponta Grossa	Lei 13.212/2018	Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social por intermédio da Superintendên cia Municipal de Habitação de Ponta Grossa	Não	Não	Não	Não

Cascavel	-	-	-	-	-	-
São José dos Pinhais	Decreto nº 3.671 /2020	Secretaria de Urbanismo, Transporte e Trânsito	Não	Não	Não	Não
Foz do Iguaçu	Lei nº 4.609 /2018 e Decreto nº 26.323 /2018	Instituto de Habitação de Foz do Iguaçu - FOZHABITA	Sim	Sim	Não	Não
Colombo	-	-	-	-	-	-
Guarapuava	-	-	-	-	-	-
Fazenda Rio Grande	-	-	-	-	-	-
Araucária	-	-	-	-	-	-
Paranaguá	-	-	-	-	-	-

ALFONSIN, B. de M. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (Org.). Regularização fundiária plena: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 69-98.

CORRALO, Giovani da Silva. Curso de Direito Municipal. São Paulo. Atlas 2011.

FAYAD, Karime. A produção da cidade informal e o parcelamento

do solo urbano: o caso de Rio Branco do Sul – PR. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano, Curitiba, 2018, p. 282.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União, Brasília, v. 9, n. 9, p. 177-187, out. 2010.

IDP; TERRA DE DIREITOS. Parecer conjunto: análise preliminar do Decreto nº 1488/2022 do Município de Curitiba que regulamenta a aplicação da Reurb. Documento de 15 de dezembro de 2022. Disponível em: < https://idp-cms- staging.up.railway.app/media/Parecer%20 Conjunto%20IDP%20TDD%20-%20Ana%C3%8Clise%20 Preliminar%20Decreto%20n%C3%82%C2%BA%201488.pd f >.

LIRA, R. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, R.; BONIZZATO, L. Direito da Cidade. Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.1- 15.

COSTA, Fernanda Carolina Vieira; romeiro, Paulo Somlanyi. Marcos Regulatórios da Regularização Fundiária Urbana. In: KRAUSE, C. e DENALDI, R. (Org.) Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e precariedade habitacional. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022.

PAGANI, Elaine. Acesso a regularização fundiária: conceito,

dimensões e instrumentos in: Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: Acessibilidades. 3ª Volume. 1ª Edição. Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano. 2017. Porto Alegre/RS. Disponível em: < https://admsite.oabrs.org.br/arquivos/file_5988bfb1a050a.pdf#page=109

RAMALHO, Alan. Uma concepção topofílica de regularização fundiária in: Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo Habitação e Urbanismo. São Paulo, v. 3 n.17 p.9-20, ago 2018.. Disponível em: < http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/ bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalPeriodicos/TodosOsPeriodicos/cad ernos_defensoria_publica_esp/Cad-Def-Pub-SP_n.17_1.pdf#page=33 >.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar Revista de Ciências Jurídicas, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set.2018.

VIANNA, Alice Nohl. Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 25-62, jan./jun. 2019.

INSERÇÃO URBANA DE MEGAPROJETOS REGIONAIS: AVANÇOS E DESAFIOS DA LINHA VERDE EM CURITIBA, PARANÁ

Arq. e Urb. Prof. Dr. Carlos Hardt[1]
Econ. Urb. Alberto Maia da Rocha Paranhos[2]
Arq. e Urb. Profa. Dra. Letícia Peret Antunes Hardt[3]

Resumo: Tem sido comum denominar como "megaprojetos" ou como "grandes projetos urbanos" (GPUs), estruturas construídas cuja natureza ou porte são particularmente volumosos em comparação com edificações convencionais em uma cidade e que a

1 - Arquiteto e Urbanista graduado em 1977 pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela mesma instituição. Pesquisador e ex-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU) e Professor Titular e ex-Coordenador do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Foi Bolsista Produtividade em Pesquisa pela Fundação Araucária (FA), com mesma função atual pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e é Vice-Líder do Grupo de Pesquisa em Planejamento e Projeto em Espaços Urbanos e Regionais (PUCPR-CNPq). Foi Conselheiro Titular do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU/PR) e é membro da Direção Nacional da Associação Brasileira de Arquitetura e Urbanismo (ABEA). Foi Técnico Sênior e Diretor Técnico da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Tem experiência nas áreas de arquitetura e urbanismo, com ênfase em planejamento urbano e regional, atuando principalmente em temas de gestão urbana e metropolitana, planos diretores, paisagem e meio ambiente. Membro consultor externo da Comissão de Direito à Cidade da OAB-PR.

2 - Economista graduado em 1969 pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com pós- graduação de doutoramento (sem grau de doutor) pela Universidade de Paris I Panthéon-Sorbonne e especialização em Gestão do Crescimento Urbano pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial. Trabalhou 14 anos em Diretorias do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), seis anos como consultor residente do Banco Mundial e 17 anos como funcionário concursado das Nações Unidas, assignado ao ONU-Habitat, tendo vivido em diversos países ao longo dessas funções, sempre atuando na promoção do desenvolvimento urbano sustentável, descentralização e fortalecimento dos governos locais. Membro consultor externo da Comissão de Direito à Cidade da OAB- PR.

impactam física, econômica, funcional e paisagisticamente, tais como complexos de lazer, desportivos, culturais, industriais, hospitalares e universitários, por exemplo. Dada a intrínseca discrepância relativa entre essas intervenções e obras tradicionais, critérios locacionais e regulatórios têm gerado dificuldades constantes à gestão pública. Nesse contexto, este ensaio livre, essencialmente fundamentado em interpretações de seus autores, tem como objetivo analisar o processo de implementação da Linha Verde em Curitiba, refletindo sobre seus avanços e desafios. Assim intitulado em documentos legais e urbanísticos, este eixo de integração é estruturante não apenas em escala municipal, mas especialmente no território considerado como "cidade metropolitana", onde compartilha problemas e demandas de vários municípios. O caso estudado se destaca pela concorrência natural entre seu investimento e os demais que foram e ainda estão sendo realizados no sentido de concretização das diretrizes do Plano Diretor de Curitiba, originário de 1966 e revisto a cada 10 anos desde 2004. Paralelamente, também é objeto de proposições desde a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (1978), até sua versão ainda vigente (2006). Nessa conjuntura, o presente trabalho discute metas pretendidas e já alcançadas, bem como obstáculos a serem ainda

3 - Arquiteta e Urbanista graduada em 1977 pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com mestrado e doutorado em Engenharia Florestal (Paisagem Urbana) pela mesma instituição. Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU), com coordenação do respectivo Laboratório de Paisagem, e Professora Titular e ex-Vice-Coordenadora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). É Bolsista Produtividade em Pesquisa pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e é Líder do Grupo de Pesquisa em Planejamento e Projeto em Espaços Urbanos e Regionais (PUCPR-CNPq). Foi Presidente da Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP), coordenando atualmente o Núcleo Paraná. Foi Técnica Sênior da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) e é Sócia- Gerente da Hardt Planejamento S/S Ltda. Tem experiência nas áreas de arquitetura e urbanismo, com ênfase em planejamento urbano e regional, atuando principalmente em temas de paisagem, gestão urbana e metropolitana, planos diretores e meio ambiente.

transpostos, dado que as obras viárias propriamente ditas ainda não foram concluídas, pois sua implantação geral decorre de múltiplos fatores independentes de ações locais ou regionais.

Palavras-chave: Linha Verde; grandes intervenções urbanísticas; eixo metropolitano; planejamento urbano; gestão territorial.

1. Introdução

O constante processo de urbanização tem evoluído em ritmo cada vez mais intenso em todo o mundo. No Brasil, por motivações diversas, resulta em situações que extrapolam a capacidade de gestão individual dos municípios (ZIMMERMANN; LEONEL; KONTOPP, 2023). Com mais de 85% de sua população vivendo em cidades e acima de 60% em concentrações urbanas com mais de 1000 mil habitantes (IBGE, 2022), o território urbanizado tem ultrapassado os limites municipais dos grandes centros e, em especial, das metrópoles.

Nesse ambiente, agentes públicos e privados têm articulado ações para reversão da degradação de setores urbanísticos, estratégias para inflexão de tendências indesejáveis e medidas para valorização de potencialidades. Para tanto, uma das alternativas adotadas é a implementação de obras de porte significativo, aglutinando recursos governamentais e empresariais para alcance dessas metas, os quais têm sido denominados de "megaprojetos" ou "grandes projetos urbanos" (GPUs), dentre outras designações (REIS; FARIA; FRAXE, 2017).

Diante da relação dicotômica entre promoção de expressivos benefícios e geração de relevantes problemas oriundos dessas obras, em que se destaca a dificuldade de oferecimento de direitos isonômicos aos cidadãos, o presente estudo tem como objeto de análise, a Linha Verde (LV) em Curitiba, Paraná. O objetivo deste ensaio livre, essencialmente fundamentado em interpretações de seus autores, consiste em analisar o seu processo de implementação, refletindo sobre seus avanços e desafios.

A evolução conceitual do urbanismo no século XXI tem denominado como "megaprojetos" as estruturas construídas cuja natureza ou dimensão são particularmente grandes ou volumosas em comparação com edificações convencionais em uma cidade, tais como complexos industriais, hospitalares, universitários, culturais e desportivos, a exemplo daqueles destinados a sediar jogos olímpicos, incluindo projetos viários de macroescala (PATAH, 2021). Neste último caso, sua localização, porte e hierarquia são especialmente determinantes porque costumam ser elementos definidores e estruturantes do processo de ocupação urbana, tanto na expansão do espaço a ser ocupado como em seu adensamento e alteração de usos.

Esse conceito é amplamente utilizado, com especificidades vinculadas ao âmbito em que é citado. Se, por um lado, Castro (2012) o considera como projeto de dimensões ampliadas, por outro, Centemeri e Caldas (2016) o mencionam para discutir tomadas de decisão sobre obras de grande porte, que não se limitam a questões urbanísticas.

No presente artigo, os megaprojetos são enquadrados em conceito fortemente vinculado à figura dos GPUs, que, de modo

similar, possui porte atípico frente ao ambiente em que está inserido, incorporando, formalmente, intenções estratégicas de alteração estrutural de um setor urbano ou até de uma urbe como um todo. Ultramari e Rezende os discutem em várias de suas nuances conceituais, percebendo-se estreita aproximação com características do objeto em análise, quando citam o intuito, mesmo que velado, de que "[...] a construção de imagens pode gerar uma importante valorização da cidade [...]" (ULTRAMARI; REZENDE, 2007, p.13). Dessa maneira, esses projetos preveem investimentos vultosos e estabelecem amplas parcerias entre o poder público e a sociedade civil, visando, por vezes, resgatar ou alterar características urbanísticas em razão de novas diretrizes, em escalas municipais ou regionais.

Linha Verde é a denominação dada à obra de transformação de trecho da rodovia federal BR-116, que fragmentava o tecido urbanizado de Curitiba, em um eixo de desenvolvimento, conformando a primeira grande alteração estruturante do projeto urbano consubstanciado pelo Plano Diretor de Curitiba, desde a sua concepção original, formulada na década de 1960 (IPPUC, 2022). Com essas características, consideradas também como de GPU, tem-se o debate sobre a principal via estruturante para ligação no sentido norte-sul entre a capital paranaense e municípios lindeiros (HARDT et al., 2021), percebendo-se tanto avanços decorrentes do projeto sobre a estrutura regional quanto desafios, notadamente em relação aos direitos à metrópole de um contingente populacional que extrapola os limites administrativos do município polo da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

Em 1992, tem-se uma das primeiras concepções de GPU, ou de megaprojeto urbano, por parte da equipe de preparação de Barcelona,

Espanha, para sediar os jogos olímpicos, no sentido de aproveitar estruturas e equipamentos destinados originalmente a esse evento como insumos para um processo de redesenvolvimento urbanístico, impulsionando um novo processo de ocupação. O território escolhido se referia a uma zona industrial periférica e vizinha ao mar, sujeita a riscos de deterioração em função de mudanças no perfil das indústrias locais. Outro exemplo ilustrativo é o Parque das Nações em Lisboa, Portugal, originário da Exposição Mundial de 1998, que norteou o processo de expansão a leste da cidade e constitui hoje a porção mais contemporânea da capital portuguesa, alterando um ambiente anteriormente pouco valorizado.

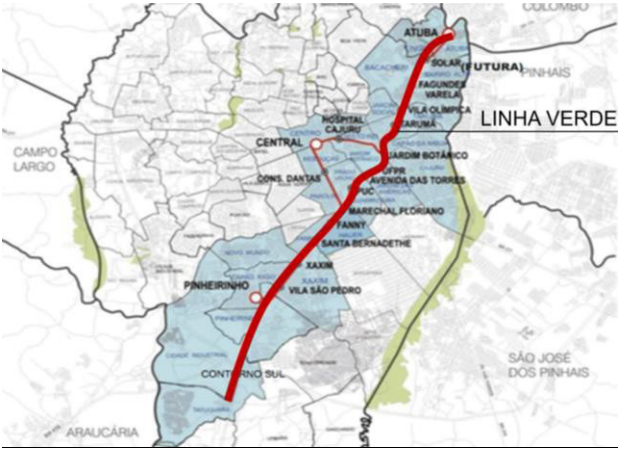
Assim, a relevância destes e de outros vários casos ícones desse tipo de estratégia urbanística, incluindo alguns nacionais, reside na necessidade de sua compreensão mais aprofundada (GADENS; HARDT; FREY, 2012). Todavia, por não constituir o objetivo do presente ensaio e pela ampla existência de referências bibliografias sobre o tema, considera-se suficiente a contextualização geral acima realizada.

Nesse sentido, basta reconhecer que, desde a intervenção em Barcelona, nos grandes eventos similares subsequentes, suas sedes mantiveram a preocupação com usos posteriores, induzindo o estabelecimento de um olhar inovador sobre o redesenvolvimento territorial e socioeconômico da cidade. Esse também é o direcionamento previsto para o objeto de estudo deste trabalho.

2. Linha Verde

Em meados do século XX, Curitiba recebeu, em sua porção leste, o traçado da rodovia federal BR-116, de ligação entre São Paulo e Porto Alegre, adentrando a cidade ao norte, pelo bairro do Atuba, com continuidade no sentido nordeste-sul, até o bairro do Pinheirinho, originando extensa área de expansão urbana (Figura 1). O próprio eixo rodoviário foi indutor dessa ocupação, inicialmente por meio da instalação, nos terrenos lindeiros, com ou sem vias marginais, dos tradicionais usos de serviços gerais e de pequenas e médias indústrias, compatíveis com benefícios de sua situação junto à importante rodovia nacional. Posteriormente, houve tendência de apropriação de glebas não contíguas, em razão da facilidade de acesso, constituindo novos assentamentos com características marcantemente residenciais (PMC, 2019b).

Figura 1:Mapa de abrangência da Linha Verde em Curitiba



Fonte: Baseada em PMC (2019b).

Em um primeiro momento, o traçado da rodovia representava elemento facilitador de acesso à área urbana de Curitiba, situada a oeste, e de insumos a atividades produtivas e de comércio e serviços gerais. Com o crescimento extensivo do tecido urbanizado, notadamente a partir da década de 1970, o eixo rodoviário foi incorporado ao território da cidade, constituindo, fisicamente, um obstáculo às ligações no sentido oeste-leste, com redução dos benefícios do desenvolvimento territorial da zona atravessada. Essa situação gerou desafios à gestão pública, resultantes de conflitos entre funções viárias, a partir do privilégio à fluidez do tráfego de passagem, com repercussões sobre os deslocamentos locais (HARDT et al., 2021).

Reconhecendo essa problemática, as administrações municipal e estadual acordaram com o governo federal uma alternativa para desvio do fluxo rodoviário de passagem, notadamente o de carga, para a denominada "via de contorno". Implementada progressivamente em diversos segmentos, tem o intuito precípuo de ordenar os deslocamentos rodoviários regionais e nacionais na direção norte-sul, concentrados na BR-116, e também os de orientação oeste-leste estadual, que conduzem a produção agroindustrial do Paraná (originária sobretudo de regiões a oeste ou noroeste de Curitiba) para o porto de Paranaguá, a leste da capital, pela rodovia federal BR-277, com reforço de relações urbano-portuárias, essenciais na atual era da globalização (MONIÉ; VIDAL, 2006).

Uma vez finalizadas as obras dos trechos dos contornos leste e sul no início dos anos 2.000 – este último atravessando territórios municipais vizinhos a Curitiba –, foi possível reorientar as funções do segmento da antiga rodovia BR-116 que atravessava a cidade.

Mediante acordos intergovernamentais, esse segmento foi cedido ao Município, que, após uma série de alternativas projetuais e denominações subsequentes, adotou a denominação atual de Linha Verde, com a intenção de estabelecimento de mais um eixo estruturante com características urbanas (PMC, 2019a). Por sua iniciativa, teve início a implantação do atual projeto da LV, situado integralmente em território curitibano, mas que exerce importante influência sobre espaços regionais, extrapolando divisas municipais e atuando em outra modalidade de urbanização da metrópole.

3. Cidade Metropolitana de Curitiba

Em 1973, por intermédio da Lei Complementar Federal nº 14, foram criadas as primeiras regiões metropolitanas brasileiras (BRASIL, 1973). Seu teor é baseado na Constituição Federal de 1969, que remete à União o estabelecimento dessas divisões político-espaciais, "[...] constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica" (BRASIL, 1969, Art. 164). Este conceito ficou vigente enquanto o governo central esteve à frente da competência legal de sua instituição, o que foi alterado pela a Constituição Federal de 1988, quando foi repassada aos estados federados (BRASIL, 1988).

Desde então, cada uma das instâncias estaduais tem desenvolvido entendimento próprio sobre a matéria, resultando em multiplicidade de critérios, com resultados pouco alinhados. Apenas em 2015, com a aprovação da Lei Federal Nº 13.089, que instituiu o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), alterando a Lei Federal nº 13.257/2001 (Estatuto da Cidade – BRASIL, 2001), foi unificado novamente o significado de região metropolitana como "[...] unidade

regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (BRASIL, 2015, Art.2°, VII). A metrópole, por sua vez, é definida como:

> [...] espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2015, Art.2°, V).

Essa evolução no entendimento sobre região metropolitana no Brasil e especialmente da sua composição foi fortemente influenciada pela sinalização, na discussão da Constituição Federal de 1988, da possibilidade de um fundo especial de financiamento de obras e serviços de abrangência regional. Por decorrência, surgiram territórios exageradamente amplos para incluir municípios mais periféricos, que pouco interagiam com as porções mais centrais, de modo a se beneficiarem desses recursos, que não foram aprovados. Mesmo assim, muitas das regiões metropolitanas então criadas ou alteradas na sua condição legal resultaram em áreas muito extensas em seu desenho formal. Com a aprovação do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), tem-se a expectativa de progressivos ajustes nessa configuração, o que conferiria maior precisão e efetividade em sua gestão.

A RMC, que originalmente comportava 14 municípios em aproximadamente 8.500 km² (COMEC, 1978), atualmente é composta por 29 em mais de 15.500 km², estendendo-se do limite com o estado

de São Paulo até a divisa com Santa Catarina (AMEP, 2023). Esse desenho expandido contraria os pressupostos de composição de mesma comunidade socioeconômica (BRASIL, 1969) e de abrigo, em seu território, do fenômeno da conurbação, embora nem sempre contrarie a lógica da dependência da economia e de serviços.

É com base nessas reflexões que se considera o conceito de "cidade metropolitana", referindo-se exclusivamente ao conjunto de municípios sob influência do fenômeno da metropolização, com clara conotação de polarização direta de uma metrópole, que, no caso em questão, corresponde a Curitiba. Nessa perspectiva, o órgão metropolitano[4] configurou um território denominado "Núcleo Urbano Central" (NUC), que aglutina áreas urbanizadas diretamente vinculadas ao polo, com funções e demandas compartilhadas (COMEC, 2006), em uma tipologia de abordagem que a diferencia do que é hoje formalmente considerado como RMC.

Para fins de avaliação dos avanços e desafios da Linha Verde, frente aos direitos à cidade metropolitana assumidos junto a cidadãos dessas municipalidades, é que se conforma um território de oito municípios lindeiros a Curitiba, que exercem efetivamente trocas mais intensas de relações entre casa e trabalho, além de interdependências em termos de educação, saúde e lazer, dentre outras.

A LV, tal como definida na Lei Municipal nº 13.909/20115 e no Decreto Municipal nº 134/2012 para fins de constituição de operação urbana consorciada (OUC), parte das proximidades do limite entre

4 - À época representado pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC).

Curitiba e Colombo, a nordeste, até o sul da cidade, na confluência com o Eixo Estrutural Sul, no bairro Pinheirinho (CURITIBA, 2011; 2012; PMC, 2023). A continuidade da via perde o caráter concebido pelo projeto Linha Verde e volta à configuração de uma estrutura com fortes conotações rodoviárias, mantendo sua denominação de BR-116, pois seu entorno mais se configura com usos e ocupações de caráter rodoviário. Nessa porção do extremo sul, o eixo viário não é mais incorporado à supramencionada OUC-LV, apesar de manter fortes relações com estruturas axiais da malha urbanizada da capital paranaense.

5. Eixos Estruturantes de Curitiba

Desde a aprovação do Plano Diretor de Curitiba nos anos 1960, seu processo de ordenamento territorial ficou marcado pelo desenho de um eixo denominado "Estrutural Norte-Sul", que partia da região setentrional, no bairro Santa Cândida, vizinho ao Atuba, e descia em direção ao centro da cidade, prosseguindo no sentido sul, até o Pinheirinho, onde terminava no cruzamento com a BR-116, totalizando cerca de 22 km. Esta estrutura axial, que simbolizava o conceito de "desenvolvimento linear" de Curitiba, em contraposição à configuração radioconcêntrica do Plano Agache, realizado e implementado a partir de 1943, era constituída principalmente por um sistema trinário de vias, com a central abrigando uma canaleta exclusiva para o transporte público de massa, além de marginais destinadas ao tráfego local lento de acesso aos lotes lindeiros, com indicação para usos comerciais e de serviços. As ruas paralelas a esta, situadas em geral a uma quadra de distância, foram destinadas ao fluxo de passagem unidirecional de veículos, com maior velocidade média (OBA, 2004).

A implantação da Estrutural Norte-Sul ocorreu simultaneamente à reorganização do transporte de massa por ônibus ditos "expressos", circulando nas canaletas exclusivas. As vias externas resultaram do reaproveitamento do sistema viário existente, de modo a minimizar as necessidades de desapropriação fundiária (OBA, 2004).

Essa concepção de desenho urbano, paralelamente à reorganização da estrutura viária, foi integrada com proposições complementares de uso e ocupação do solo e de transportes. Dessa maneira, não apenas houve a execução de nova ordem e hierarquia de circulação, mas também a sua otimização por utilizações apropriadas aos tipos de fluxo, bem como à capacidade de absorção de população e atividades econômicas de comércio e serviços.

Ao longo do processo de gestão territorial da cidade, foi percebida a necessidade de um eixo estruturante Leste-Oeste, também passando pela área central, e igualmente desenhado com um sistema trinário similar ao Norte-Sul, com vistas ao atendimento dos mesmos propósitos de mobilidade. Essas estruturas axiais foram concebidas, do ponto de vista de uso e ocupação do solo, para receber os maiores coeficientes de aproveitamento dos terrenos, similares aos do Centro, entendendo-se que promoveriam a sua desconcentração e continuidade, já não em forma radioconcêntrica, mas orientada pelas estruturais implantadas (IPPUC, 2022).

As revisões do Plano Diretor de 1975, realizadas em 2000 e 2015, alteraram pela primeira vez desde aquela data, outros eixos

5 - Essa lei foi ajustada, em 2015, pela de Nº 14.773 (CURITIBA, 2015b), de modo a ficar mais alinhada às propostas de revisão do plano diretor, realizada no mesmo ano, e de elaboração do projeto da OUC-LV.

estruturantes, ainda respeitando o critério da "expansão linear", associada à organização em rede integrada do transporte de massa de passageiros. A evolução desse conceito, dentre outras consequências, levou ao redesenho dos ônibus expressos, de modo a atender à crescente demanda (IPPUC, 2022).

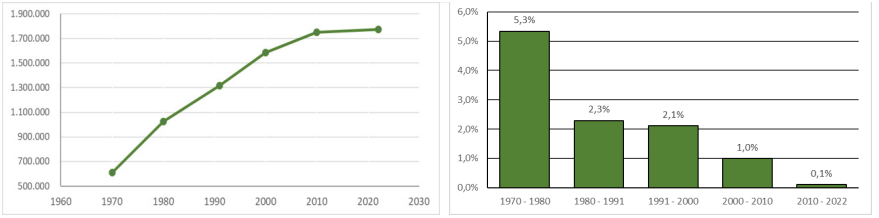
Já no início das operações nas canaletas, o veículo-base foi desenhado com características urbanas, para ser diferenciado do desenho tradicional de um chassi de caminhão revestido de uma carroceria para ônibus. Esse atributo também contribuiu para a melhoria da qualidade do serviço prestado aos passageiros. Com a evolução da demanda, o coletivo foi ampliado para um tipo "articulado", com dois módulos conectados por uma estrutura de articulação com circulação interna, e, em seguida, para o biarticulado, com vistas ao atendimento aos requisitos de densificação das estruturais.

6. Evolução da ocupação e adensamento dos eixos estruturantes de Curitiba

Com crescimento demográfico na ordem de 5 a 6% anuais na década de 1970, decrescendo consistentemente a cada decênio até chegar a uma situação atual de estabilidade, a taxa geométrica de Curitiba foi próxima de 0,1% ao ano na última década (IBGE, 1970; 2010; 2022) (Figura 2). Seu Eixo Estrutural Norte-Sul vem sendo ocupado e adensado progressivamente, mas ainda permanecem muitas áreas vazias ou subocupadas, apesar dos mais de 40 anos de implementação contínua. Muitos instrumentos de política urbanística vêm sendo utilizados para incentivar essa ocupação e conseguinte adensamento, mas sua eficácia tem sido prejudicada

pela redução continuada daquela taxa no município.

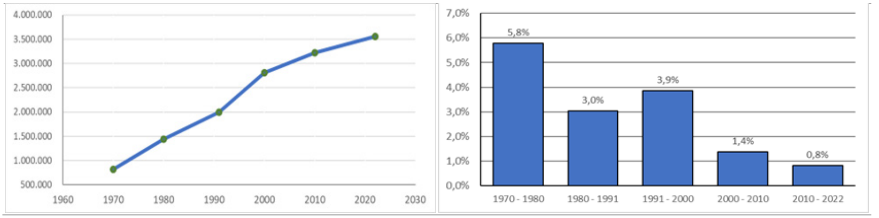
Figura 2: Gráficos de evolução da população (esquerda) e da taxa geométrica anual de crescimento demográfico (direita) em Curitiba – 2010-2022



Fonte: Baseada em IBGE (2022).

Esse fenômeno de diminuição das taxas de crescimento demográfico em Curitiba, principal demandante de imóveis localizados nas áreas de ocupação mais densa e prioritária da RMC, também tem sido verificado em nível metropolitano. Esse fato pode contribuir no incremento do processo, tendo em vista as variações dos seus indicadores em patamares superiores, porém igualmente em tendências de acentuada redução (Figura 3).

Figura 3: Gráficos de evolução da população (esquerda) e da taxa geométrica anual de crescimento demográfico (direita) na Região Metropolitana de Curitiba – 1970-2022



Fonte: Baseada em IBGE (2022).

Estudos realizados em 2017 e 2018 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) para revisão dos instrumentos urbanísticos, com base nos registros da Secretaria Municipal de Urbanismo, chegaram à conclusão de que cerca de apenas 30% da área edificável do Eixo Estrutural Norte-Sul se encontra com ocupação e adensamento consoante ao disposto nas diretrizes do plano diretor. Outros 40% estão ocupados, mas sem os níveis de adensamento permitidos pela legislação de zoneamento do uso e ocupação do solo, enquanto os 30% restantes ainda estão muito subocupados ou vazios. Os trechos mais adensados e com tipologias mais diversificadas de utilização, alinhadas às diretrizes planejadas, são justamente aqueles mais próximos à área central, podendo ser considerados uma extensão linear desta última, tal como se previa no conceito de desenvolvimento proposto (IPPUC, 2022).

A revisão da legislação que trata dos instrumentos urbanísticos, especialmente da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo, realizada em 2019 e consolidada em 2020 pela Lei Municipal nº 15.661 (CURITIBA, 2020) e seus decretos regulamentadores, procurou conceder novos estímulos à ocupação do Eixo Estrutural Norte-Sul, especialmente em suas extremidades, mediante custos menores para a aquisição de maiores coeficientes de aproveitamento dos terrenos. Essa iniciativa teve o propósito de aceleração do adensamento dessas porções, trazendo resultados positivos na valorização territorial e na ampliação da diversidade de tipologias de ocupação do solo e prestação de serviços aos bairros adjacentes.

Entretanto, em vista da surpreendente redução no ritmo de crescimento demográfico da cidade (IBGE, 2022), quase beirando à sua estagnação populacional, pode-se imaginar que essa estratégia, mesmo sendo alinhada às diretrizes gerais do plano diretor, indica uma tendência de demanda de prazo superior ao inicialmente esperado. Por conseguinte, a gestão desse processo estabelece interações complexas com outras questões socioespaciais.

O atual plano diretor e a respectiva legislação de zoneamento do uso e ocupação do solo (CURITIBA, 2015a; 2019) propõem estruturas axiais complementares para a configuração urbana, denominadas "eixos de adensamento", incluindo quatro conexões entre o Eixo Estrutural Sul e a via de contorno na coluna vertebral da Cidade Industrial, a oeste, com extensão a leste das ligações mais ao sul até as suas confluências com a LV. Mesmo com dinamismo variado, esses setores conectores estão respondendo adequadamente às propostas de adensamento e utilização diversificado, porém com velocidade muito aquém da esperada, igualmente em função do baixo crescimento demográfico e consequente menor demanda imobiliária, aumentando o prazo inicialmente estimado para a consolidação da ocupação conforme os parâmetros urbanísticos previstos.

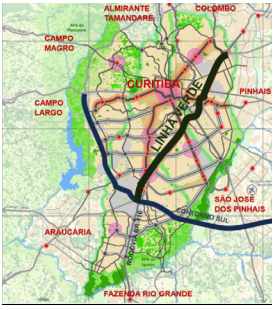
A ausência de informações consistentes gerada pelo atraso na realização do censo demográfico brasileiro causa dificuldades para gerenciamento de ações, especialmente das relacionadas à gestão urbana e metropolitana. Até o presente momento, foram divulgados apenas dados preliminares relativos a 2022 (IBGE, 2022), portanto com dois anos de defasagem temporal. Cabe destacar que o entendimento preciso e confiável do dinamismo populacional é fundamental para subsidiar estudos de atualização decenal do plano

diretor, a serem iniciados em 2024, cumprindo a regra de revisão periódica estabelecida pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o qual prevê a adoção, dentre outros, de instrumentos urbanísticos como a OUC.

7. Operação urbana consorciada da Linha Verde

O projeto básico da LV tinha como objetivo precípuo transformar aquele megaespaço rodoviário em uma via urbana o mais amena possível, pois, como rodovia federal, conformava severo bloqueio entre porções da cidade situadas a oeste e a leste (PMC, 2019a) (Figura 4). A própria condição geomorfológica de Curitiba determina a existência na parte ocidental dos trechos extremos da LV, e mais especificamente a noroeste e oeste do Eixo Estrutural Norte-Sul, de um território de relevo mais declivoso, com colinas suaves e arruamento não ortogonal, acompanhando essa topografia diferenciada. A parcela oriental, por sua vez, é constituída de planícies até o leito do Rio Iguaçu, que constitui a divisa municipal com São José dos Pinhais e Pinhais, incluindo diversas áreas de cavas resultantes de exploração mineral e terrenos sujeitos a alagamento, peculiares à grande calha fluvial daquele curso d'água.

Figura 4: Mapa da estrutura viária urbano-regional básica vinculada à Linha Verde



Fonte: Baseada em IBGE (2022).

O projeto básico da LV também previa o recondicionamento das características geométricas da via, incorporando uma canaleta central exclusiva para transporte massivo de passageiros, pistas paralelas para fluxos de passagem e marginais com velocidades mais reduzidas para circulação local (PMC, 2019b). Apesar da preocupação com a articulação deste eixo com o sistema viário básico dos bairros atingidos, esta questão não foi totalmente resolvida em função da exigência de vultosos investimentos adicionais. Porém, foram identificados pontos específicos de travessia, nos quais haveria necessidade de ajustes de transposição em desnível, como viadutos ou trincheiras de passagem, tendo sido executada parte dessas obras, com a permanência das demais como intersecções em nível.

Durante a vigência da rodovia federal, uma série de usos e edificações típicas de uma frente rodoviária já havia sido instalada e seu movimento foi afetado pela alteração das características viárias. Esse novo dinamismo levou à desativação ou deslocamento dessas atividades, liberando terrenos, geralmente de grandes dimensões, o que favorece a implantação de complexos multiuso compatíveis com as diretrizes urbanísticas da proposta. Com esse propósito, aliado ao de auxiliar na viabilidade econômico-financeira de implantação do projeto, foi concebida a OUC-LV (CURITIBA, 2011; 2012), nos termos do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), de modo a atrair investidores privados e a orientar parcerias para melhor reaproveitamento desses espaços lindeiros à nova via urbana.

Como os governos municipal e estadual não se adiantaram à dinâmica imobiliária de mercado, não foram reservadas áreas estratégicas para futuros empreendimentos habitacionais de interesse social ou de mercado popular, o que poderia auxiliar na indução

de ocupação mais célere da LV, permitindo que esses programas se instalassem em um novo espaço urbano, dotado de infraestrutura física e socioespacial privilegiada, diminuindo a sua tendência natural de localização periférica, em razão, principalmente, dos preços de terrenos urbanizados. Apesar disso – e com o estímulo da legislação de zoneamento do uso e ocupação do solo (CURITIBA, 2019), alguns desses investimentos iniciaram a reocupação daqueles setores urbanos.

A concepção da OUC-LV previu a consolidação de diversos polos de concentração de atividades, com parâmetros urbanísticos superiores aos da tipologia convencional ao longo da LV. Essas diretrizes diminuíram a prioridade que poderia ser dispensada ao projeto, levando à dispersão de investimentos privados, os quais, não bastassem o reduzido crescimento demográfico e a concorrência dos já consolidados eixos estruturantes de Curitiba, não conseguiram criar um efeito de "concentração dispersa", que poderia impulsionar o surgimento das novas centralidades pretendidas ao longo da via. Esse processo teve maior sucesso quando da implantação das estruturais, por intermédio da indução de alguns terminais do transporte de massa, tais como os dos bairros Cabral e Portão, com a região deste último já constituindo o embrião de um subcentro urbano anteriormente à sua instalação. Por este exemplo e frente ao conjunto de fatores analisados, pode-se inferir benefícios significativos no trato da questão relativa à implementação do projeto da LV.

8. Avanços

Se, por um lado, a dinâmica demográfica tem diminuído as taxas de crescimento populacional em Curitiba (IBGE, 2022),

por outro, gerou, em passado recente, demandas difíceis de serem adequadamente supridas. Uma delas se refere à questão viária, na qual o projeto da LV participa vigorosamente, pois constitui a principal alternativa de deslocamento no sentido norte-sul, para usuários tanto intraurbanos como metropolitanos.

Com a transferência do tráfego de cargas de passagem para o Contorno Sul no início da década de 2.000, o antigo leito da BR-116 oportunizou a sua adaptação a múltiplos interesses de circulação, desde os locais, de acesso a comércio e serviços em seu entorno, até os regionais, de interação entre municípios componentes da cidade metropolitana. A essa situação, associa-se o fato de que o significativo aumento da frota de automóveis nas últimas duas décadas (DETRAN-PR, 2023) minimizou a percepção da sociedade sobre ganhos da mobilidade urbano-regional, pois é incontestável a ampliação da capacidade de deslocamentos veiculares promovido pela via. Igualmente se destaca que a disponibilização de pistas para a operação de sistema de transporte coletivo de alta capacidade, embora ainda pouco demandado e operado, representa efetivas e interessantes possibilidades para futuro próximo.

Sob o ponto de vista de paisagem urbana, também se pode depreender importantes resultados positivos. Cardoso (2019) cita que, mesmo sem terem sido concluídas as obras viárias e seus complementos, já se percebe iniciativas de tratamento espacial de melhor qualidade se comparado ao da antiga rodovia. Entretanto, algumas dificuldades ainda são presentes no processo de implementação da LV.

9. Desafios

A inserção urbano-metropolitana na implementação de um megaprojeto ou GPU, conforme suas características, pode demandar prazos muitas vezes de difícil previsão e precisão (GADENS; HARDT; FREY, 2012). O projeto da LV é um exemplo desse tipo de problema, pois, mesmo com intercorrências sobre questões prognosticáveis, como a viabilização financeira das obras civis, foi fortemente impactado por mudanças do ambiente econômico em nível nacional, que impuseram questões não resolvidas pelos agentes públicos responsáveis.

Sob a ótica urbanística, os desafios podem ser enquadrados nas escalas metropolitana e urbana. Na primeira, a insuficiência de participação efetiva da instância governamental em âmbito regional, tanto no detalhamento do projeto como na sua concepção, ainda configura riscos que podem minimizar benefícios supramunicipais, notadamente quanto ao seu desenho urbano, à sua integração física e à definição de usos e atividades econômicas em suas áreas de abrangência.

Na segunda escala, como a LV constitui componente da estrutura urbana de Curitiba de importância vital para a sua configuração, há repercussões sobre essa intenção urbanística que, de certa maneira, precede as de cunho metropolitano. A proposta faz parte da primeira alteração do desenho concebido para a cidade, na década de 1960 (IPPUC, 2022), sendo, portanto, fundamental para sua efetivação. Cabe mencionar que essa condição tem sido objeto de reconhecimento, inclusive internacional, sobre a inusual relação entre a formulação de plano urbano e sua concretização conforme

concepção original (SANTOS et al., 2022).

Sob o ponto de vista de sua configuração geométrica, deve-se procurar soluções para um dos objetivos do projeto ainda não alcançado, e até com sua problemática ampliada, relativa à fragmentação espacial que a LV continua a exercer sobre o tecido urbano. Dispositivos de transposição do eixo viário, tanto por veículos motorizados como por modalidades de mobilidade ativa, incluindo o pedestrianismo, são fundamentais para a melhoria da sua integração espacial, notadamente no sentido leste- oeste (HARDT et al., 2021).

Visando consolidar o processo de implementação da LV, o projeto deve ser classificado como prioritário em futura revisão do plano diretor de Curitiba. Nessa perspectiva, devem ser consideradas especificamente as opções de indução à efetiva ocupação das áreas componentes dos eixos estruturais do município conforme parâmetros previamente definidos (CURITIBA, 2019), em conjunto com os da própria Linha Verde.

Para tanto, sem pretender esgotar ou impor soluções, expõe-se, a seguir, um conjunto de proposições desafiantes à apropriada inserção urbana deste projeto estruturante:

- seleção, em conjunto com os demais eixos estruturais de Curitiba, de prioridades territoriais, com suficiente estímulo físico e fiscal para atração de investimentos privados, de maneira efetiva e não concorrencial;
- ajuste do projeto básico de mobilidade urbana ao longo da LV, com vistas à incorporação de novos conceitos de

deslocamento sustentável e ativo, reforçando esse aspecto urbano-local com uma abordagem regional, para eficiente e adequada integração metropolitana;

- incremento complementar da política de ocupação de áreas subutilizadas situadas nos eixos estruturantes, com a intenção de favorecer a implantação seletiva de programas habitacionais de interesse social, visando disponibilizar sua ocupação por pessoas e famílias que atualmente não conseguem se manter no território curitibano devido ao processo indireto de gentrificação em quase todo o município, incluindo o da própria LV, evitando, com isso, a expulsão de importante contingente populacional;
- reforço de políticas de disseminação na diversificação de usos entre si, promovendo a redução da necessidade de deslocamentos, tanto intraurbanos como metropolitanos, notadamente sobre os setores estruturais, mas também sobre espaços similares nos municípios componentes da Cidade Metropolitana de Curitiba.

Parte-se, portanto, do princípio de que a concepção de um megaprojeto ou de um GPU pode ter vários objetivos. Porém, deve ser imperativo o de inflexionar uma situação presente, visando promover condições para melhorias futuras. Esse pensamento orienta as reflexões conclusivas deste ensaio.

10. Considerações finais

Na abordagem de diretrizes para consolidação de projetos estruturantes, como o da LV, devem ser consideradas as inúmeras variáveis que interferem nesse processo, muitas delas fora do

alcance dos gestores locais e metropolitanos. Ao mesmo tempo, é imprescindível a consciência de que uma cidade deve possuir espaços para seu crescimento em extensão suficiente para evitar a especulação exacerbada de seus imóveis, impeditiva ou dificultadora da sua adequada ocupação pelos diversos estratos socioeconômicos de sua população.

Para tanto, destaca-se a importância das oportunidades oferecidas quando da elaboração ou revisão de produtos específicos de planejamento, como o Plano Diretor de Curitiba, os planos diretores dos municípios componentes da cidade metropolitana e, especificamente, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PDUI-RMC), ora em execução.

O fato de estar em curso esse processo de atualização do plano regional nos termos do Estatuto da Metrópole deve ensejar a oferta de alternativas de solução para a governança da Cidade Metropolitana de Curitiba, Como consequência, depara-se com o potencial de inovação dos marcos legais e institucionais, ou até mesmo de criação de outros mais ajustados às características contemporâneas e suas tendências previsíveis.

Conclui-se, então, que ao se analisar aspectos relativos ao projeto da LV, alcança-se, pelo menos em parte, o propósito de provocar reflexões sobre a inserção urbana de megaprojetos regionais. Em síntese, a discussão sobre seus avanços e desafios pode contribuir para o estabelecimento de condições que permitam a todos cidadãos, incluindo os curitibanos e os pertencentes à Cidade Metropolitana de Curitiba, o direito de usufruir dos benefícios dessa destacada intervenção urbanística.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq pelo apoio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMEP – Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná. Região Metropolitana de Curitiba. Disponível em: https://www.amep.pr.gov.br/. Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, BR, 20 out. 1969. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm.

BRASIL. Lei Federal Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, BR, 11 jun. 1973. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, BR, 05 out. 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei Federal 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. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, BR, 11 jul. 2001. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, BR, 13 jan. 2015. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm.

CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul- americana. Caderno CRH, Salvador, BA, BR: Centro de Recursos Humanos – CRH; Editora da Universidade Federal da Bahia – EdUFBA, v.25, n.64, abr. 2012. https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000100004.

CARDOSO, Mariana Gonçalves Hesketh. Operações urbanas consorciadas (OUC) e qualidade da paisagem transformada: OUC-Linha Verde, Curitiba/PR. 2012. 307f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, BR, 2021. https://pergamum- biblioteca.pucpr.br/acervo/357772.

CENTEMERI, Laura; CALDAS, José Castro. Introdução: megaprojetos, incomensurabilidade e decisão pública. In: CENTEMERI, Laura; CALDAS, José Castro. Valores em conflito: megaprojetos, ambiente e território. Coimbra, PT: Almedina, 2016, p.9-23. ISBN 978-9724068152 COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Plano de Desenvolvimento Integrado da

Região Metropolitana de Curitiba – 1978. Curitiba, PR, BR: edição institucional, 1978.

COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Plano de desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba – 2006. Curitiba, PR, BR: edição institucional, 2006.

CURITIBA. Lei Municipal nº 13.909, de 20 de dezembro de 2011. Aprova a Operação Urbana Consorciada Linha Verde, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde, desde o bairro Atuba até os bairros Cidade Industrial de Curitiba – CIC – e Tatuquara, cria incentivos por meio de instrumentos de Política Urbana para sua implantação, institui o Grupo Gestor, a Comissão Executiva e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Curitiba, Poder Executivo, Curitiba, PR, BR, 20 dez. 2011. https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2011/1391/13909/lei-ordinaria.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 134, de 31 de janeiro de 2012. Regulamenta a Lei Municipal nº 13.909/11, que aprovou a Operação Urbana Consorciada Linha Verde – OUC-LV, quanto à operacionalização dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs. Diário Oficial do Município de Curitiba, Poder Executivo, Curitiba, PR, BR, 31 jan. 2012. https://mid.curitiba.pr.gov.br/2012/00113372.pdf .

CURITIBA. Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no Art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Diário Oficial

do Município de Curitiba, Poder Executivo, Curitiba, PR, BR, 17 dez. 2015a. https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-curitiba-pr.

CURITIBA. Lei Municipal nº 14.773, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre alteração da Lei Nº 13.909, de 19 de dezembro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Curitiba, Poder Executivo, Curitiba, PR, BR, 17 dez. 2015b. https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1478/14773/lei-ordinaria.

CURITIBA. Lei Municipal Nº 15.551, de 10 de outubro de 2019. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Curitiba, Poder Executivo, Curitiba, PR, BR, 10 out. 2019. https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-curitiba-pr.

CURITIBA. Lei Municipal nº 15.661, de 03 de julho de 2020. Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Curitiba, Poder Executivo, Curitiba, PR, BR, 04 jul. 2020. https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2020/1567/15661/lei-ordinaria.

DETRAN-PR – Departamento de Trânsito do Paraná. Estatísticas de trânsito. 2023. Disponível em: https://www.detran.pr.gov.br/Pagina/Estatisticas-de-transito. Acesso em: 27 jul. 2023.

GADENS, Letícia Nerone; HARDT, Letícia Peret Antunes; FREY, Klaus. Das práticas de gestão de grandes projetos urbanos. Saúde e Sociedade, São Paulo, SP, BR: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo – FSP-USP; Associação Paulista de Saúde Pública – APSP, v.21, supl.3, p.21-32, dez. 2012. https://doi.org/10.1590/S0104-12902012000700003 .

HARDT, Carlos; TAKAMORI, Camila Yaemi; HARDT, Letícia Peret Antunes; HARDT, Marlos. Interferências metropolitanas no projeto urbano: a integração regional da Linha Verde. Contribuciones a las Ciencias Sociales, Málaga, ES: Servicios Académicos Intercontinentales – EUMED, v.1, n.8, p.11-126, Oct./Dic. 2021. https://doi.org/10.51896/CCS/VDLC3565.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 1970. Disponível em: https://censo1970.ibge.gov.br/. Acesso em: 22 jul. 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 22 jul. 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/. Acesso em: 22 jul. 2023.

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Estruturação urbana: visão futura. 2015. Disponível em: https://geocuritiba.ippuc.org.br/portal/apps/sites/#/geocuritiba/datasets/d116e48a4a6046 f9af579e5f2fff7157. Acesso em: 27 jul. 2023.

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Planejamento urbano: linha do tempo. 2022. Disponível em: https://www.ippuc.org.br/linha-do- tempo-planejamento-urbano. Acesso em: 22 jul. 2023.

MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia Maria. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, BR: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas EBAPE-FGV, v.40, n.6, p.975-995, nov. 2006. https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000600003.

OBA, Leonardo Tossiaki. Cidade grifada: Curitiba e seus eixos estruturais. In: Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ENANPPAS, II, Campinas SP, BR, 2004. Anais eletrônicos [...]. Campinas SP, BR: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2004, p.1-9. https://anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT14/leonardo_oba.pdf .

PATAH, Leandro Alves. The challenge of managing megaprojects. International Journal of Advanced Engineering Research and Science, Jaipur, RA, IN: AI Publications, v.8, n.2, p.152-157, Feb. 2021. https://dx.doi.org/10.22161/ijaers.82.19.

PMC – Prefeitura Municipal de Curitiba. Para entendera história da Linha Verde. 2019a. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/para-entender-o- historico-da-linha-verde/51996. Acesso em: 27 jul. 2023.

PMC – Prefeitura Municipal de Curitiba. Atualização do prospecto

para a terceira distribuição pública de CEPAC da Operação Urbana Consorciada da Linha Verde. 2019b. Disponível em: https://www.bb.com.br/docs/portal/dimec/CEPAC%20-%20Prospecto%20da%20Operacao%20Urbana%20Linha%20Verde%20-%203%20Distribuicao.pdf. Acesso em: 27 jul. 2023.

PMC – Prefeitura Municipal de Curitiba. CEPAC – Operação Urbana Consorciada Linha Verde. 2023. Disponível em: http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cepac-operacao-urbana-consorciada-linha-verde/576. Acesso em: 27 jul. 2023.

REIS, João Rodrigo Leitão dos; FARIA, Ivani Ferreira de; FRAXE, Therezinha de Jesus Pinto. Compensação ambiental de megaempreendimentos no estado do Amazonas: relação entre conservação da biodiversidade e desenvolvimento. Sociedade & Natureza, Uberlância, MG, BR: Editora da Universidade Federal de Uberlândia – EdUFU, v.29, n.1, p.137–154, mai/ago. 2017. https://doi.org/10.1590/1982- 451320170410 .

SANTOS, Évani Larisse dos; FRANZ, Nádia Mara; SIMÃO, Angelo Guimarães; TERNOSKI, Simão; SILVA, Christian Luiz da; SANTOS, Gilson Ditzel. Cidades inteligentes e sustentáveis: percepções sobre a cidade de Curitiba/PR a partir dos planos plurianuais de 2014 a 2021. Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, PR, BR: Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PPGTU-PUCPR, v.14, n.e20210299, p.1-18, 2022. https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210299.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Grandes projetos

urbanos: conceitos e referenciais. Ambiente Construído [online], Porto Alegre, RS, BR: Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído – ANTAC, v.7, n.2, p.7-14, abr./jun. 2007. https://seer.ufrgs.br/index.php/ambienteconstruido/article/view/3733.

ZIMMERMANN, Karsten; LEONEL, Ana Lia; KONTOPP, Marcio Anderson. Metropolitan governance: Models, policies and political processes. Frontiers in Political Science, Lausanne, CH: Frontiers Media, v.5, p.1-13, May 2023. https://doi.org/10.3389/fpos.2023.1148522.

DIREITO À MORADIA E O CONTRATO DE COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA À LUZ DO RECURSO ESPECIAL Nº 1.789.863 – MS

Daniel Brenneisen Maciel[1]

Resumo: O presente artigo aborda o tratamento dado pela jurisprudência à resolução extrajudicial de contratos de financiamento habitacional, especificamente os contratos de alienação fiduciária e de compromisso de compra e venda à luz das recentes decisões paradigmas do C. STJ proferidas nos Recursos Especiais 1.891.498 SP e 1.789.863 MS.

Palavras-chave: Direito à moradia; contrato de compromisso de compra e venda; contrato de alienação fiduciária; cláusula resolutiva expressa; resolução extrajudicial; Recurso Especial 1.789.863 – MS; Tema 1.095 STJ; Recurso Especial 1.891.498 SP.

1. Introdução

A resolução dos contratos de financiamento habitacional encontra tratamento desigual na jurisprudência. De um lado, a resolução do contrato de alienação fiduciária goza de um procedimento extrajudicial célere e eficaz, largamente aceito pelos Tribunais. De outro lado, o contrato de compromisso de compra e venda, mesmo com uma regulamentação semelhante à do contrato de alienação fiduciária, não usufrui do mesmo tratamento e, de acordo com a jurisprudência majoritária do C. STJ, sua resolução depende de declaração judicial[2].

A partir dessa premissa, pretende-se analisar o tratamento dado pela jurisprudência aos casos de resolução de contrato de compromisso de compra e venda, com cláusula resolutiva, relacionados com a efetivação do direito à moradia, à luz do julgamento do Recurso Especial 1.789.863 – MS, pelo C. STJ, que trouxe nova interpretação sobre o tema.

Trata-se de tema cuja análise pressupõe a ponderação entre o direito fundamental à moradia e o princípio da continuidade da prestação de serviço público, bem como, o exame do interesse particular e do interesse público envolvidos.

As políticas públicas habitacionais optaram, em sua grande maioria, pelo acesso à moradia através da aquisição da propriedade.

Verifica-se, nesse contexto, a existência preponderante de dois tipos de contratos vinculados com essas políticas públicas: os contratos de alienação fiduciária e os contratos de compromisso de compra e venda, ambos vinculados a financiamentos de longo prazo.

2. A Resolução dos Contratos de Alienação Fiduciária

O contrato de alienação fiduciária, disciplinado na Lei 9.514/1997, é o negócio jurídico pelo qual o devedor transfere ao credor a posse indireta e a propriedade resolúvel em garantia de um débito, conforme disposto no art. 22:

---

1 - Advogado da Companhia de Habitação Popular de Curitiba-PR, graduado pela UFPR, Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Bacellar.

2 - REsp 620.787/SP, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 27/04/2009.

> Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel.

Maria Helena Diniz esclarece que se trata de um negócio jurídico uno, com duas relações jurídicas. A primeira relação jurídica é obrigacional e correspondente a um débito contraído. A segunda relação jurídica trata de um direito real, consubstanciada em uma garantia. Trata-se de negócio jurídico com cláusula resolutiva no qual a propriedade fiduciária, dada em garantia, cessa com o pagamento do débito.[3]

A resolução do contrato de alienação fiduciária está regulamentada no art. 26 da Lei 9.514/1997, que prevê um procedimento extrajudicial que consolida a propriedade do credor em caso de inadimplemento:

> Art. 26. Vencida e não paga, no todo ou em parte, a dívida e constituído em mora o fiduciante, consolidar-se-á, nos termos deste artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário.
> § 1º Para os fins do disposto neste artigo, o fiduciante, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído, será intimado, a requerimento do fiduciário, pelo oficial do competente Registro de Imóveis, a satisfazer, no prazo de quinze dias, a prestação vencida e as que se vencerem até a data do pagamento, os juros convencionais, as penalidades e os demais encargos contratuais, os encargos legais, inclusive tributos, as contribuições condominiais imputáveis ao imóvel, além das despesas de cobrança e de intimação.

3 - Diniz, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro, volume 4: direito das coisas. 23. ed. Rev., atual. e ampl. De acordo com a reforma do CPC e com o Projeto de Lei n 276/2007. São Paulo: Saraiva. 2008, fls. 584-585.

§ 2º O contrato definirá o prazo de carência após o qual será expedida a intimação.

§ 3º A intimação far-se-á pessoalmente ao fiduciante, ou ao seu representante legal ou ao procurador regularmente constituído, podendo ser promovida, por solicitação do oficial do Registro de Imóveis, por oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, ou pelo correio, com aviso de recebimento.

§ 3o-A. Quando, por duas vezes, o oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos ou o serventuário por eles credenciado houver procurado o intimando em seu domicílio ou residência sem o encontrar, deverá, havendo suspeita motivada de ocultação, intimar qualquer pessoa da família ou, em sua falta, qualquer vizinho de que, no dia útil imediato, retornará ao imóvel, a fim de efetuar a intimação, na hora que designar, aplicando-se subsidiariamente o disposto nos arts. 252, 253 e 254 da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 3o-B. Nos condomínios edilícios ou outras espécies de conjuntos imobiliários com controle de acesso, a intimação de que trata o § 3o-A poderá ser feita ao funcionário da portaria responsável pelo recebimento de correspondência.

§ 4o Quando o fiduciante, ou seu cessionário, ou seu representante legal ou procurador encontrar-se em local ignorado, incerto ou inacessível, o fato será certificado pelo serventuário encarregado da diligência e informado ao oficial de Registro de Imóveis, que, à vista da certidão, promoverá a intimação por edital publicado durante 3 (três) dias, pelo menos, em um dos jornais de maior circulação local ou noutro de comarca de fácil acesso, se no local não houver imprensa diária, contado o prazo para purgação da mora da data da última publicação do edital.

(...)

§ 7º Decorrido o prazo de que trata o § 1º sem a purgação da mora, o oficial do competente Registro de Imóveis, certificando esse fato, promoverá a averbação, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade em nome do fiduciário, à vista da prova do pagamento por este, do imposto de transmissão inter vivos e, se for o caso, do

> laudêmio.
> (…)
> Art. 26-A. Os procedimentos de cobrança, purgação de mora e consolidação da propriedade fiduciária relativos às operações de financiamento habitacional, inclusive as operações do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sujeitam-se às normas especiais estabelecidas neste artigo.
> § 1o A consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário será averbada no registro de imóveis trinta dias após a expiração do prazo para purgação da mora de que trata o § 1o do art. 26 desta Lei.
> § 2o Até a data da averbação da consolidação da propriedade fiduciária, é assegurado ao devedor fiduciante pagar as parcelas da dívida vencidas e as despesas de que trata o inciso II do § 3o do art. 27, hipótese em que convalescerá o contrato de alienação fiduciária.

O procedimento extrajudicial de rescisão do contrato de alienação fiduciária pressupõe que o devedor fiduciante seja notificado pelo oficial do Registro de Imóveis ou do Registro de Títulos e Documentos para purgar a mora em 15 dias. Ou seja, para pagar as prestações inadimplidas, até a data do pagamento, acrescida de juros, tributos e taxas condominiais.

Caso o pagamento não seja efetuado, consolida-se o inadimplemento absoluto e o contrato firmado será considerado rescindido. Para tanto, o Oficial do Registro de Imóveis averbará a consolidação da propriedade do credor na matrícula do imóvel.

Após a consolidação da propriedade, o imóvel deverá ser levado a leilão em hasta pública, garantindo-se ao devedor o recebimento dos valores remanescentes da alienação, descontados o valor da dívida e das despesas.

Todos esses procedimentos independem de manifestação judicial.

Consolidada a propriedade, o credor fiduciário, seu cessionário ou sucessor, bem como o adquirente do imóvel em leilão público têm o direito à reintegração de posse do imóvel, com direito à sua concessão liminarmente pelo Poder Judiciário.

Os procedimentos trazidos pela Lei 9.514/1997 foram considerados legais pelo C. STJ, em tese firmada sob o rito dos recursos repetitivos, Tema 1.095. O julgamento ocorreu no bojo do Recurso Especial 1.891.498 SP e afastou a aplicação do Código de Defesa do Consumidor, por considerar que se trata de legislação posterior e específica:

> Existindo o inadimplemento (não pagamento da dívida) e devidamente constituído em mora o devedor fiduciário, o procedimento especial de consolidação da propriedade fiduciária e eventual devolução de valores ao adquirente se processará pela Lei nº 9.514/97, pois é norma específica e também posterior ao Código de Defesa do Consumidor.

Por esses motivos considerou o C. STJ legal a rescisão extrajudicial, desde que observados os requisitos especiais da lei, como o registro do contrato no cartório de imóveis, o inadimplemento do credor e sua constituição em mora através de notificação.

3. Da Resolução do Contrato de Compromisso de Compra e Venda

O contrato de compromisso de compra e venda é negócio

jurídico no qual o promitente vendedor se compromete a vender um imóvel, pelo preço, condições e modos avençados, e a outorgar escritura definitiva de transferência da propriedade assim que adimplida a obrigação, tendo como garantia a propriedade do imóvel.

Por sua vez, o promitente comprador se obriga a pagar o preço e satisfazer todas as condições contratuais, tendo direito à posse direta do imóvel e à outorga da escritura definitiva ou de sua adjudicação compulsória após a quitação do débito.

O contrato de compromisso de compra e venda é disciplinado em diferentes normas, dependendo de sua modalidade. O compromisso de compra e venda de imóveis urbanos loteados é regulado pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979). Aplica-se aos casos de promessa de compra e venda entre o loteador (promitente vendedor) e o promitente comprador originário. A partir do momento em que o promitente comprador originário revende o imóvel fracionado, não se trata mais da promessa de venda de imóvel loteado.

A promessa de compra e venda de imóveis rurais é regulada pelo Decreto-Lei 58/1937.

Por sua vez, a promessa de compra e venda de imóveis não loteados tem disciplina esparsa. Encontra regras na Lei 649/1979, na Lei 4.380/1964, no Decreto-Lei 745/1969 e no Decreto-Lei 58/1937.

Os contratos de compromisso de compra e venda de imóveis incorporados são regidos pelas Leis 4.591/1964 e 4.864/1965, que versam sobre a constituição em mora e a resolução por inadimplemento

do comprador de unidades autônomas em construção.

De acordo com a natureza dos imóveis prometidos a venda, aplicam-se de modo subsidiário as normas do Código Civil e do Código de Defesa do Consumidor.

A rescisão do contrato de compromisso de compra e venda de imóveis loteados em razão da inadimplência está prevista no art. 32 da Lei 6.766/1979:

> Art. 32. Vencida e não paga a prestação, o contrato será considerado rescindido 30 (trinta) dias depois de constituído em mora o devedor.
> § 1o Para os fins deste artigo o devedor-adquirente será intimado, a requerimento do credor, pelo Oficial do Registro de Imóveis, a satisfazer as prestações vencidas e as que se vencerem até a data do pagamento, os juros convencionados e as custas de intimação.
> § 2o Purgada a mora, convalescerá o contrato.
> § 3o - Com a certidão de não haver sido feito o pagamento em cartório, o vendedor requererá ao Oficial do Registro o cancelamento da averbação. Art. 32-A. Em caso de resolução contratual por fato imputado ao adquirente, respeitado o disposto no § 2º deste artigo, deverão ser restituídos os valores pagos por ele, atualizados com base no índice contratualmente estabelecido para a correção monetária das parcelas do preço do imóvel, podendo ser descontados dos valores pagos os seguintes itens:
> I - os valores correspondentes à eventual fruição do imóvel, até o equivalente a 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) sobre o valor atualizado do contrato, cujo prazo será contado a partir da data da transmissão da posse do imóvel ao adquirente até sua restituição ao loteador;
> II - o montante devido por cláusula penal e despesas administrativas, inclusive arras ou sinal, limitado a um desconto de 10% (dez por cento) do valor atualizado do contrato;
> III - os encargos moratórios relativos às prestações pagas em

> atraso pelo adquirente;
> IV - os débitos de impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, contribuições condominiais, associativas ou outras de igual natureza que sejam a estas equiparadas e tarifas vinculadas ao lote, bem como tributos, custas e emolumentos incidentes sobre a restituição e/ou rescisão;
> V - a comissão de corretagem, desde que integrada ao preço do lote.
> § 1o O pagamento da restituição ocorrerá em até 12 (doze) parcelas mensais, com início após o seguinte prazo de carência:
> I - em loteamentos com obras em andamento: no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após o prazo previsto em contrato para conclusão das obras;
> II - em loteamentos com obras concluídas: no prazo máximo de 12 (doze) meses após a formalização da rescisão contratual.
> § 2o Somente será efetuado registro do contrato de nova venda se for comprovado o início da restituição do valor pago pelo vendedor ao titular do registro cancelado na forma e condições pactuadas no distrato, dispensada essa comprovação nos casos em que o adquirente não for localizado ou não tiver se manifestado, nos termos do art. 32 desta Lei.
> § 3o O procedimento previsto neste artigo não se aplica aos contratos e escrituras de compra e venda de lote sob a modalidade de alienação fiduciária nos termos da Lei n° 9.514, de 20 de novembro de 1997.

Assim como no contrato de alienação fiduciária, há a previsão da rescisão extrajudicial. Para tanto, há necessidade de notificação extrajudicial, através do Oficial de Registro de Imóveis ou do Registro de Títulos e Documentos, oportunizando que o promitente comprador purgue a mora.

Não ocorrendo o pagamento no prazo de 30 dias, ocorrerá a rescisão do contrato, que será averbada na matrícula do imóvel pelo Oficial do Registro de Imóveis. Nesse caso, o promitente comprador

tem o direito à restituição dos valores pagos ao longo do contrato atualizados, com o desconto de indenização pela fruição do imóvel, da cláusula penal, de juros moratórios relativos às prestações pagas em atraso pelo comprador, bem como pelos débitos incidentes sobre o imóvel, como tributos e taxas condominiais.

Caso o promitente comprador tiver pago mais de 1/3 do preço ajustado, o Oficial do Registro de Imóveis mencionará esse fato e a quantia paga no ato de cancelamento, e somente será efetuado novo registro na matrícula do imóvel mediante a comprovação da restituição desses valores.

A Lei 13.786/2018 incluiu os parágrafos 1º e 2º no art. 34 da Lei 6.766/1979, determinando que os imóveis cujos contratos forem rescindidos em razão do inadimplemento do promitente comprador deverão ser levados a leilão extrajudicial ou judicial, nos termos da Lei 9.514/1997:

> Art. 34. Em qualquer caso de rescisão por inadimplemento do adquirente, as benfeitorias necessárias ou úteis por ele levadas a efeito no imóvel deverão ser indenizadas, sendo de nenhum efeito qualquer disposição contratual em contrário.
> § 1º Não serão indenizadas as benfeitorias feitas em desconformidade com o contrato ou com a lei.
> § 2º No prazo de 60 (sessenta) dias, contado da constituição em mora, fica o loteador, na hipótese do caput deste artigo, obrigado a alienar o imóvel mediante leilão judicial ou extrajudicial, nos termos da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

Ou seja, aproximou, ainda mais, os procedimentos de rescisão extrajudicial dos contratos de alienação fiduciária e de compromisso de compra e venda de imóveis loteados.

Rescindido o contrato através do procedimento extrajudicial acima mencionado, caso não haja a restituição da posse por ato voluntário do promitente comprador inadimplente, cabe a interposição de ação judicial para esse fim.

O contrato de compromisso de compra e venda de imóveis rurais é disciplinado no Decreto-Lei 58/1937. Seu artigo 14 dispõe sobre a rescisão desse contrato:

> Art. 14. Vencida e não paga a prestação, considera-se o contrato rescindido 30 dias depois de constituído em mora o devedor.
> § 1º Para este efeito será ele intimado a requerimento do compromitente, pelo oficial do registo a satisfazer as prestações vencidas e as que se vencerem até a data do pagamento, juros convencionados e custas da intimação.
> § 2º Purgada a mora, convalescerá o compromisso.
> § 3º Com a certidão de não haver sido feito pagamento em cartório, os compromitentes requererão ao oficial do registo o cancelamento da averbação.

Como apontado, a lei que trata da rescisão do contrato de compromisso de compra e venda de imóveis rurais também prevê sua rescisão extrajudicial.

A rescisão dos contratos de compromisso de compra e venda de imóveis incorporados possui regras nas Leis 4.591/1964 e 4.864/1965. Nesses diplomas legais, a rescisão está prevista da seguinte maneira:

> Lei 4.591/1964:
> - Art. 63. É lícito estipular no contrato, sem prejuízo de outras sanções, que a falta de pagamento, por parte do adquirente ou contratante, de 3 prestações do preço da construção, quer estabelecidas inicialmente, quer alteradas ou criadas posteriormente, quando for o caso, depois

de prévia notificação com o prazo de 10 dias para purgação da mora, implique na rescisão do contrato, conforme nele se fixar, ou que, na falta de pagamento, pelo débito respondem os direitos à respectiva fração ideal de terreno e à parte construída adicionada, na forma abaixo estabelecida, se outra forma não fixar o contrato.

§ 1º Se o débito não for liquidado no prazo de 10 dias, após solicitação da Comissão de Representantes, esta ficará, desde logo, de pleno direito, autorizada a efetuar, no prazo que fixar, em público leilão anunciado pela forma que o contrato previr, a venda, promessa de venda ou de cessão, ou a cessão da quota de terreno e correspondente parte construída e direitos, bem como a sub-rogação do contrato de construção.

§ 2º Se o maior lanço obtido for inferior ao desembolso efetuado pelo inadimplente, para a quota do terreno e a construção, despesas acarretadas e as percentagens expressas no parágrafo seguinte será realizada nova praça no prazo estipulado no contrato. Nesta segunda praça, será aceito o maior lanço apurado, ainda que inferior àquele total, (VETADO).

Lei 4.864/1965, art. 1º:

-VI - A rescisão do contrato por inadimplemento do adquirente somente poderá ocorrer após o atraso de, no mínimo, 3 (três) meses do vencimento de qualquer obrigação contratual ou de 3 (três) prestações mensais, assegurado ao devedor o direito de purgar a mora dentro do prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data do vencimento da obrigação não cumprida ou da primeira prestação não paga.

VII - Nos casos de rescisão a que se refere o item anterior, o alienante poderá promover a transferência para terceiro dos direitos decorrentes do contrato, observadas, no que forem aplicáveis, as disposições dos §§ 1º a 8º do art. 63 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, ficando o alienante, para tal fim, investido dos poderes naqueles dispositivos conferidos à Comissão de Representantes.

A rescisão de contratos de compromisso de compra e venda de imóveis não loteados passou por uma recente modificação através da Lei 13.097/2015, que deixou claro que sua resolução não depende de

manifestação do Poder Judiciário:

> Art. 62. O art. 1º do Decreto-Lei nº 745, de 7 de agosto de 1969 , passa a vigorar com a seguinte redação:
> "Art. 1º Nos contratos a que se refere o art. 22 do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 , ainda que não tenham sido registrados junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente, o inadimplemento absoluto do promissário comprador só se caracterizará se, interpelado por via judicial ou por intermédio de cartório de Registro de Títulos e Documentos, deixar de purgar a mora, no prazo de 15 (quinze) dias contados do recebimento da interpelação.
> Parágrafo único. Nos contratos nos quais conste cláusula resolutiva expressa, a resolução por inadimplemento do promissário comprador se operará de pleno direito (art. 474 do Código Civil), desde que decorrido o prazo previsto na interpelação referida no caput , sem purga da mora."

Como apontado, todas as normas relativas aos contratos de compromisso de compra e venda permitem sua resolução extrajudicial. Não há nenhuma disposição impondo que a rescisão dependa de prévia manifestação do Poder Judiciário.

A jurisprudência majoritária do C. STJ, contudo, por muito tempo se firmou no sentido da necessidade de manifestação do Poder Judiciário para resolução dos contratos de compromisso de compra e venda. Essa interpretação tem fundamento na boa-fé objetiva4, bem como na necessidade de salvaguardar o direito do devedor ao contraditório[5] [6].

Os julgados do C. STJ até então adotavam os seguintes fundamentos:

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA. CLÁUSULA RESOLUTÓRIA EXPRESSA. NECESSIDADE DE AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL. OMISSÃO DO ACÓRDÃO. INOCORRÊNCIA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. NÃO DEMONSTRADO.
>
> 1. É firme a jurisprudência do STJ no sentido de ser "imprescindível a prévia manifestação judicial na hipótese de rescisão de compromisso de compra e venda de imóvel para que seja consumada a resolução do contrato, ainda que existente cláusula resolutória expressa, diante da necessidade de observância do princípio da boa-fé objetiva a nortear os contratos. 3. Por conseguinte, não há falar-se em antecipação de tutela reintegratória de posse antes de resolvido o contrato de compromisso de compra e venda, pois somente após a resolução é que poderá haver posse injusta e será avaliado o alegado esbulho possessório". (REsp 620787/SP, de minha relatoria, QUARTA TURMA, julgado em 28/04/2009, DJe 27/04/2009, REPDJe 11/05/2009, REPDJe 15/06/2009). (...) 5. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 1.337.902/BA, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 07.03.2013, DJe 14.03.2013)

Recente decisão proferida pela 4ª Turma do C. STJ, contudo, propõe a revisão desse posicionamento.

Ao analisar um caso concreto envolvendo a resolução de contrato de compromisso de compra e venda com cláusula resolutiva expressa, sem que a resolução tenha sido declarada judicialmente, a 4ª Turma do C. STJ, no Recurso Especial 1.789.863, em v. acórdão de relatoria do Ministro Marco Buzzi, entendeu que essa mudança deve

4 - REsp 620.787/SP, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 27.04.2009.
5 - VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: contratos em espécie. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, fl. 535.
6 - Diniz, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro, volume 4: direito das coisas. 23. ed. Rev., atual. e ampl. De acordo com a reforma do CPC e com o Projeto de Lei n 276/2007. São Paulo: Saraiva. 2008, fl. 622.

ser estendida a todas as modalidades de compromisso de compra e venda.

O v. acórdão entendeu que, a partir da alteração trazida pela Lei 13.097/2015 no Decreto-Lei 745/1969, é possível o manejo de ação possessória em contratos de compromisso de compra e venda com cláusula resolutiva, sem prévia ou concomitante ação judicial de resolução do contrato inadimplido.

Ponderou-se que as leis que versam sobre as diferentes modalidades de rescisão dos contratos de compromisso de compra e venda já estabelecem os requisitos e procedimentos necessários para sua resolução extrajudicial, bem como não impõem a necessidade de manifestação do Poder Judiciário.

Destacou-se, ainda, que a resolução desses contratos depende da notificação do devedor para purgar a mora, independentemente de a obrigação ser positiva e líquida, pois se trata de medida necessária para a caracterização do inadimplemento absoluto. Ou seja, para demonstrar que o credor não tem mais interesse na manutenção da relação contratual e pretende rescindir o contrato:

> Entende-se, todavia, que casos como o presente reclamam solução distinta, mais condizente com as expectativas da sociedade hodierna, voltadas à mínima intervenção estatal no mercado e nas relações particulares, com foco na desjudicialização, simplificação de formas e ritos e, portanto, na primazia da autonomia privada.
> (…)
> No tocante à matéria ora em exame, a mudança de entendimento que se pretende não encerra posicionamento contralegem. Sequer é, pois, de ordem legislativa, visto que, como já dito, a lei não determina que o compromisso de compra e venda deva, em todo

> e qualquer caso, ser resolvido judicialmente, mas pelo contrário, admite expressamente o desfazimento de modo extrajudicial, exigindo, apenas, a constituição em mora ex persona e o decurso do prazo legal conferido ao compromissário comprador poder purgar sua mora.
> (…)
> Com amparo nos dispositivos legais acima mencionados, verifica-se que, ao tratar da mora do compromissário comprador em relação ao pagamento do preço exige-se que o inadimplente seja constituído em mora (mora ex persona), ainda que por meio do compromisso tenham sido previstas prestações com valor certo e termo para cumprimento. De fato, diferentemente do que determina a regra geral do Código Civil de 2002 (art. 397), que prevê a chamada mora ex re, decorrente do simples decurso do tempo, tem-se que a mora, nos compromissos de compra e venda, é ex persona, exigindo a notificação do devedor, com a concessão de prazo para a purgação ou emenda. Não é suficiente, portanto, o mero vencimento da obrigação positiva e líquida para que o devedor, no compromisso de compra e venda, incorra em mora, razão pela qual, ainda que tenha pleno conhecimento de seu atraso, terá que ser notificado. E caso se verifique, ao final do prazo concedido pela notificação, de 15 (quinze) ou 30 (trinta) dias, conforme a natureza do imóvel transacionado, que não realizou o pagamento e nem tampouco justificou a falta, essa mora poderá ser considerada inadimplemento absoluto. Desta forma, a notificação/interpelação serve para fixar o exato momento a partir do qual o credor poderá não mais ter interesse no recebimento da prestação, abrindo-se o caminho para a resolução por inadimplemento. (…)
> Isso porque, cumprida a necessidade de comprovação da mora e comunicado o devedor acerca da intenção da parte prejudicada de não mais prosseguir com a avença ultrapassado o prazo para a purgação da mora, o contrato se resolve de pleno direito, sem interferência judicial.

Nessa linha de raciocínio, a notificação prévia, além de facultar a purgação da mora, é medida necessária para comunicar ao devedor

a intenção do credor de romper o vínculo contratual, tendo em vista que o art. 475 do Código Civil faculta ao credor, em caso de inadimplência, romper o contrato ou exigir seu cumprimento.

A proposta de alteração do entendimento do C. STJ sobre o tema foi feita nos seguintes termos:

> 5. Em conclusão, o caso concreto é bastante adequado para, além de elucidar a problemática atinente à aplicação - sem o respectivo balizamento legal - do entendimento que se formou no âmbito do STJ acerca da questão envolvendo a resolução contratual de compromisso de compra e venda com cláusula resolutória expressa, demonstrar a necessidade de uma revisitação da jurisprudência desta Casa, a fim de que se estabeleça solução distinta mais condizente com as expectativas da sociedade hodierna, voltadas à mínima intervenção estatal no mercado e nas relações particulares, com foco na desjudicialização, simplificação de formas e ritos e, portanto, na primazia da autonomia privada. Para tanto, considera-se na presente proposta de alteração de entendimento jurisprudencial os seguintes fundamentos:
>
> a) O próprio texto da lei, que desde o diploma civilista de 1916 prevê, expressamente, duas modalidades distintas de resolução do negócio a depender do modo de contratação e do fato da vida ensejador da perda de utilidade na manutenção do ajuste (cláusula resolutória expressa e tácita, de que trata o art. 474 do CC/2002);
>
> b) A inegável confusão doutrinária e jurisprudencial acerca dos institutos correlatos, especialmente da cláusula resolutória e da condição resolutiva e seus desdobramentos, bem ainda, da interpretação equivocada da palavra interpelação usada para a constituição em mora do devedor e para a conversão desta em inadimplemento absoluto, aplicando-lhe os sinônimos de demanda/ação judicial que não lhe cabem;
>
> c) As leis esparsas e especiais regentes do contrato de compromisso de compra e venda não fixam a obrigatoriedade da resolução contratual se dar por via judicial, mas apenas estabelecem como

imprescindível ao desfazimento do ajuste com cláusula resolutória expressa por inadimplemento, a comprovação da mora, prevendo que essa pode se dar por duas vias interpelação/notificação judicial ou cartorária;

d) O advento da Lei Federal nº 13.097/2015 introduziu modificações normativas de extrema relevância a conclamar um novo olhar jurisprudencial acerca da questão envolvendo ajustes com cláusula resolutiva expressa, notadamente de contratos de compromisso de compra e venda de imóveis não loteados, sejam eles urbanos ou rurais, não tendo havido, até então, nenhum posicionamento específico e qualificado do STJ acerca da novatio legis;

e) A origem da atual jurisprudência acerca da exigência de resolução judicial, ainda que existente cláusula resolutória expressa, deu-se em virtude das especificidades dos casos concretos que aportavam a esta Corte Superior, nos quais objetivou-se salvaguardar determinadas particularidades verificadas naquelas demandas – o adimplemento substancial, a hipossuficiência da parte quando do ajuste firmado, princípios regentes de contratos imobiliários com viés eminentemente público de financiamento habitacional, entre outros –, tendo sido aplicada tal solução, de maneira contínua e uniforme, a outros casos não detentores dessas características, sem que fosse revisitada ou promovido o necessário distinguishing;

f) A mudança de entendimento que se pretende não encerra posicionamento contralegem, mas de efetiva interpretação gramatical, pois a lei não determina que o compromisso de compra e venda deva, em todo e qualquer caso, ser resolvido judicialmente, pelo contrário, admite expressamente o desfazimento de modo extrajudicial, exigindo, apenas, a constituição em mora ex persona e o decurso do prazo legal conferido ao compromissário comprador poder purgar sua mora, como na hipótese em questão;

g) Em situações excepcionais – inexistentes no caso – quando sobressaírem motivos plausíveis e justificáveis para a não resolução do contrato, sempre poderá a parte devedora socorrer-se da via judicial a fim de alcançar a declaração de manutenção do ajuste, transformando o inadimplemento absoluto em parcial, oferecendo, na oportunidade, todas as defesas que considerar adequadas a

> fim de obter a declaração de prosseguimento do contrato. Assim, com base nos fundamentos acima elencados e considerando ser desarrazoado – ônus demasiado não previsto em lei – impor à parte já lesada (credora) o ajuizamento de demanda judicial para obter a resolução do contrato inadimplido, quando estabelecida em seu favor a garantia da cláusula resolutória expressa, apresenta-se esta proposta de revisitação/alteração jurisprudencial para declarar prescindível o intento de demanda/ação judicial nas hipóteses em que existir cláusula resolutória expressa e tenha a parte cumprido os requisitos para a resolução da avença.

Com base nos argumentos acima expostos, a 4a Turma do C. STJ considerou que não existe vedação legal para a aplicação da cláusula resolutiva expressa nos contratos de compromisso de compra e venda para aquisição de imóvel. Observou que a resolução extrajudicial dos contratos de compromisso de compra e venda inadimplidos é possível com base na cláusula resolutiva expressa. Considerou que impor a manifestação do Poder Judiciário para obter a resolução do contrato inadimplido é ônus demasiado e obrigação contrária à lei, desprestigiando o princípio da autonomia da vontade e da intervenção mínima do Estado.

11. Do Conflito de Direitos Fundamentais

A partir desse novo posicionamento do C. STJ, é pertinente analisar sua aplicação aos casos em que há rescisão do contrato de compromisso de compra e venda envolvendo políticas públicas e a satisfação do direito à moradia, sobretudo da parcela mais carente da população.

Nesse contexto, pode-se identificar um possível conflito de direitos fundamentais. De um lado, o interesse individual vinculado

ao direito fundamental à moradia, consubstanciado no desejo do devedor em manter o contrato e a posse do bem.

De outro, a supremacia do interesse público e a necessidade de continuidade do serviço público, que impõem ao Poder Público credor o dever de rescindir o contrato, retomar a posse direta do imóvel e disponibilizá-lo dentro da política pública habitacional.

Sobre o tema, é pertinente trazer o entendimento do C. STJ em um caso de usucapião:

> RECURSO ESPECIAL. CIVIL. USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO. SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO – SFH. COLISÃO DE PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS. DIREITO À MORADIA E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR. IMÓVEL ABANDONADO. PRESCRIÇÃO AQUISITIVA.
> IMPOSSIBILIDADE. 1- Recurso especial interposto em 12/7/2019 e concluso ao gabinete em 19/8/2020. 2- Na origem, cuida-se de embargos de terceiro, opostos pelos ora recorrentes, por meio do qual pretendem a manutenção na posse do imóvel público objeto da lide, ao argumento de ocorrência de usucapião. 3- O propósito recursal consiste em dizer se seria possível reconhecer a prescrição aquisitiva de imóveis financiados pelo SFH, quando ocorre o abandono da construção pela CEF. 4- Regra geral, doutrina e jurisprudência, seguindo o disposto no parágrafo 3º do art. 183 e no parágrafo único do art. 191 da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 102 do Código Civil e no enunciado da Súmula nº 340 do Supremo Tribunal Federal, entendem pela absoluta impossibilidade de usucapião de bens públicos. 5- O imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação, porque afetado à prestação de serviço público, deve ser tratado como bem público, sendo, pois, imprescritível. Precedentes. 6- Na eventual colisão de direitos fundamentais, como o de moradia e o da supremacia do

> interesse público, deve prevalecer, em regra, este último, norteador do sistema jurídico brasileiro, porquanto a prevalência dos direitos da coletividade sobre os interesses particulares é pressuposto lógico de qualquer ordem social estável. 7- Mesmo o eventual abandono de imóvel público não possui o condão de alterar a natureza jurídica que o permeia, pois não é possível confundir a usucapião de bem público com a responsabilidade da Administração pelo abandono de bem público. Com efeito, regra geral, o bem público é indisponível. 8- Na hipótese dos autos, é possível depreender que o imóvel foi adquirido com recursos públicos pertencentes ao Sistema Financeiro Habitacional, com capital 100% (cem por cento) público, destinado à resolução do problema habitacional no país, não sendo admitida, portanto, a prescrição aquisitiva. 9- Eventual inércia dos gestores públicos, ao longo do tempo, não pode servir de justificativa para perpetuar a ocupação ilícita de área pública, sob pena de se chancelar ilegais situações de invasão de terras. 10- Não se pode olvidar, ainda, que os imóveis públicos, mesmo desocupados, possuem finalidade específica (atender a eventuais
> necessidades da Administração Pública) ou genérica (realizar o planejamento urbano ou a reforma agrária). Significa dizer que, aceitar a usucapião de imóveis públicos, com fundamento na dignidade humana do usucapiente, é esquecer-se da dignidade dos destinatários da reforma agrária, do planejamento urbano ou de eventuais beneficiários da utilização do imóvel, segundo as necessidades da Administração Pública. (RECURSO ESPECIAL Nº 1.874.632 – AL, Relatora MINISTRA NANCY ANDRIGHI, 3ª Turma do C. STJ, DJE 29/11/2021).

Como apontado na decisão acima, em eventual colisão de direitos fundamentais como o direito à moradia e o da supremacia do interesse público, deve prevalecer este último, tendo em vista a primazia dos interesses da coletividade frente aos interesses individuais.

Logo, em que pese a resolução de contratos vinculados

com a habitação de interesse social e a consequente reintegração de posse desses imóveis sejam medidas extremas, que afetam o interesse particular e a satisfação do direito fundamental à moradia, constituem-se como necessárias para que as políticas habitacionais tenham continuidade. Ou seja, resolvido o contrato de compromisso de compra e venda e retomada a posse dos imóveis, estes voltam a ser disponibilizados a outras famílias carentes, dentro das políticas públicas de habitação de interesse social.

Utilizando as razões da jurisprudência citada aos casos de resolução de contrato de compromisso de compra e venda em razão do inadimplemento do promitente comprador, pode-se concluir que no caso de colisão de direitos fundamentais de moradia e da supremacia do interesse público, deve prevalecer este, não só em razão do descumprimento do negócio jurídico firmado entre as partes, mas, sobretudo, porque o imóvel em questão será utilizado para a continuidade da política pública habitacional.

Tratando-se da colisão de direitos fundamentais, a harmonização do conflito impõe a mínima restrição possível aos direitos em análise. Sobre esse assunto, a ADPF 828 do C. STF, que suspendeu temporariamente parte das reintegrações de posse durante a pandemia de coronavírus, trouxe um regime de transição impondo uma série de condições para a retomada das reintegrações de posse. Dentre elas, merecem destaque: a prévia comunicação, a concessão de prazo razoável para a desocupação, o acolhimento das pessoas desassistidas em abrigos públicos temporários e a proibição de separação de membros de uma mesma família. A decisão foi proferida no seguinte sentido:

> O Tribunal, por maioria, referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021; (c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendou, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX).

Portanto, à luz dos argumentos aqui expostos, verifica-se que é possível a resolução extrajudicial dos contratos de compromisso de compra e venda inadimplidos pelos promitentes compradores.

Todavia, caso haja risco de ofensa a direitos fundamentais, sobretudo de pessoas carentes e vulneráveis, como bem aponta a regra de transição presente na ADPF 828, devem-se adotar todas as medidas disponíveis para resguardar os direitos das pessoas atingidas, como a prévia comunicação, a concessão de prazo razoável para a desocupação, o fornecimento de abrigo público temporário e a proibição de separação das famílias.

12. Conclusão

O presente artigo analisou a possibilidade de resolução extrajudicial dos contratos de compromisso de compra e venda à luz do Recurso Especial 1.789.863/MS e suas consequências para o direito fundamental à moradia.

Comparou-se o posicionamento da jurisprudência nos casos de resolução dos contratos de alienação fiduciária e de compromisso de compra e venda, que são em regra os contratos utilizados em políticas públicas habitacionais de interesse social.

Demonstrou-se que as normas atinentes à resolução de contratos de compromisso de compra e venda não impõem a manifestação do Poder Judiciário. Pelo contrário, trazem procedimentos e requisitos para a resolução extrajudicial.

Concluiu-se, portanto, que não há justificativas para a impor a manifestação do Poder Judiciário para a resolução dos contratos de compromisso de compra e venda, sobretudo em razão do tratamento já dispensado pelos Tribunais à resolução dos contratos de alienação fiduciária, que aceita sua resolução extrajudicial.

No que diz respeito à colisão de direitos fundamentais, destacou-se que diante de um conflito entre o direito fundamental à moradia e a supremacia do interesse público, este deve prevalecer, considerando que os direitos coletivos têm prevalência sobre os interesses individuais. Isto é, nos casos de resolução de contratos vinculados com políticas públicas habitacionais, prevalece o interesse público na resolução do contrato, na retomada da posse do imóvel e na sua oferta dentro do serviço público.

Ponderou-se, à luz do regime de transição da ADPF 828 do C. STF, que eventual restrição ao direito à moradia impõe que uma série de garantias sejam respeitadas, como a prévia comunicação, a concessão de prazo razoável para a desocupação, o acolhimento das pessoas desassistidas em abrigos públicos temporários e a proibição de separação de membros de uma mesma família.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro, volume 4: direito das coisas. 23. ed. Rev., atual. e ampl. De acordo com a reforma do CPC e com o Projeto de Lei n 276/2007. São Paulo: Saraiva. 2008. fls. 584-585.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: contratos em espécie. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, fl. 535.

Inserção Social pela Geoinformação: A importância do mapeamento colaborativo para os Direitos Humanos e as cidades sustentáveis no Brasil

Luiz Ugeda[1]
Karine Sanches[2]

Resumo: O mapeamento colaborativo e os direitos humanos estão fortemente interligados na promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. Adotados em 2015, os ODS visam erradicar a pobreza, proteger o planeta e assegurar prosperidade para todos. O mapeamento colaborativo, que envolve a participação ativa dos cidadãos na criação e atualização de dados geoespaciais, democratiza a produção de conhecimento e permite que comunidades marginalizadas tenham suas vozes ouvidas e suas realidades reconhecidas. Em termos de inserção social, esta prática capacita os cidadãos a mapear e documentar suas próprias comunidades, facilitando a provisão de serviços públicos e a transparência governamental. Casos internacionais de inserção social demonstram a eficácia dessa abordagem na melhoria das condições de vida e na mobilização comunitária. No Brasil, a base jurídica para o uso do mapeamento colaborativo na inserção social é sustentada pela Constituição Federal de 1988 e encontra diversos desafios para fortalecer este modelo. Assim, há o fortalecimento da participação democrática e a responsabilização governamental, alinhando-se com o ODS 16, que promove sociedades pacíficas e inclusivas.

1 - Pós-doutor em Direito (UFMG), Doutor em Geografia (UnB), Pesquisador da Faculdade de Energia Elétrica e de Computação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Contato: luiz.ugeda@gmail.com
2 - Doutoranda em Direito na Universidade de Coimbra. Contato: kafusanches@gmail.com

Palavras-chave: Geodireito, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Transparência Governamental, cidades inteligentes, sustentabilidade.

1. Introdução

O mapeamento colaborativo e os direitos humanos são duas áreas que se entrelaçam de maneira significativa na promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. Os ODS, adotados em 2015 como parte da Agenda 2030, constituem um conjunto de 17 objetivos globais que visam erradicar a pobreza, proteger o planeta e assegurar prosperidade para todos (ONU, 2015). Neste contexto, o mapeamento colaborativo tem alcançado vários desses objetivos, ao proporcionar uma plataforma inclusiva para a participação cidadã e a coleta de dados críticos para o desenvolvimento sustentável.

O mapeamento colaborativo envolve a participação ativa de cidadãos na criação, atualização e compartilhamento de dados geoespaciais, especialmente nas cidades que buscam ser sustentáveis. Esta prática democratiza a produção de conhecimento geográfico, permitindo que comunidades marginalizadas e frequentemente sub- representadas façam suas vozes serem ouvidas e suas realidades reconhecidas. A inclusão e participação comunitária são pilares fundamentais dos direitos humanos, que visam assegurar que todos os indivíduos tenham a oportunidade de influenciar as decisões que afetam suas vidas. Ao capacitar os cidadãos com ferramentas para mapear e documentar suas próprias comunidades, o mapeamento colaborativo fortalece a participação democrática e a responsabilização governamental, alinhando-se diretamente com o

ODS 16, que promove sociedades pacíficas e inclusivas (ONU, 2015).

Além disso, o mapeamento colaborativo tem um impacto direto na melhoria dos serviços públicos essenciais, como saúde, educação, saneamento e infraestrutura, que são componentes vitais dos direitos humanos. Por exemplo, ao mapear áreas carentes de serviços de saúde ou saneamento inadequado, as comunidades podem fornecer dados valiosos para os governos e organizações não-governamentais, facilitando a alocação eficiente de recursos e a implementação de soluções específicas. Este alinhamento está em conformidade com o ODS 3 (Saúde e Bem-Estar) e o ODS 6 (Água Limpa e Saneamento), que buscam assegurar vidas saudáveis e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

Também é possível promover a alfabetização digital enquanto uma habilidade indispensável no mundo contemporâneo, e ao equipar indivíduos com essas competências, o mapeamento colaborativo abre novas oportunidades educacionais e econômicas. Este processo contribui para o ODS 4 (Educação de Qualidade), que visa assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Além disso, ao fortalecer a coesão social e construir redes de solidariedade dentro das comunidades, o mapeamento colaborativo também promove o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), que busca tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

A transparência e a responsabilização são outros benefícios significativos do mapeamento colaborativo. Ao tornar os dados sobre uma comunidade abertos e acessíveis, os cidadãos podem monitorar

as ações do governo e cobrar maior responsabilização, promovendo a justiça social e a inclusão. A transparência gerada pelo mapeamento colaborativo assegura que os recursos sejam utilizados de maneira justa e equitativa, alinhando-se ao ODS 16, que visa promover instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. O diálogo entre os direitos humanos e o mapeamento colaborativo através dos ODS deve refletir um compromisso profundo com a construção de cidades mais justas, equitativas e sustentáveis.

2. Direitos Humanos e Mapeamento Colaborativo

A participaço ativa dos cidadãos na criação e atualização de mapas tem trazido novas formas e meios de promover e proteger os direitos humanos. A disruptura tecnológica de nosso tempo democratiza a produção de conhecimento geoespacial, permitindo que comunidades frequentemente marginalizadas e sub-representadas tenham novas vias para fazer suas vozes serem ouvidas e suas realidades reconhecidas (Haklay, 2013). Quando analisado através da lente dos direitos humanos, por se alinhar com diversos tratados internacionais, esta ação reforça a promoção de um desenvolvimento urbano mais justo e inclusivo (Elwood et al., 2012) e acaba por assemelhar o mapeamento colaborativo a um movimento social que capacita indivíduos e comunidades.

E sua relação perante os direitos humanos pode ser compreendida de diversas maneiras. Primeiramente, ao permitir que os cidadãos mapeiem suas próprias comunidades, esta prática promove o direito à informação e à liberdade de expressão, consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ONU, 1948). A capacidade de documentar e compartilhar informações sobre suas

próprias áreas proporciona aos indivíduos um senso de propriedade e controle sobre os dados geográficos que representam suas vidas e ambientes (Goodchild, 2007). Esta transparência e acesso à informação são a base da participação cívica e da responsabilização dos governos por disponibilizar dados abertos, princípios centrais dos direitos humanos estabelecidos na DUDH e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) (ONU, 1966), bem como da disruptura tecnológica de nosso tempo.

O mapeamento colaborativo, em relação aos direitos humanos, também deve ser observado sob a ótica da defesa de direitos específicos, como o direito à moradia adequada, à saúde e à segurança, conforme estabelecido no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (ONU, 1966). Em muitas cidades do mundo, áreas informais e favelas não estão representadas nos mapas oficiais, o que invisibiliza suas populações e contribui para a exclusão social (Karanja, 2010). Esses mapas gerados por moradores locais são geralmente utilizados para pressionar autoridades a melhorar infraestruturas básicas, como abastecimento de água, saneamento e eletricidade, além de serviços essenciais como educação e saúde.

Além disso, em situações de conflito e desastres naturais, o mapeamento colaborativo pode ser vital para a proteção dos direitos humanos, conforme pode-se extrair dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Deslocamento Interno e na Convenção de Genebra (ONU, 1998; ICRC, 1949). Durante crises, como o terremoto no Haiti em 2010 ou o conflito na Síria, voluntários de todo o mundo se mobilizaram para criar mapas detalhados das áreas afetadas (Meier, 2015). Esses esforços não apenas auxiliaram organizações

humanitárias a distribuir ajuda de forma mais eficiente, mas também documentaram violações de direitos humanos, como deslocamentos forçados e destruição de infraestrutura civil (Zook et al., 2010). A coleta de dados em tempo real por aqueles diretamente afetados permite uma resposta mais ágil e informada, além de fornecer evidências que podem ser usadas em processos de justiça e reparação.

No entanto, o uso do mapeamento colaborativo na promoção dos direitos humanos não está isento de desafios, tampouco de fake news (López-Borrull; Sanz-Martos, 2019). A anonimização dos dados e a implementação de sistemas de controle de acesso são medidas necessárias para mitigar esses riscos (Acquisti et al., 2009). Estas medidas estão em conformidade com os princípios estabelecidos na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD) e na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), que enfatizam a proteção e a privacidade dos dados pessoais (ONU, 1965; ONU, 1979).

Outro desafio é a inclusão digital. O mapeamento colaborativo depende do acesso a tecnologias como smartphones e internet, o que pode excluir partes da população que não têm acesso a esses recursos (Graham, 2011). Para que este tipo de mapeamento seja verdadeiramente inclusivo, há que se desenvolver estratégias que garantam a participação de todos os grupos sociais, independentemente de sua condição econômica ou localização geográfica (Hargittai, 2002). Projetos que combinam métodos digitais com abordagens tradicionais de coleta de dados têm se mostrado eficazes para superar essas barreiras (Elwood & Leszczynski, 2013). Não menos importantes, estes esforços estão em alinhamento com a Convenção sobre os Direitos

das Pessoas com Deficiência (CRPD), que promove a acessibilidade e a inclusão de todos os indivíduos, independentemente de suas capacidades (ONU, 2006).

A sustentabilidade dos esforços de mapeamento colaborativo deve ser igualmente considerada, pois os projetos muitas vezes dependem do entusiasmo inicial dos voluntários e podem enfrentar dificuldades para manter o engajamento a longo prazo (Budhathoki et al., 2008). A colaboração contínua entre governos, ONGs, universidades e comunidades é a garantia de que os dados coletados serão atualizados regularmente e utilizados de maneira efetiva (Goodchild & Li, 2012). Programas de capacitação e educação podem ajudar a construir uma base sólida de participantes informados e comprometidos (Zook et al., 2010). Ao capacitar cidadãos para documentar suas próprias realidades e influenciar políticas públicas, esta prática promove a transparência, a inclusão e a justiça social (Elwood et al., 2012). No entanto, para que seu potencial seja plenamente realizado, é necessário abordar os desafios associados à privacidade, inclusão digital e sustentabilidade (Haklay, 2013).

3. Como o mapeamento colaborativo promove a inserção social?

O mapeamento colaborativo democratiza o acesso e a produção de dados geoespaciais, uma vez que essa prática possibilita que comunidades marginalizadas e frequentemente excluídas das decisões políticas façam suas vozes serem ouvidas e suas necessidades atendidas (De Oliveira, 2019). Deve-se facilitar o engajamento cívico ao envolver diretamente os moradores na coleta e análise de dados sobre suas próprias comunidades, aumentando o senso de proprie-

dade e empoderamento das comunidades, tornando-as protagonistas de suas próprias histórias e desenvolvimento (Elwood et al., 2012).

Muitas áreas urbanas informais e favelas não são representadas adequadamente nos mapas oficiais, o que contribui para a invisibilidade dessas populações nas políticas públicas. O mapeamento colaborativo pode corrigir essa lacuna, trazendo à luz a complexidade e a vitalidade dessas áreas. Ao documentar a existência de infraestrutura, serviços e pontos de interesse, esses mapas fornecem dados valiosos que podem ser utilizados para reivindicar melhorias e investimentos por parte das autoridades locais. Esse processo de visibilidade reconhece a existência e a importância dessas comunidades na dinâmica urbana (Hagen, 2011). Os dados coletados através de mapeamento colaborativo podem ser usados para melhorar a provisão de serviços públicos, como saúde, educação, saneamento e transporte. Quando os cidadãos participam ativamente na identificação de necessidades e lacunas nos serviços, as autoridades podem responder de maneira mais eficiente e direcionada.

O mapeamento colaborativo também fortalece as redes de solidariedade dentro das comunidades. Ao trabalhar juntos em projetos de mapeamento, os moradores constroem laços sociais mais fortes e desenvolvem um senso de comunidade e cooperação. Esse fortalecimento das redes sociais é importante para a inserção social, pois cria uma base de apoio mútuo que pode ser mobilizada em tempos de necessidade, como durante crises ou desastres naturais (Baohua, 2005).

Ao introduzir tecnologias de mapeamento e ferramentas digitais nas comunidades, o mapeamento colaborativo também promove a inclusão digital (Lemos et al., 2012). A alfabetização digital é uma

habilidade que capacita indivíduos com essas habilidades e abre portas para novas oportunidades educacionais e econômicas (Graham, 2011). A inclusão digital, por sua vez, permite que os indivíduos participem plenamente da sociedade da informação e acessem uma gama mais ampla de recursos e oportunidades (Hargittai, 2002).

A transparência gerada pelo mapeamento colaborativo também contribui para a inserção social. Quando os dados sobre uma comunidade são abertos e acessíveis, os cidadãos podem monitorar as ações do governo e cobrar maior responsabilização. A transparência assegura que os recursos sejam utilizados de maneira justa e equitativa, promovendo a justiça social e a inclusão (Goodchild, 2007), sendo esse aspecto particularmente importante em contextos onde a corrupção e a má gestão são problemas significativos pois tornam visíveis as comunidades marginalizadas, ao melhorar os serviços públicos, ao fortalecer as redes de solidariedade, ao promover a inclusão digital e ao aumentar a transparência e a responsabilização.

4. Cases internacionais de inserção social pelo mapeamento colaborativo

O mapeamento colaborativo tem sido utilizado com sucesso em diversas partes do mundo para promover a inserção social e dar voz a comunidades marginalizadas. Um dos exemplos mais notáveis é o projeto Map Kibera, realizado na maior favela de Nairobi, no Quênia. Antes do início do projeto, Kibera era uma área sem representação nos mapas oficiais, o que dificultava o acesso a serviços básicos e a visibilidade das necessidades da comunidade (Marras, 2013). Com a implementação do Map Kibera, os próprios moradores foram capacitados para mapear sua área, identificando escolas, centros de

saúde, fontes de água e outros recursos essenciais. Esse mapeamento não só melhorou o acesso a serviços e infraestruturas, mas também fortaleceu a coesão social e o engajamento cívico, capacitando os residentes a se envolverem mais ativamente no planejamento urbano e na defesa de seus direitos (Hagen, 2017).

Outro exemplo significativo é o uso do mapeamento colaborativo no Haiti após o terremoto devastador de 2010. Através de plataformas como OpenStreetMap, voluntários de todo o mundo contribuíram para criar mapas detalhados das áreas afetadas, possibilitando que pudessem ser coordenados os esforços de socorro e de reconstrução. Este mapeamento colaborativo permitiu que as organizações humanitárias localizassem e atendessem as necessidades das comunidades de forma mais eficiente. Além disso, o processo envolveu a capacitação de haitianos locais em técnicas de mapeamento, promovendo assim a inclusão digital e empoderando a população para participar ativamente na recuperação de seu país (Zook et al., 2010; Meier, 2015).

Na Índia, o projeto de mapeamento participativo em comunidades rurais e urbanas pobres também tem mostrado resultados promissores. Através da colaboração com organizações locais e internacionais, os moradores foram treinados para mapear suas comunidades e identificar problemas como falta de saneamento, iluminação pública e acesso a serviços de saúde (Samaddar, 2017). Esse mapeamento detalhado permitiu que os dados coletados fossem utilizados para pressionar as autoridades locais a fornecerem os serviços necessários, melhorando significativamente a qualidade de vida nessas áreas. Além disso, o processo de mapeamento ajudou a construir redes de solidariedade e apoio mútuo entre os moradores, fortalecendo

o tecido social da comunidade (Zeile et al., 2015). Um exemplo de mapeamento colaborativo promovendo a inserção social é o projeto participativo em Jakarta, na Indonésia, onde as inundações frequentes causam grandes danos às comunidades vulneráveis. Através da iniciativa PetaBencana (Hidayat, 2020), os moradores utilizam redes sociais e aplicativos móveis para relatar inundações em tempo real. Esses dados são então integrados em um mapa interativo que ajuda tanto os residentes quanto as autoridades a monitorar e responder às inundações de forma mais eficaz. O projeto não apenas melhora a gestão de desastres, mas também promove a participação comunitária e a conscientização sobre os riscos ambientais (Holderness & Turpin, 2017).

No Nepal, o projeto Kathmandu Living Labs foi implementado após o terremoto de 2015 para mapear as áreas mais afetadas e coordenar os esforços de socorro. Voluntários locais e internacionais usaram OpenStreetMap para criar mapas detalhados que auxiliaram organizações de ajuda humanitária a distribuir recursos de forma mais eficiente (Thapa et al. 2017). Além de melhorar a resposta a desastres, o projeto capacitou os habitantes locais em técnicas de mapeamento e gestão de dados, promovendo a inclusão digital e fortalecendo a resiliência comunitária (Soden & Palen, 2014).

Em Uganda, a iniciativa MapUganda (https://mapuganda.org/) tem envolvido jovens locais na coleta de dados geoespaciais para mapear comunidades rurais e urbanas, destacando problemas como falta de acesso a água potável, saneamento inadequado e infraestrutura precária. Os dados coletados são utilizados por ONGs e autoridades governamentais para planejar intervenções de desenvolvimento mais eficazes. O projeto também promove habilidades digitais entre os jo-

vens, aumentando suas oportunidades de emprego e participação social (Nakacwa, 2022).

Na África, o projeto Open Cities Africa, em parceria com o Banco Mundial, utiliza mapeamento colaborativo (Deparday, 2020) para enfrentar desafios urbanos em cidades como Cidade do Cabo (África do Sul) e Dar es Salaam (Tanzânia). Moradores locais, incluindo jovens e mulheres, são treinados para usar tecnologias de mapeamento e coleta de dados. Este projeto não só melhora a infraestrutura urbana e a prestação de serviços, mas também empodera grupos historicamente marginalizados, aumentando sua participação nos processos de planejamento urbano (World Bank, 2019).

5. Base jurídica para uso do mapeamento colaborativo na inserção social nas cidades brasileiras

A inserção social por meio de mapeamento colaborativo no Brasil é um conceito multifacetado, que se entrelaça com diversos aspectos do ordenamento jurídico e das políticas públicas. A inserção social é um princípio norteador da Constituição Federal de 1988, que consagra a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais como objetivos fundamentais. Em seu artigo 3º, estabelece que os objetivos fundamentais da República incluem "construir uma sociedade livre, justa e solidária" e "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". Por sua vez, o artigo 6º da Constituição declara que "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados", reforçando a ideia de que a inclusão social é um direito garantido constitucionalmente.

A legislação brasileir também incorpora o conceito de inserção social através de diversas leis e programas específicos. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por exemplo, estabelece os princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, visando a proteção social aos cidadãos e a garantia dos mínimos sociais. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) operacionaliza essa política, proporcionando serviços e benefícios que visam à inclusão e à proteção social de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade.

Mas como montar um mapeamento colaborativo deste sistema? Por um lado, há um precário arcabouço jurídico (Ugeda, 2017), pautado principalmente no art. 21, XV, da Constituição, que prevê que compete a União legislar sobre Geografia e Cartografia oficial sem haver lei regulamentadora, função que acaba sendo suprida pelo Decreto n. 6.666, de 2008, que trata da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) que não tem personalidade jurídica (Ugeda, 2019). Por outro, há uma difusa participação ativa dos cidadãos na criação e atualização de mapas colaborativos, que tem um potencial significativo para promover a inserção social nas cidades brasileiras.

O mapeamento colaborativo no Brasil tem sido explorado em diversas frentes, desde a inovação social até o planejamento urbano. Plataformas com este conceito têm fomentado iniciativas de inovação social, permitindo maior participação da comunidade (CP Junior, Spitz, Holanda, 2016). Estudos como o de Silva Cezar et al. (2018) revelam que o Brasil está acompanhando a tendência global de consumo colaborativo, utilizando plataformas digitais para facilitar o compartilhamento de recursos e serviços. Machado e Camboim (2019) exploram o uso do mapeamento colaborativo como fonte de dados para o planejamento urbano, destacando seu potencial para

complementar o mapeamento tradicional e melhorar a qualidade dos dados urbanos.

Projetos específicos, como o sistema dinâmico para mapear alagamentos em São Paulo apresentado por Hirata et al. (2013), mostram como a participação cidadã pode ajudar na gestão de desastres naturais e no planejamento de infraestrutura. Silva Lima etal. (2010) demonstram a eficácia do mapeamento colaborativo para criar mapas digitais em aplicações de transportes, como evidenciado no estudo de caso em Itajubá. Iniciativas como o Pauliceia 2.0 descrito por Ferla et al. (2020), que documenta a história de São Paulo de forma colaborativa, e o uso da plataforma OpenStreetMap para mapear favelas (Bortolini e Camboim, 2019), pormenorizam a diversidade de aplicações do mapeamento colaborativo. Além disso, Camargo Penteado et al. (2020) caracterizam como softwares livres podem ser usados para promover a cultura local através do mapeamento colaborativo.

Um exemplo relevante deste esforço no país é o projeto de mapeamento em favelas no Rio de Janeiro. Organizações não-governamentais têm utilizado estas ferramentas para documentar as condições de vida nas favelas e para destacar as lacunas nos serviços públicos (Ferraz, 2016). Esses mapas têm sido utilizados para advocacia e para negociar melhorias em infraestrutura e serviços básicos com o governo municipal. Com isso não só aumentou a visibilidade das favelas cariocas, mas também envolveu os moradores na coleta e análise de dados, promovendo um maior senso de comunidade e capacitação (Da Costa, 2017). Outro exemplo significativo é o projeto participativo de mapeamento de terras indígenas no Brasil. Comunidades indígenas, com o apoio de organizações não-gover-

namentais, têm utilizado tecnologias de mapeamento colaborativo para documentar suas terras tradicionais e recursos naturais (Tomaz, 2020; Souza et al., 2024). Este mapeamento busca fortalecer os direitos fundamentais das comunidades locais e proteger seus territórios contra a invasão ilegal e para a promoção de seus direitos.

6. Conclusões

O mapeamento colaborativo facilita o engajamento cívico ao envolver diretamente os moradores na coleta e análise de dados sobre suas próprias comunidades. Esta prática fomenta os Direitos Humanos ao aumentar o senso de empoderamento das comunidades, tornando-as protagonistas de suas próprias histórias e de seu desenvolvimento. Em cidades brasileiras, onde muitas áreas urbanas informais e favelas não são representadas adequadamente nos mapas oficiais, esta técnica atua para corrigir essa lacuna, trazendo à luz a complexidade e a vitalidade dessas áreas e atribuindo uma sustentabilidade mínima a estas cidades por meio dos algoritmos. Ao documentar a existência de infraestrutura, serviços e pontos de interesse, esses mapas fornecem dados valiosos que podem ser utilizados para reivindicar melhorias e investimentos por parte das autoridades locais.

Os dados coletados através de mapeamento colaborativo melhoram a provisão de serviços públicos, como saúde, educação, saneamento e transporte. Quando os cidadãos participam ativamente na identificação de necessidades e lacunas nos serviços, as autoridades podem responder de maneira mais eficiente e direcionada. Além disso, o mapeamento colaborativo fortalece as redes de solidariedade dentro das comunidades. Ao trabalhar juntos em projetos de mape-

amento, os moradores constroem laços sociais mais fortes e desenvolvem um senso de comunidade e cooperação. Esse fortalecimento cria uma base de apoio mútuo que pode ser mobilizada em tempos de necessidade, como durante desastres naturais ou mesmo desarranjos sociais.

Ao introduzir tecnologias de mapeamento e ferramentas digitais nas comunidades, o mapeamento colaborativo também promove a inclusão digital. A alfabetização digital é uma imposição de nosso tempo e, ao capacitar indivíduos com essas habilidades, abre- se portas para novas oportunidades educacionais e econômicas. A inclusão digital, por sua vez, permite que os indivíduos alcancem literacia digital e participem plenamente da sociedade da informação e acessem uma gama mais ampla de recursos e oportunidades.

A transparência gerada pelo mapeamento colaborativo também contribui significativamente para a inserção social. Quando os dados sobre uma comunidade são abertos e acessíveis, os cidadãos podem monitorar as ações do governo e cobrar maior responsabilização. Esse aspecto é particularmente importante em contextos onde a corrupção e a má gestão são problemas significativos, uma vez que fortalece a transparência e todas aquelas pessoas que acreditam que os recursos devem ser utilizados de maneira justa e equitativa, promovendo a justiça social e a inclusão.

O mapeamento colaborativo permite enxergar os Direitos Humanos. Tornam-se visíveis as comunidades marginalizadas por meio de mapas, possibilitando a melhora dos serviços públicos, o fortalecimento das redes de solidariedade, a promoção da inclusão digital e o aumento da transparência e da responsabilização. Ao capacitar as

comunidades com ferramentas e conhecimentos para documentar e compartilhar suas próprias histórias, há uma efetiva contribuição para que sejam construídas cidades mais justas, inclusivas e resilientes no Brasil, refletindo um compromisso profundo com a sustentabilidade das cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUISTI, A., GRITZALIS, S., LAMBRINOUDAKIS, C., & DI VIMERCATI, S.

(Eds.). (2007). Digital privacy: theory, technologies, and practices. CRC Press. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: 2018: Informação e documentação: referências: elaboração. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. BAOHUA, Zheng. Empowering communities through mapping. MAPPINGCOMMUNITIES, 2005, 57.

BORTOLINI, E.; CAMBOIM, S. P. Mapeamento colaborativo de favelas com a plataforma OpenStreetMap. Em: Mapeamento participativo: tecnologia e participação cidadã. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/332639984.

BUDHATHOKI, N. R.; BRUCE, B.; NEDOVIC-BUDIC, Z. Reconceptualizing the role of the user of spatial data infrastructure. GeoJournal, v. 72, n. 3, p. 149-160, 2008.

CP JUNIOR, R.; SPITZ, R.; HOLANDA, G. Crowdmapping e mapeamento colaborativo em iniciativas de inovação social no Brasil. In: XX Congreso de la Sociedad de Cartografía, 2016. p. 969-974.

DE OLIVEIRA, D. W. S. Práticas outras no ensino da Geografia: um estudo de caso do mapeamento colaborativo como ferramenta para o trabalho de reconhecimento dos territórios da juventude numa escola da periferia curitibana. Terra Livre, v. 2, n. 53, p. 285-317, 2019.

ELWOOD, S.; GOODCHILD, M. F.; SUI, D. Z. Researching Volunteered Geographic Information: Spatial Data, Geographic Research, and New Social Practice. Annals of the Association of American Geographers, v. 102, n. 3, p. 571-590, 2012.

FERLA, L. et al. Pauliceia 2.0: mapeamento colaborativo da história de São Paulo, 1870- 1940. História, Ciências, v. 27, n. 1, p. 47-66, 2020.

FERRAZ, N. S. Mapeamento das favelas cariocas: do vazio cartográfico ao espetáculo da integração. IV Encontro da Anparq, 2016.
GOODCHILD, M. F. Citizens as sensors: the world of volunteered geography. GeoJournal, v. 69, n. 4, p. 211-221, 2007.

GRAHAM, M. Time machines and virtual portals: The spatialities of the digital divide. Progress in Development Studies, v. 11, n. 3, p. 211-227, 2011.

HAGEN, E. Mapping change: Community information empowerment in Kibera (Innovations Case Narrative: Map Kibera). Innovations: Technology, Governance, Globalization, v. 6, n. 1, p. 69-94, 2011.

HAKLAY, M. Citizen Science and Volunteered Geographic Information – Overview and Typology of Participation. In: SUI, D. Z.;

ELWOOD, S.; GOODCHILD, M. F. (Eds.), Crowdsourcing Geographic Knowledge: Volunteered Geographic Information (VGI) in Theory and Practice. Springer, 2013, p. 105-122.

HARGITTAI, E. Second-level digital divide: Differences in people's online skills. First Monday, v. 7, n. 4, 2002.

HIDAYAT, H. Y. Petabencana. id in Flood Disaster Management: An Innovation in Collaborative Governance-based Early Warning System in Indonesia. J. Kebijak. dan Adm. Publik, v. 24, p. 61-78, 2020.

HOLDERNESS, T.; TURPIN, E. PetaBencana: Indonesia's real-time flood mapping platform. In: ISCRAM Asia Pacific Conference. 2017.

KARANJA, I. An enumeration and mapping of informal settlements in Kisumu, Kenya, implemented by their inhabitants. Environment and Urbanization, v. 22, n. 1, p. 217-239, 2010.

LEMOS, A.; PASTOR, L.; OLIVEIRA, N. Wi-Fi Salvador: mapeamento colaborativo e redes sem fio no Brasil. Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, v. 35, p. 183-204, 2012.

MACHADO, A. A.; CAMBOIM, S. P. Mapeamento colaborativo como fonte de dados para o planejamento urbano: desafios e potencialidades. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11, 2019.
MARRAS, S. Kibera, mapping the unmapped. 2008. Disponível em: http://www.djemme.com/docs/docs-schede/KiberaEN.pdf.

MEIER, P. Digital humanitarians: How big data is changing the face of humanitarian response. CRC Press, 2015.

NAKACWA, Stellamaris; MANIESON, Bert. Cities of the Future Need to Be Both Smart and Just: How We Think Open Mapping Can Help. In: Open Mapping towards Sustainable Development Goals: Voices of YouthMappers on Community Engaged Scholarship. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 305-313.

ONU, Assembleia Geral. Declaração universal dos direitos humanos. Nações Unidas, 1948, 217.

ONU, Assembleia Geral. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. XXI Sessão. Nova Iorque, 1966.

ONU. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. 1965.

ONU. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. 1979.

ONU. Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. 2006.
ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015.

SILVA, L. S. L.; CAMBOIM, S. P. Cartografia de referência do Brasil e dados provenientes de plataformas de mapeamento colaborativo: desafios e propostas para integração. Boletim de Ciências Geodésicas, v. 27, n. 4, 2021.

SAMADDAR, Subhajyoti, et al. What constitutes successful participatory disaster risk management? Insights from post-earthquake

reconstruction work in rural Gujarat, India. Natural Hazards, 2017, 85: 111-138.

SODEN, R.; PALEN, L. F From crowdsourced mapping to community mapping: The post-earthquake work of OpenStreetMap Haiti. In: COOP 2014-Proceedings of the 11th International Conference on the Design of Cooperative Systems, 27-30 May 2014, Nice (France). Cham: Springer International Publishing, 2014. p. 311-326.

THAPA, D.; BUDHATHOKI, N. R.; MUNKVOLD, B. E. Analyzing crisis response through actor-network theory: The case of Kathmandu living labs. Communications of the Association for Information Systems, v. 41, n. 1, p. 19, 2017.

UGEDA, L. Direito Administrativo Geográfico: Fundamentos na Geografia e na Cartografia oficial do Brasil. Brasília: Instituto Geodireito Editora, 2017.

UGEDA, L. A geografia, antes de mais nada, serve para mediar a paz pela infraestrutura de dados espaciais da geopolítica ao geodireito. Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território, v. 10, n. 1, p. 51, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.26512/ciga.v10i1.27217.

WORLD BANK. Open Cities Africa: Leveraging Mapping Technologies to Build Urban Resilience. World Bank Publications, 2019.

ZBOOK, M.; GRAHAM, M.; SHELTON, T.; GORMAN, S. Volunteered geographic information and crowdsourcing disaster relief: A case study of the Haitian earthquake. World Medical & Health Policy, v. 2, n. 2, p. 7-33, 2010.

ZEILE, P.; RESCH, B.; EXNER, J.-P.; SAGL, G. Urban emotions: Benefits and risks in using human sensory assessment for technical planning. In: Real Corp Conference Proceedings. 2015.

O QUE É O DIREITO AO TRANSPORTE?

Victor Alexander Mazura[1]

Resumo: A partir dos direitos de locomoção e de circulação, este trabalho busca estabelecer um conceito de direito ao transporte e esclarecer a sua diferenciação com relação aos conceitos de mobilidade urbana e de serviço público de transporte coletivo.

Palavras-chave: direitos fundamentais; mobilidade urbana; transporte.

1. Introdução

A EC 90/2015 adicionou ao rol do art. 6º, caput, da Constituição o transporte[2] como um direito fundamental social. Embora originada de PEC datada de 2011, é certo que as manifestações de 2013 pela redução do preço das passagens deram impulso à aprovação da Emenda Constitucional, como noticiado pela Agência Brasil à época (MELO, 2015). Destaca-se que esta reivindicação popular é muito mais antiga, e é fruto de lutas populares há décadas no Brasil.

Entretanto, existe certa confusão a respeito do tema. Seria possível confundir o direito social ao transporte com o serviço público de transporte coletivo ou com o conceito de mobilidade urbana. Mas a realidade é que embora conexos eles não são equivalentes ao

1 - Victor Alexander Mazura, bacharel em direito pela Universidade Federal do Paraná (2009), advogado (OAB/PR 55.098) desde 2010.

2 - CF. Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (redação conforme EC 90/2015; grifos nossos).

direito social ao transporte, que tampouco se confunde com o direito à locomoção e a circulação.

É necessário que se esclareça qual a norma jurídica criada pela EC 90/2015. A norma jurídica não se confunde com o texto normativo. Ela é o resultado do processo de interpretação dos enunciados explícitos e implícitos do direito positivo. A norma jurídica, portanto, é necessariamente implícita no texto positivado (CARVALHO, 2009, p. 8).

Neste diapasão, a atividade de interpretação reconstrói sentido, pois "a uma, utiliza como ponto de partida os textos normativos, que oferecem limites à construção de sentidos; a duas, porque manipula a linguagem, à qual são incorporados núcleos de sentidos, que são, por assim dizer, constituídos pelo uso, e preexistem ao processo interpretativo individual" (ÁVILA, 2016, p. 53).

O escopo do presente artigo não é exaurir o tema, mas propor um ponto de partida para a discussão a respeito do conteúdo do direito.

2. O transporte na CF/88 antes da EC 90/2015

Antes da promulgação da EC 90/2015, a Constituição já tratava de maneira muito ampla o tema transportes, em normas definidoras de direitos sociais, tributárias e de competência e organização do Estado, referindo-se tanto ao ato de transportar pessoas e bens quanto à infraestrutura e regulação. Não detalharemos cada caso, mas algumas devem ser ressaltadas.

Como direito social, a Constituição já previa três direitos sociais ligados ao transporte, dois relativos ao ato de transportar-se, para o atendimento ao educando (art. 208, VII), aos idosos (art. 230, §2º), e um quanto à infraestrutura, para sua adaptação às necessidades de pessoas com deficiência (art. 227, §2º e art. 244). Nesta seara, o próprio art. 6º, no inciso IV, prever que o transporte compõe o mínimo existencial que deveria ser atendido pelo salário mínimo, o que aprofundaremos oportunamente.

Como serviço público, o transporte coletivo local (art. 30, inc. V) não é o único previsto na Constituição Federal, que retira do campo da atividade econômica em sentido estrito o transporte interestadual e internacional de passageiros, os serviços e infraestrutura de transporte aéreo, ferroviário e aquaviário, atividades atribuídas ao Estado.

Como política pública, o transporte está mencionado no art. 21, inc. XX da Constituição, que, em conjunto com o art. 182, deu ensejo, à Lei 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

3. Transporte como direito social

3.1. Serviço público de transporte coletivo

A Constituição reserva ao Poder Público a exploração de serviços de transporte rodoviário de passageiros, e ferroviário, aquático e aéreo em geral (art. 22, CF), além do transporte coletivo local (art. 30, inc. V, CF). O fato de a Constituição, na sua redação original, já indicar as atividades mencionadas como serviço público

denota o relevo da prestação.

Eros Roberto Grau define serviço público como a parcela da atividade econômica em sentido amplo indispensável à consecução da coesão social (GRAU, 2010, p. 127), o que a torna a atividade parte das atribuições do Estado. Bandeira de Mello traz definição que adiciona o elemento formal à definição, ao afirmar que o serviço público é a prestação de utilidade ou comodidade material, singularmente fruível, e sob o regime de direito público, em decorrência de o Estado tomá-las como próprias, devido a imprescindibilidade ou necessidade (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 662-664).

No caso de transporte municipal, estadual e interestadual de passageiros, a sua importância decorre da necessidade nacional de integração do território e da necessidade local de permitir a circulação de pessoas nas cidades. Em 2007, a distância média percorrida nas cidades com mais de 60 mil habitantes era de 7 quilômetros e nas com mais de 1 milhão de habitantes era de 9 quilômetros (ANTP, 2007), distâncias que dependem de meios mecanizados para serem percorridas cotidianamente.

Assim, é evidente que o transporte público tem um papel relevante na consecução dos fins do Estado brasileiro, cuja Constituição expressamente o retirou do campo das atividades econômicas em sentido estrito, assumindo a competência para explorá-lo.

Por outro lado, também é óbvio que não se pode confundir o serviço público de transporte coletivo e o direito fundamental ao transporte.

A classificação de uma atividade como serviço público não significa automaticamente o atendimento de direito fundamental, apesar da sua importância para consecução da coesão social. Um exemplo é o serviço postal: sua existência atende ao interesse das comunicações nacionais, mas qual direito fundamental que a existência dele garante?

Por outro lado, o ato de transportar-se não ocorre apenas pelo transporte coletivo, podendo ocorrer por outros meios, e pode haver mesmo a desnecessidade da existência do transporte coletivo para o cumprimento do direito.

3.2. Mobilidade urbana

A EC 90 foi positivada em 2015, e introduziu o transporte como direito fundamental social. Entretanto, esta emenda foi introduzida após a publicação da Lei 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em decorrência do disposto no art. 182 da Constituição, que determina que o planejamento urbano tem como finalidade o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus moradores.

No entanto, considerar que a inclusão do transporte como direito social tem como principal escopo permitir a criação de políticas públicas e a alocação de recurso para a área seria, com o perdão da expressão, colocar a carroça na frente dos bois.

O conceito de política pública é "um conjunto de atos unificados por fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou prosseguir um projeto governamental para o país" (MELLO, 2008,

p. 802). Como política pública, define-se a mobilidade urbana como um atributo das cidades, relativo ao deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, utilizando para isto veículos, vias e toda a infra-estrutura urbana (BRASIL, 2009. p. 15), definição que corresponde à insculpida no art. 4º, II, da Lei 12.587/2012.

Logo, a expressão mobilidade urbana não corresponde a um direito subjetivo, na medida em que se constitui como uma qualidade das cidades, cuja melhoria é o objetivo de políticas públicas da área. Desta forma, deve-se diferenciar entre as políticas públicas de mobilidade urbana e o direito ao transporte, que aquelas devem efetivar.

Por outro vértice, ainda deve ser apontado que a mobilidade urbana é política pública de alcance local, mas o direito ao transporte tem alcance mais amplo, como exporemos.

Embora relacionadas, mobilidade urbana e direito ao transporte não se confundem.

3.3. O transporte na legislação social

A Consolidação das Leis do Trabalho contém, desde 1943, nos arts. 76 e 81, norma que dispõe que o salário mínimo é o menor valor legal da contraprestação devida pelo empregador ao empregado, urbano ou rural, necessário para custear as despesas com "alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte necessários à vida de um trabalhador adulto".

Note-se que a perspectiva adotada não é a do transporte como

um direito, mas de uma mercadoria a ser comprada para a reprodução da força de trabalho. Neste sentido, a Lei 7.418/1985 instituiu o vale-transporte, que é uma parcela que existe para indenizar o empregado das despesas com deslocamento que excederem 6% do seu salário. Contudo, não há previsão, na Lei 7.418/1985, previsão para as despesas com transporte para atividades alheias ao trabalho, como por exemplo, consultas médicas ou estudos.

O art. 7º, inc. IV, da CF expandiu o rol de itens que o salário mínimo deve custear, incluindo moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, redação reiterada na Lei 8.222/1991, mas sem romper a lógica do transporte como mercadoria.

Como um direito social, a redação anterior da Constituição reconhece o direito dos estudantes a políticas de transporte escolar, nos termos do art. 208, inc. VII, com a finalidade de garantir o pleno acesso ao direito à educação. Neste caso, embora direito subjetivo, a prestação do transporte escolar é meio de efetivação de outro direito fundamental, o de acesso à educação.

---

3 - APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À EDUCAÇÃO. (1) DEVER DE FORNECIMENTO DE TRANSPORTE ESCOLAR ADAPTADO PARA ALUNO MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO. INTERESSE DE AGIR EVIDENCIADO. DESCUMPRIMENTO DESSA OBRIGAÇÃO QUE IMPORTA LIMITAÇÃO AO DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 205 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DIREITO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 12/2012 – SEED/SUDE/DILOG. EXCEÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. (TJPR - 6ª Câmara Cível - 0011410- 75.2022.8.16.0030 - Foz do Iguaçu - Rel.: DESEMBARGADOR FERNANDO PAULINO DA SILVA WOLFF FILHO - J. 27.03.2023)
4 - 1) DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO IMPOSTERGÁVEL DE ADOLESCENTE A TRANSPORTE ESCOLAR GRATUITO. OPÇÃO, ENTRETANTO, DO MENOR E SUA MÃE (PATROCINADOS PELA DEFENSORA PÚBLICA), POR ESCOLA DIVERSA E DISTANTE DO ASSENTAMENTO ONDE VIVEM. PRETERIÇÃO INJUSTIFICADA DO COLÉGIO ESTADUAL

A necessidade de transporte escolar é mais intensa em certos contextos, como os das zonas rurais e os de alunos que, por possuírem deficiência, tem dificuldades para o deslocamento.

A matéria já conhecida pelo Judiciário, que reconhece amplamente que se trata de direito subjetivo, que deve ser prestado pelo Estado como política suplementar à educação. Como obrigação prima facie, evidentemente não se trata de direito absoluto, que está sujeito a restrições, sem que se configure violação à norma jurídica.

Citamos como exemplo do direito fundamental, a apelação cível julgada pelo TJPR nos autos 0011410-75.2022.8.16.0030[3]. Como exemplo de restrição do direito, sem violação, citamos a apelação 0007372-05.2021.8.16.0014[4].

No caso dos idosos, o art. 230 da CF afirma o dever de amparar os idosos, assegurar sua participação na comunidade e defender sua dignidade e bem estar e garantir o direito à vida, reconhecendo o direito à gratuidade dos transportes urbanos coletivos nos termos do art. 230, §2º, como política de proteção aos idosos, Em ambos os casos, o direito ao transporte escolar e do idoso é reconhecido como um direito subjetivo a prestações devidas a sujeitos determinados, pertencentes a parcela da população, de forma subordinada a outras políticas públicas, no caso de educação e proteção na velhice. Entretanto, no segundo caso, o direito à isenção do transporte não tem um escopo tão limitado quando o do transporte escolar, pois sua finalidade é a garantia de um mínimo existencial ao maior de 65 anos.

Trata-se de direitos subjetivos à prestação de transporte,

destinados a parcelas da população.

1.1. Direito fundamental ao transporte

Como visto, a inclusão do transporte como direito social pela EC 90/2015 não é uma ruptura, mas o resultado de anos de reinvidicações e avanços sociais, sendo certo que anteriormente já existia regulações e prestações estatais a respeito da matéria.

A inclusão no transporte no rol do art. 6º da Constituição encerra

---

MARIA APARECIDA ROSIGNOL DO ASSENTAMENTO ELI VIVE. DEVER DE TRANSPORTE QUE NÃO PODE SER PERSONALIZADO, OU INDIVIDUALIZADO, AO TALANTE DO ADOLESCENTE PARA COLÉGIO DE SUA LIVRE ESCOLHA. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO
DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. a) A Constituição da República destina especial atenção às crianças e adolescentes, cujos princípios se irradiam pela legislação infraconstitucional, a fim de que, com prioridade absoluta, tenham efetivado seus direitos fundamentais, dentre eles, os direitos à vida, educação e saúde, colocando-os a salvo de toda forma de negligência. b) Todavia, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, somente é possível a intervenção do juiz nas políticas públicas para assegurar direitos fundamentais especificamente direcionados, quando se detecta omissão ilegal ou desarrazoada do Poder Público. c) Assim, apenas situações extremas justificam a interferência do Poder Judiciário na atribuição do Poder Executivo, no caso, decidir sobre a oportunidade e conveniência de implementação de melhoria na qualidade da prestação do serviço de transporte escolar da rede pública. d) E, no caso, restou incontroverso que o Estado assegura transporte escolar gratuito para o Colégio Estadual Maria Aparecida Rosignol, localizado no Assentamento Eli Vive. Todavia, o Adolescente (J.C.S.L), juntamente com sua mãe, optaram por efetivar a matrícula no Colégio também Estadual Profª Maria Helena Davatz, mesmo cientes de que ainda não existia transporte específico para aquela Instituição de Ensino. e) Destarte, no caso, o Poder Público assegurou o direito fundamental ao transporte escolar gratuito, não se podendo determinar que o Estado disponibilize um transporte específico e individual para o colégio que o Adolescente escolheu. f) Nesse contexto, não há como se exigir medida tão específica do Ente Público, que disponibilizou hipóteses alternativas e similares ao Adolescente, não ficando configurada afronta ao seu direito ao transporte escolar gratuito. g) Por fim, deve considerar-se que, segundo a LINDB, nas decisões tomadas com fulcro em valores jurídicos abstratos, devem ser consideradas as consequências práticas, além do que, nas interpretações das normas sobre gestão pública, é imprescindível a análise dos obstáculos e das dificuldades reais do gestor. 2) APELO DO ESTADO DO PARANÁ A QUE SE DÁ PROVIMENTO; PREJUDICADO O APELO DA DEFENSORIA PÚBLICA. (TJPR - 5ª Câmara Cível - 0007372-05.2021.8.16.0014 - Londrina - Rel.: DESEMBARGADOR CARLOS MANSUR ARIDA - Rel.Desig. p/ o Aórdão: DESEMBARGADOR LEONEL CUNHA - J. 06.06.2023).

qualquer dúvida que poderia existir a respeito da fundamentalidade do direito ao transporte. Vencida esta dúvida, vem a próxima questão: o que é o direito ao transporte?

Para responder a esta questão, a liberdade é o ponto de partida. Liberdade e igualdade são os elementos essenciais da dignidade da pessoa humana. As liberdades proclamadas na Constituição existem para possibilitar a autorrealização das pessoas humanas, através da escolha ds meios aptos para a sua autorrealização, e a sua efetividade contribui para o fortalecimento do regime democrático (MENDES e BRANCO, 2016, p. 263).

Embora exista uma gama de liberdades previstas na Constituição, inclusive de matiz social, como a liberdade sindical (art. 8º, caput, CF), o direito à liberdade que destacamos para estudo é à liberdade pessoal, definida como "a possibilidade jurídica que se reconhece a todas as pessoas de serem senhora de sua própria vontade e de se locomoverem desembaraçadamente dentro do território nacional" (SILVA, 2006, p. 238), consubstanciada na liberdade de locomoção, "o direito de ir e vir ficar e permanecer sem necessidade de autorização" (SILVA, 2006, p. 238), e sua manifestação tópica, a liberdade de circulação, que é a "faculdade de deslocar-se de um ponto a outro através da via pública ou afetada ao uso público" (idem, p. 239).

Assim, tanto o direito de locomoção quanto o de circulação são direitos a prestações negativas. Pode-se-ia arguir que, a partir da definição de direito de circulação, a necessidade de construir as vias públicas e a infraestrutura de rodovias, ferrovias, aquavias, portos e aeroportos, pressupõe a atuação estatal. Entretanto, o direito à

circulação, em si, consiste apenas na oferta da infraestrutura para o deslocamento, de forma desembaraçada.

A definição do conteúdo ao direito ao transporte, deve demonstrar as razões pelas quais ele se traduz em direito diverso dos direitos de locomoção e de circulação, sob pena de considerar-se que o constituinte derivado alterou o texto sem modificar a Constituição. Reforça-se que estes são considerados direitos fundamentais de primeira geração, na medida em que aparentemente demandariam apenas a abstenção do Estado.

Neste contexto, a diferenciação entre as liberdades de locomoção e circulação e o direito ao transporte introduzido é que este consiste no direito a prestação positiva do Estado.

Os direitos fundamentais sociais a prestações positivas podem ser fundados em dois argumentos, segundo leciona Alexy. O primeiro é a garantia da liberdade fática, sob pena de esvaziamento das liberdades jurídicas. O segundo é que, sendo os direitos fundamentais princípios que exigem a possibilidade de o indíviduo desenvolver-se livremente perante sua comunidade, os direitos fundamentais não apenas regulam as possibilidades jurídicas, mas também o poder de agir fático (ALEXY, 2008, p. 506).

Obviamente, a possibilidade jurídica não se traduz, automaticamente na possibilidade fática do exercício do direito. Entender que mera ausência de impedimentos à locomoção seria suficiente para a proteção dos direitos fundamentais levaria à conclusão de que bastariam os próprios pés para o pleno exercício dos direitos fundamentais. Isto ignoraria as limitações pessoais

decorrentes da idade ou de deficiências, as distâncias e os tempos de percurso, a necessidade de infraestrutura e o acesso aos veículos, além dos custos; em suma, seria verdadeira afronta à realidade crer que a mera ausência de impedimentos garanta o exercício do ato de transportar-se.

Outros sim, é possível propor um esboço de conceito do direito ao transporte. Se o direito à circulação um direito negativo, de abstenção do Estado impedir as pessoas deslocarem-se através das vias públicas, o direito ao transporte deve ser compreendido como o direito positivo a prestações que permitam às pessoas o pleno exercício da sua liberdade pessoal. Estas prestações não incluem apenas o transporte público, mas também a oferta de infraestrutura adequada e necessária para que as pessoas possam exercer sua liberdade pessoal, e não apenas a ausência de impedimentos ao uso da infraestrutura.

Pode-se afirmar, portanto, que existe um plexo entre os direitos de locomoção, circulação e transporte, correspondendo os primeiros às prestações negativas e o último às prestações positivas do Estado para a tutela da liberdade pessoal.

Há uma mudança de paradigma neste caso, com relação à legislação social anterior. Ao contrário do vale-transporte, não se trata de direito subordinado à prestação de serviços para outrem. E, ao contrário do transporte escolar, não se trata de política pública destinada a garantir o deslocamento para uma certa finalidade.

Não se quer afirmar que as pessoas, em geral, perambulem sem motivos (embora esteja na sua esfera de liberdade fazê-lo); mas que o

direito ao transporte não está subordinado a outro fim que não seja o pleno exercício da liberdade de circulação. A escolha da finalidade do deslocamento incumbe apenas ao titular do direito, por dizer respeito apenas ao seu âmbito de liberdade.

Tampouco, trata-se de direito absoluto. Como todo direito fundamental, é obrigação prima facie, com suporte fático amplo, mas restringível, desde que a restrição tenha fundamento constitucional, o que impõe o ônus argumentativo ao legislador, ao juiz e ao administrador (SILVA, 2006, p. 48-49). O fato de o direito ao transporte possuir um suporte fático amplo também impede que se conceitue o direito a partir das prestações positivas necessárias para o seu atendimento, sob pena de se considerar as restrições ao direito fundamental como imanentes, o que está em desacordo com a doutrina citada.

É inescapável a conclusão de que se trata de direito fortemente sujeito à reserva do possível, definida como a limitação da eficácia de uma norma jurídica em virtude de um dado de natureza empírica, a falta de recursos (OLSEN, 2008, p. 195). Mas as políticas públicas, mas as políticas públicas da área devem ser controladas a partir da existência do direito ao transporte, inclusive em termos de sua efetividade. Além disso, no âmbito da reserva do possível ainda deve ser considerados outros fatores, como as dimensões territoriais e a densidade demográfica, não apenas do Brasil e dos seus Estados, mas dos próprios Municípios.

A partir desta ideia, um teste simples demonstra a diferença entre o direito ao transporte e o serviço de transporte público. Um Município que, por suas características, não comporte a implantação

do serviço de transporte coletivo de passageiros, ao não instituí-lo, não viola o direito ao transporte. Entretanto, os seus moradores continuariam a ser titulares do direito a vias públicas adequadas no âmbito local e outras prestações positivas que permitam o seu deslocamento.

Além disso, a aplicação do princípio da reserva do possível implica em restrição às políticas de mobilidade urbana que privilegiem o uso do carro como meio individual de transporte. Se os recursos são limitados, a sua alocação deve ser a mais eficiente possível, o que obviamente não é atingido pelo transporte individual.

É dever do Estado a consecução de políticas públicas que melhorem a mobilidade urbana, para o atendimento do direito individual ao transporte, o que não é atingido pelo privilégio ao transporte individual.

Por outro lado, as políticas públicas de mobilidade urbana devem ser controladas à luz do direito ao transporte, quando se mostrarem antijurídicas, por insuficiência, inadequação ou negação do acesso, inclusive por razões de fato, como o preço da tarifa.

Nesta análise, o conceito de proteção a um mínimo existencial, entendido não apenas como a garantia de sobrevivência física, mas de desenvolvimento pessoal social, educacional e cultural, que leva à conclusão de direito às prestações que o garantam (SARLET, 2009, p. 320), está intimamente ligado ao direito ao transporte.

Por exemplo, um Município em que há superlotação dos veículos de transporte coletivo, devido à baixa oferta, com desconforto

e ameaça à segurança dos passageiros, presta o serviço de forma insuficiente. Outra hipótese seria um aumento do tempo de viagem causado pelas más condições da via. Sendo o direito ao transporte um direito à prestação positiva do Estado, o serviço inadequado ao seu fim é antijurídico.

Por fim, deve ser reiterado que a EC 90/2015 não modificou o progressivo enfoque dado à mobilidade urbana, que teve como fruto a Lei 12.587/2012 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Entretanto, ambas não se confundem, pois o reconhecimento do transporte como direito fundamental deve ser tratado como mudança de paradigma de que o ato de transportar-se sempre está ligado a uma finalidade escolhida pelo direito e não pelo próprio titular da liberdade pessoal.

4. Conclusões

Este é um trabalho singelo, e com escopo muito limitado, o delineamento de uma noção elementar a respeito do direito ao transporte.

Concluímos que o direito ao transporte deve ser compreendido como o direito positivo a prestações que permitam às pessoas o pleno exercício da sua liberdade pessoal, para o que as prestações negativas das liberdades de locomoção e de circulação (art. 5º, XV, CF) são insuficientes.

Este direito constitui um avanço, na medida em que se muda o paradigma do transporte como uma prestação vinculada ao trabalho formal, à educação e à proteção dos idosos, para um direito garantidor

da liberdade pessoal.

Desta forma, deve se distinguir o direito ao transporte, das políticas públicas de mobilidade urbana, que visam a melhoria deste atributo das cidades. A consecução das políticas públicas deve ser medida em relação ao atendimento do direito ao transporte, sendo certo que a atuação insuficiente ou inadequada do Estado implica na violação do Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. Relatório geral de mobilidade urbana 2007. Disponível em: http://portal1.antp.net/site/simob/default.aspx. Acessado em: 27/09/2009.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 17ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Brasília, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 21ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do Trabalho. 19ed. São Paulo: LTr, 2020.

GRAU, Eros. A Ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 14ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Karine. Congresso promulga emenda que inclui transporte na lista de direitos sociais. Agência Brasil. Disponível em https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-09/congresso-promulga-emenda- que-inclui-transportes-na-lista-de-direitos. Acesso em 15/07/2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 11ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 26ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. in Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, nº4, p. 23-51, 2006.

TRANSPORTE. in: Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos Ltda, 2015. Disponível em https://michaelis.uol.com.br/moderno- portugues/busca/portugues-brasileiro/transporte/. Acesso em 15/07/2023.

O PLANO DIRETOR: UM INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Iverly Antiqueira Dias Ferreira[1]

Resumo: O presente artigo versa sobre relevância do Plano Diretor como um instrumento para o planejamento urbano para o desenvolvimento social e econômico de uma cidade visando atender às necessidades de sua população, a partir de uma revisão bibliográfica e documental. O estudo permitiu reconhecer que é indispensável estabelecer critérios rígidos de desenvolvimento urbano que busquem atender aos interesses sociais mais primários, garantindo um crescimento saudável e sustentável das cidades e de seus cidadãos. Refletir criticamente acerca da necessidade de se respeitar os princípios constitucionais que visam proteger a dignidade da pessoa humana, associando-os às normas vigentes, leva-nos a entender a relevância do Plano Diretor como instrumento de uma política social de preservação da qualidade de vida populacional ante o desenvolvimento urbanístico. Em uma perspectiva analítica busca identificar as verdadeiras nuances que motivam a elaboração de um Plano Diretor e, no presente estudo, foi possível apontar e dissecar seus aspectos mais relevantes como instrumento de desenvolvimento sócio populacional. Neste contexto, chama-nos a atenção para alguns problemas do nosso cotidiano, com os quais nos acostumamos a conviver com tranquilidade, para os quais nos tornamos mais insensíveis, tais como a falta de estrutura habitacional, a precariedade e inacessibilidade aos serviços de saúde pública, a crescente pobreza e a violência.

Palavras chave: Plano Diretor, urbanismo, sustentabilidade, sociedade.

1. Introdução

O Plano Diretor como um instrumento para o planejamento urbano e o desenvolvimento social e econômico de uma cidade, visa a atender às necessidades de sua população. Para tanto, é indispensável estabelecer critérios rígidos ao atendimento dos interesses sociais mais primários, garantindo um crescimento saudável e sustentável das cidades e de seus cidadãos. Neste contexto, chama a atenção para alguns problemas do nosso cotidiano, com os quais nos acostumamos a conviver com tranquilidade. Diariamente nos tornamos mais insensíveis e indiferentes aos problemas alheios, convivendo com as tragédias urbanas decorrentes dos mais diversos fatores, tais como a falta de estrutura habitacional, a precariedade e inacessibilidade aos serviços de saúde pública, a crescente pobreza e a violência. Tais argumentações nos trazem a relevância do Plano Diretor elaborado de acordo com os critérios geográficos e culturais da cidade para o qual foi criado.

O interesse pelo tema acerca do acelerado desenvolvimento das cidades sem o adequado planejamento surgiu nos bancos da sala de aula da Pós Graduação em Direito Imobiliário, cursado na Universidade Positivo, em Curitiba/PR, entre 2012-2013, período permeado de grandes tragédias urbanas ocorridas em razão eventos sazonais, como as chuvas que resultam em grandes enchentes e mortes em diversas cidades do país, bem como em razão das diferenças sociais, que por sua vez, levam à miséria humana e a violência. Assim, foi possível assimilar o papel do Plano Diretor no

desenvolvimento social e urbanístico, bem como sua importância construtiva nos conceitos de bem-estar social e moradia digna.

O objetivo principal deste trabalho é traçar um paralelo entre os elementos: plano diretor, desenvolvimento, bem-estar social e moradia digna. Ainda que o primeiro tenha um caráter eminentemente normativo e os demais sejam de cunho exclusivamente filosófico. Porém, todos os elementos serão tratados sob a ótica do sistema urbanístico levando em conta suas limitações e os reais fundamentos para um desenvolvimento social digno e mais justo.

2. A função social da propriedade

Antes de tratarmos do Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento social, é preciso estabelecer uma noção, ainda que geral, sobre a função social da propriedade. Com previsão constitucional no Título II, referente aos Direitos e Garantias Fundamentais, a inviolabilidade do direito à propriedade será garantida aos brasileiros e estrangeiros residentes no País e esta atenderá a sua função social, ficando garantida a todo brasileiro o direito à moradia (CF, arts. 5º, XXIII e 6º). Segundo Silva (2012), a função social da propriedade não está adequadamente definida na doutrina brasileira, porque acabam com confundi-la com os sistemas de limitação da propriedade. Contudo, para estes, as limitações dizem respeito ao exercício do direito ao proprietário, enquanto a função social trata do direito em si mesmo (KARL, 1982).

Em estudo desenvolvido sobre a propriedade em seu trabalho de conclusão do curso de doutorado pela UFPR, Cortiano (2002) lança um desafio ao estudo do direito de propriedade, de forma a

romper os conceitos clássicos impostos aos alunos nos Cursos de Direito. Especialmente no Brasil, onde as diferenças socioculturais são gigantescas, há que se fazer uma análise crítica sobre o discurso de propriedade, sobre os diferentes momentos históricos da sociedade e em especial, sobre as características dos conceitos de propriedade na modernidade. Para o autor, o direito proprietário renova-se sob as luzes da função social da propriedade e da repersonalização do direito. Ao tratar do tema sob o subtítulo de "*A propriedade funcionalizada*", o autor reconhece que o Direito se volta à para recuperar aos excluídos o sentido do viver social, e tem relevância a função que a propriedade desempenha no mundo jurídico e econômico.

Segundo os ensinamentos do autor "*se antes a função social da propriedade era exercida à medida que refletia a autonomia e liberdade humanas, impõe-se agora compreender sua função em face dos desprivilegiados, dos não proprietários; daqueles cuja autonomia e liberdade inexistiam por não serem proprietários. Após uma análise profunda sobre o conceito de propriedade desde a idade média tanto no Brasil como na Europa, apresenta uma exposição sumária do tratamento constitucional da propriedade no direito constitucional brasileiro, abordando o tema desde a Constituição de 1824* (CORTIANO, 2002, p. 141).

Contudo, o presente estudo limita-se à análise da função social da propriedade sob o enfoque a análise da Constituição de 1988, a qual, "*recolhe as rupturas havidas no direito de propriedade e trata a propriedade de forma diametralmente diferenciada em relação do Código Civil*" (CORTIANO, 2002, 117).

Para o autor, "a nova tábua axiológica da Constituição privilegia

os valores existenciais da pessoa humana. É o caso do art. 1º, que põe como fundamentos da República a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o art. 3º, que arrola como objetivos fundamentais da República, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem quaisquer discriminações" (CORTIANO, 2002).

Sob a ótica do autor, talvez mais importantes que os artigos com referência à função social da propriedade, há normas que ressaltam seu uso solidarístico, reverberação do direito proprietário sobre os sujeitos e situações concretas da cotidianidade. Estes artigos privilegiam os valores existenciais da pessoa humana, tais como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (CF, art. 1º), bem como preveem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento social, erradicando a pobreza, a marginalização e reduzindo as desigualdades sócias e regionais, em busca do bem de todos, sem quaisquer discriminações.

Mukai (2010) alerta-nos pelo fato de que apesar de o fenômeno da urbanização ter modificado a importância das cidades em razão da industrialização, a humanidade passou a sofrer diretamente seus efeitos, inclusive com o aumento populacional nos centros urbanos. Este fato deve-se à falta de sistematização legal da matéria no Brasil que prejudicou enormemente a ordenação da vida das cidades, especialmente nos grandes centros metropolitanos. Assim, Mukai (2010) acrescenta que a ausência de previsão legal sobre um processo de urbanização, impõe ao Poder Público o dever de editar normais

gerais e regionais de Direito Urbanístico em consideração ao aspecto técnico e à eficácia do controle e disciplina do uso do solo nos centros populacionais, cada vez mais caóticos em seu crescimento.

Desta forma, o presente este estudo, questiona sobre a importância que o Poder Público deveria dar ao bem-estar social e à qualidade de vida populacional, diante do crescimento urbano desenfreado, do aquecimento do mercado imobiliário e da crescente circulação de riquezas como símbolos de desenvolvimento e prosperidade. Seria difícil dissociar estes fatores, isolando-os dos planos de governo, para associarmos apenas o conceito de moradia digna ao desenvolvimento social e urbanístico. A premissa é verdadeira se consideramos que o Plano Diretor é um ordenamento de caráter constitucional e de conteúdo axiológico, pois é dele que advêm as regras e os conceitos sobre desenvolvimento urbano, bem-estar social e de população com uma vida digna e mais feliz.

3. A política de desenvolvimento urbano

Não há como falar do tema que envolve o conceito de ”moradia digna” sem passar pelos fundamentos do Direito Urbanístico no Brasil, pelos ditames da política de desenvolvimento urbano e o Estatuto da Cidade. Diante disto, Silva (2012) apresenta os artigos 21, XX e 182 da Constituição Federal de 1988[2] que estabelecem duas perspectivas de política urbana, por duas razões: primeira, porque tem como objeto o desenvolvimento adequado do sistema de cidades (planejamento interurbano) em nível, dispondo sobre a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; e, segunda, porque estabelece que a política de desenvolvimento urbano,

especialmente a executada pelo Poder Executivo Municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Para o autor, aí se encontram os fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade instituído pela Lei 10.257/2001, o qual estabelece as diretrizes gerais da política urbana, segundo revisão dos dispositivos citados.

Contudo, é no artigo 30, VIII, da Constituição Federal, que é possível fundamentar o planejamento urbanístico como instrumento de competência Municipal para a promoção do adequado ordenamento territorial municipal mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação de solo urbano.

Pela análise de dois dispositivos constitucionais, tem-se como sinônimo de desenvolvimento urbano, o patrocínio de moradia digna à população carente de uma cidade, seja ela uma Metrópole ou uma pequena cidade do interior deste imenso Brasil, e o Poder Público é o principal autor e o responsável pela aplicação desta política que, de forma dinâmica e principiológica deve proporcionar o adequado desenvolvimento humano. Para tanto, é preciso ter em mente que cidade bem planejada é sinônimo de cidade próspera, ao mesmo tempo em que população feliz é aquela que pode desfrutar de condições básicas para o bem-estar e desenvolvimento sociais tal como moradia digna. Todos estes elementos tornam-se essenciais ao bom desenvolvimento individual e, consequentemente, da coletividade.

2 - Segundo o autor: "Nestes dois textos da Constituição encontramos os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana; uma que tem como objeto o desenvolvimento adequado do sistema de cidades (planejamento interurbano) em nível nacional ou macrorregional de competência federal; e a outra que considera o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (planejamento intraurbano) de competência local." (SILVA, 2012, p. 58)

4. O planejamento urbanístico

Normas de direito urbanístico possuem características próprias que buscam estabelecer critérios para a ocupação dos espaços urbanos habitáveis, preservando ao máximo suas características originais, buscando atender primordialmente interesse social. É nesse emaranhado de interesses diametralmente antagônicos que surge a maior dificuldade do Poder Público, ou seja, definir prioridades diante de um conceito técnico de desenvolvimento social e urbanístico.

Num primeiro momento, parece ser um contrassenso a associação da expressão "antagonismo", quando se fala nestas duas áreas de desenvolvimento (social e urbanístico), porém, avaliando o crescimento desenfreando das cidades, ainda que haja grande aumento na circulação de riquezas, haverá na mesma proporção, queda qualidade de vida dos seus habitantes.

Meireles (2011) reflete sobre o direito de construir e seus limites, admite que estes fundamentos provem do direito de propriedade e tratando de bem imóvel, prementes são as necessidades de construções para que o dono possa auferir todas as vantagens e colher todos os frutos que o terreno lhe proporciona. Considera que apesar amplo, o direito de construir não é absoluto, considerando-se as relações de vizinhança e o bem- estar coletivo impõe ao proprietário certas limitações a esse direito individual, visando assegurar a coexistência pacífica dos indivíduos em sociedade, estabelecendo uma relação entre o limite de construir e a proteção ao bem-estar social[3].

Sobre as habitações populares, Meireles (2011) alerta-nos para

a qualidade das moradias chamadas "populares", onde a construção destas habitações tem-se constituído um sério problema para os povos, incentivando o governo à instituir órgãos e serviços para a edificação residencial e a fomentar, por todos os meios, a iniciativa particular no setor habitacional, visando debelar a crise de moradia que se agravou a após a última conflagração mundial.

Meireles (2011) explica ainda que o bem-estar social está diretamente ligado ao interesse do poder de estabelecer regras e políticas de habitação para que o desenvolvimento urbano não interfira tão negativamente na qualidade de vida da população. Dentro deste tópico, o que se busca estudar, especialmente, os Planos Urbanísticos Municipais e, em especial o planejamento municipal, instrumentos e princípios e o Plano Diretor como instrumento básico da política de expansão urbana e de desenvolvimento social. Nesta fase que é possível entrar no principal objetivo deste trabalho que é

3 - "Outro limite ao direito de construir encontra-se na proteção ao bem-estar social, a que se referia o art. 147 da Constituição de 1946, como motivo de ordem pública para o condicionamento do uso da propriedade particular, agora sujeita a função social (Constituição Federal, arts. 5º, XXIII, e 170, III). O conceito de bem estar social é amplo, de modo a ensejar a regulamentação estatal de toda atividade ou construção que possa beneficiar ou prejudicar a coletividade, segundo o uso que lhe der o proprietário. O bem-estar social confina com o bem comum, isto é, o bem de todos e de cada um, do qual depende a felicidade geral, ou, para usar a expressão de Santo Tomás, aquele que propicia a felicidade de todos os cidadãos – quod faciattotam Civita tem feliciem et quantum ad opera virtutis est quantun ad exterior abona (Pol., II, 5). Em nome do bem-estar social, é lícito ao Poder Público opor justas limitações ao direito de construir, desde que requeridas pelos superiores interesses da comunidade. Tais interesses são múltiplos e variados, dada a diversidade de bens públicos a proteger, os quais vão desde os que asseguram a satisfação de necessidades físicas, até os que proporcionam conforto espiritual ou sensações estéticas à coletividade, ou seja, indispensáveis aos serviços públicos e à segurança da Nação. A proteção do bem- estar social cabe a todas as entidades estatais – União, Estado-membro, Município – porque todas elas são instituídas para a defesa dos interesses da comunidade. Fica assim, o direito de construir sujeito à tríplice limitação administrativa, reclamada pelo bem-estar social segundo a competência e atribuições institucionais de cada uma das esferas de governo. Essa limitação estatal, como bem observa Mirkine Guétzvitch, é característica do Direito Constitucional moderno, uma vez que os limites antes admitidos eram de natureza privada. "(MEIRELES, 2011. p. 42-43).

o estudo do Plano Diretor como elemento normativo e limitativo do direito de construir e do desenvolvimento urbanístico e social.

Num processo de planejamento urbano, o Poder Público Municipal deve desenvolver continuamente suas atividades de planejamento, através do qual são definidos os objetivos de acordo com a realidade local e da manifestação expressa da população, suas necessidades e aspirações. Para tanto, são aplicados os meios adequados aos resultados que se busca atingir e a posterior avaliação dos resultados. Este processo deve estar de acordo com as normas apropriadas, tais como as leis orgânicas municipais que definem regras sobre como o desenvolvimento urbanístico.

5. Competência da Administração Pública Municipal

Cabe lembrar, que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar do Direito Urbanístico como princípio da ordem e desenvolvimento social, especialmente por tratar das normas sobre a política e desenvolvimento urbano. Para tanto, atribuiu aos Municípios, em caráter suplementar ao processo legislativo federal e estadual a competência para legislar sobre matéria sobre planejamento e desenvolvimento urbano, impondo aos Municípios com mais de 20.000 habitantes a elaboração de um Plano Diretor.

Quanto à competência dos entes federados para legislar sobre a matéria, destaca- se, essencialmente a dos Municípios, considerando que o presente artigo busca analisar especialmente a responsabilidade da administração pública municipal pelo acesso à moradia digna. Ressalta-se que cabe à União legislar sobre normas e temas relativos ao desenvolvimento urbano, em especial seus institutos e princípios.

Segundo Pinto (2011),

"trata-se de disciplinar, em abstrato o direito de propriedade, o planejamento, o parcelamento do solo, as obras públicas, o direito de construir, as limitações, as desapropriações, etc, estabelecendo um regime jurídico uniforme para o país ou para o Estado."

Nos termos da letra constitucional[4], *"Compete aos Municípios, legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano."* (CF, art. 30, incisos I, II e VIII). Assim, resta aos Municípios uma competência residual, porém, genérica, descabendo a ele, a criação de novos institutos de direito urbanístico.

6. O Estatuto da Cidade

Considerando o Plano Diretor como meio de desenvolvimento da política urbana e expansão das cidades e a previsão constitucional sobre a necessidade de sua implantação no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) o primeiro passa a ser tratado como ordenamento próprio à política de desenvolvimento e expansão urbana. Para tanto, torna-se fundamental definir as diretrizes à sua implantação e execução, ou seja as normas gerais de direito urbanístico, necessárias à expansão das cidades, de modo organizado, que não afete conceito constitucional de desenvolvimento sustentável, moradia digna e da dignidade da pessoa humana.

Conforme os ensinamentos de Pinto (2011), o Estatuto

da Cidade é a primeira lei federal destinada especificamente à regulamentação do capítulo Política Urbana da Constituição, no qual o Plano Diretor é tratado como tema central, ao contrário das leis anteriores, em que ele era assunto periférico, regulado apenas na sua interface dom outros temas.

Assim, nos artigos 1º e 2º da Lei 10.257/2001, são estabelecidas as diretrizes gerais para a execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, tendo fixado normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem- estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

De acordo com o artigo 3º da Lei, compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana está:

> I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
> II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;
> III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com

4 - A distinção entre "legislar sobre direito urbanístico" e "promover ordenamento territorial", coaduna-se com o caput do art. 182, segundo o qual a política urbana é 'executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei'." E continua, "O ordenamento territorial não pode ser tratado, portanto, como uma atividade ordinária de legislação, já que decorre de um processo ordenado de deliberação, que é o planejamento. O planejamento pressupõe a execução de uma série de atividades anteriores à deliberação, como levantamento de dados, diagnóstico, elaboração de alternativas e avaliação de custos e benefícios. Por esse motivo, a Constituição determina que o ordenamento territorial se faça mediante 'planejamento e controle' da transformação do espaço urbano. Daí por que indicou o plano diretor como 'instrumento básico' d apolítica urbana (art. 182, § 1º), reservando-lhe a competência para determinar, concretamente o regime da propriedade urbana (§ 2º)" (PINTO, 2011, p. 120).

> os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
> IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
> V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.".

No Capítulo II, a Lei 10.257/2001 passa a tratar expressamente dos Instrumentos da Política Urbana e faz a primeira referência ao Plano Diretor, como uns dos instrumentos utilizados para o planejamento e desenvolvimento da política urbana. Em seguida, é no artigo 32 da lei (Seção X), ao tratar das operações urbanas consorciadas é que surgem as primeiras regras objetivam expressamente alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. O mesmo ocorre em relação ao artigo 35 (Seção XI) que, a tratar da transferência do direito de construir, aborda a questão do interesse do imóvel para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Porém, é no Capítulo III da Lei 10.257/2001, que o Plano Diretor é tratado como regra obrigatória ao atendimento das diretrizes gerais da política de desenvolvimento e extensão urbana. Por fim, são nas Disposições Gerais da Lei (Capítulo V), que detectamos as primeiras regras de responsabilização dos Agentes Públicos que deixarem de cumprir as determinações do Estatuto da Cidade. Porém, este tema será abordado em título específico.

7. A importância do Plano Diretor como ordenamento urbanístico

Antes de dar início ao destaque da importância do Plano Diretor como instrumento normativo, cabe fazer um breve relato sobre a origem ontológica desta espécie de ordenamento como instrumento de busca do bem-estar social e o respeito à dignidade humana. Para diversos autores, o Plano Diretor surgiu como instrumento de política pública urbana já na Emenda Constitucional nº 25, de 1985. Segundo Pinto (2011, p. 113)[5], com a posse do primeiro presidente civil depois do regime militar em 1985, a política urbana foi prestigiada pela criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Porém, somente na Constituição de 1988 o Plano Diretor passou a ser mencionado em capítulo específico "Da Política Urbana" no título relativo à Ordem Econômica e Financeira.

De acordo a regra constitucional:

> 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.

Ainda no art. 182, §4º, incisos I, II e III, a Constituição estabelece que:

> § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
> I - parcelamento ou edificação compulsórios;

> II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
> III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O processo legislativo de um Plano Diretor deverá, como qualquer outro corpo normativo, submeter-se a um processo legislativo ordinário ou especial, de acordo com a necessidade do local e do momento.

Ao falar sobre a iniciativa legislativa do Plano Diretor, Jampaulo Júnior (2011) *apud* Meirelles (1996) esclarece que este ordenamento transcende a natureza simples de um projeto executivo de obras e serviços públicos, por possuir a característica de instrumento de guia dos futuros empreendimentos da Prefeitura, visando a satisfação comunitária. Segundo o autor, a elaboração do projeto de lei que resultará no plano diretor municipal, pela sua própria característica e natureza, é *"tarefa de especialistas nos diversos setores da sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria"* (MEIRELLES,1993).

Contudo, não há como afastar desse processo legislativo, a importância dos princípios constitucionais previstos na Carta Magna

5 - Ainda segundo o autor: "Assim sendo, em 1987, quando a Assembleia Constituinte iniciou seus trabalhos, havia no Brasil um conjunto de fatores que convergiam para que a política urbana viesse a ser objeto de atenção: uma política pública e uma burocracia estatal em funcionamento e prestigiada; uma sensibilidade social para a problemática urbana; uma proposta de institucionalização do direito urbanístico em tramitação no Congresso Nacional; um conjunto de organizações civis mobilizadas para alterar as políticas públicas. Pode-se considerar que a decisão de tratar da política urbana foi tomada quando da aprovação do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, no início de 1987."

de 1988, que preveem a sua elaboração, como forma de assegurar o desenvolvimento urbano, o bem-estar social e à moradia digna.

8. O Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento social

Conforme previsão constitucional, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de expansão urbana e desenvolvimento social. Para tanto, há leis orgânicas dos Municípios que exigem que o poder público exerça suas atividades de forma organizada, sob constante processo de planejamento, que se apresenta, segundo Silva (2012), com *"a definição dos objetivos determinados a partir da realidade local, bem como da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação, a avaliação dos resultados obtidos."*

De acordo com Mukai (2013) o Plano Diretor é o instrumento fundamental para a política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana. Apesar da disposição constitucional do art. 182, § 1º esta norma fazia depender de diretrizes gerais a execução da política de desenvolvimento pelos Municípios e, foram exatamente estas diretrizes que vieram a ser produzidas pela Lei nº 10.527/2001, denominada pelo parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade, que concretiza aquela obrigatoriedade do Plano Diretor em todas as suas nuances, tornando este instrumento como a Carta Magna do Município.

9. A Moradia Digna

Apesar dos preceitos constitucionais a respeito do direito

à moradia, da função social da propriedade e do seu aspecto solidaríssimo, Cortiano (2002) em seu discurso jurídico sobre a propriedade e suas rupturas, o crescimento desenfreado das cidades passou a ferir os conceitos próprios desenvolvimento social e moradia digna, em constante afronta ao princípio da dignidade humana. Já a Carta Magna (BRASIL,1988) em seu art. 6º determina como direitos fundamentais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, bem como, cabe aos entes federados promover o programa de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, conforme consta em seu art. 23, IX.

Não obstante as previsões constitucionais sobre a necessidade de desenvolvimento de uma política urbana, o adequado ordenamento territorial e a realização de uma política urbana devem buscar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A criação de um plano diretor para atender a estas finalidades consta na Constituição em seus arts. 30, I, II e VII e 182, §§ 1º, 2º e 4º, incisos I, II e III, porém observamos que estes ideais de igualdade e democracia previstos na Constituição de 1988, chamada a "Constituição Cidadã", não têm se concretizado.

É muito comum, nos depararmos com gigantescas e luxuosas construções nos grandes centros urbanos e nas chamadas "zonas nobres" das cidades, sejam elas de natureza comercial ou residencial, contrastando com a miséria humana, normalmente encontrada nas periferias.

Em um país onde a pobreza e as desigualdades sociais atingem

um índice alarmante, é impossível não fazer uma análise crítica à indiferença do Poder Público às condições de moradia da população na maioria das cidades brasileiras. Apesar da previsão Constitucional assegurando aos entes federados o poder-dever de desenvolver uma política urbana que garanta o bem-estar dos cidadãos, o que se vê é uma total indiferença do Poder Público ao cumprimento das regras constitucionais que busque atender à função social da propriedade.

Em pesquisa realizada ao site "Vivendo sem Lar"[6], foi possível encontrar um conceito básico sobre moradia, embasados em dados do IBGE. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) uma moradia para ser considerada digna deve contar com uma básica infraestrutura como água encanada por abastecimento geral, saneamento básico e coleta pública de lixo. Além disso, para ser inclusa dentro do critério de digna, os dormitórios da moradia deverão suportar até dois moradores.

No entanto, este conceito técnico sobre as condições mínimas de moradia que possa assegurar a dignidade da pessoa humana, não tem sido observado pelo Poder Público. Numa ânsia de promover o crescimento econômico das cidades, o Poder Público pouco ou nada tem primado por adotar programas compatíveis com o desenvolvimento social. Diante disto, o que se observa nas periferias, são aglomerados de barracos (favelas) que não atendem quaisquer

6 - "O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na publicação Indicadores de Desenvolvimento Sustentável de 2010, indica que o número de moradias no Brasil saltou de 35,902 milhões para 57,557 milhões de casas. Porém, o número de moradias adequadas em 1992 eram de apenas 13,219 milhões e este número passou para 32,618 milhões em 2008, o que dá cerca de 56% de moradias dignas no país. Em relação aos estados, em 2008, os dois que possuíam a menor percentagem de moradias adequadas eram o Mato Grosso do Sul e o Amapá com 21,2% e 22,5% respectivamente. Na outra vertente, o Distrito Federal com 78,6% e São Paulo com 77,3% tem o maior número de moradas dignas no Brasil.

dos requisitos considerado pelo IBGE como sendo de uma moradia digna. Estes aglomerados são permeados por esgotos a céu aberto, lixos acumulados e absoluta ausência de infraestrutura básica, afastando qualquer conceito de moradia digna ou de dignidade humana.

Em artigo científico intitulado "Favelas e Meio Ambiente Urbano", Silva (2011) apresenta uma evolução histórica sobre a origem das favelas, desde o Brasil-Colônia, demonstrando que o exercício arbitrário do poder dos burocratas e grandes proprietários, que cediam suas terras mediante a condição de ocupação, produção e pagamento de dízimo, sempre se sobrepujaram ao poder público, que pouco ou nada interferia nas condições de vida das famílias desfavorecidas. Para o autor, o problema que remanesce é determinar exatamente quando uma propriedade atende ou não sua função social, problema este que surgiu com a industrialização do país, a concentração de renda nas grandes cidades e a contínua impossibilidade de se viver uma vida digna no campo por falta de uma política agropecuária séria e de aplicação constante.

Desta forma, é possível inferir que o interesse econômico do poder público em diversos setores da sociedade, sempre prevaleceu sobre o interesse na dignidade da pessoa humana.

Quando este discernimento se dá por regiões, a discrepância entre a região Sul e Sudeste para o restante do país é ainda maior. A região Sudeste possui 72,5% de moradias dignas e o Sul 62,3%. A região do Nordeste possui apenas 40,2% e o Norte 39,4%. O dado mais alarmante encontra-se na região Norte do país que, de todas as suas moradias, apenas 28,6% são consideradas adequadas para se morar. In: http://vivendosemlar.wordpress.com/2011/05/28/definicao-da-moradia-digna/ - Consulta ao site em 27/10/2013.

10. A responsabilidade da administração pública municipal

O Estatuto da Cidade institucionalizou o conjunto de meios e instrumentos a serem utilizados pelo Poder Público como normais gerais de Direito Urbanístico, possibilitando, especialmente à administração pública municipal uma atuação mais eficaz em busca dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana.

Como nos traz Meirelles (2011), soma-se ao Estatuto da Cidade o argumento de que todas as esferas do governo devem atuar no sentido de atender aos referidos princípios constitucionais, cabendo aos Municípios uma atuação mais direta e rigorosa. Segundo o autor, *"é preciso reiterar que a competência Municipal decorre da Constituição Federal e não do Estatuto da Cidade."* No entanto, é no Estatuto da Cidade, que dispomos das mais precisas regras sobre a responsabilidade do poder público no desenvolvimento de políticas urbanas que permitam à população o acesso à moradia digna e ao bem-estar social.

De acordo com as regras do artigo 50 do Estatuto da Cidade:

> *Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.*

Assim de acordo com a letra da lei, a criação de um Plano Diretor é obrigatória às cidades com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas,

aplicando-se, tais disposições ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal, conforme previsão do artigo 51 da Lei. Para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ainda ser elaborado um plano de transporte integrado, compatível com o plano diretor nele inserido. Porém, importante diferencial do ordenamento urbanístico, diz respeito à punição dos agentes responsáveis pela elaboração e execução da política de desenvolvimento urbano através do Plano Diretor, que deixarem de fazê-lo no prazo e condições exigidas por lei.

Para tanto, reza do artigo 52 do Estatuto da Cidade, que sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

De acordo com o art. 11, II da Lei 8.429/1992, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente, retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício. Nesta breve análise da legislação cabível à espécie, não há como concluir de maneira diversa, que a administração pública é responsável por seus atos de ação ou omissão, bem como que sofra as consequências da falta de planejamento urbanístico que impeçam à população o acesso à moradia digna e ao bem-estar social.

Para Meirelles (2011), a administração pública tem poderes e deveres inerentes à sua condição estatal, o que impõe a conciliação dos preceitos da responsabilidade civil com as normas administrativa que regem suas atividades. Por isso, não há como admitir que o Poder Público, por ação ou omissão de seus deveres, cause constantes danos a alguém e se exima de indenizar. Neste caso, a responsabilidade é administrativa e se confunde com o ilícito penal, pois provem da violação ou do atentado ao interesse público, presumido este, como sendo a violação direta à Administração com reflexos na coletividade.

Embora pareça não haver uma sanção específica ao Poder Público ao deixar de aplicar as diretrizes de política pública urbana que garanta à população o bem-estar social, é impossível ao a meu ver, afastar o dever do Município de indenizar a população por uma política pública urbana mal aplicada ou inexistente nos termos do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Referente ao Estatuto da Cidade, Mukai (2013) destaca que o mesmo trata do planejamento global das atividades municipais e do plano diretor. Neste sentido, a Lei 10.257/2001 veio completar a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tornando obrigatório o planejamento sobre os gastos públicos e, em especial, o planejamento governamental nunca efetivado. Assim, segundo o art. 182 da Constituição Federal e também o art. 39 da lei, todas as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano do Município terão de ser obrigatoriamente observadas na elaboração do seu Plano Diretor.

Vale lembrar que os Tribunais de Justiça do país já vêm responsabilizando o Poder Público pela ausência de planejamento

urbano e, consequentemente, pela falta ou deficiência na prestação dos serviços públicos que garantam à população o bem-estar social e uma vida minimamente digna.[7]

11. Considerações

O presente artigo nos possibilita refletir criticamente acerca da necessidade de se respeitar e obedecer aos princípios constitucionais que visam proteger a dignidade da pessoa humana, associando-os às normas do Estatuto da Cidade, bem como às do Plano Diretor. De forma específica destaca a relevância do Plano Diretor como instrumento de uma política social de preservação da qualidade de vida populacional perante o desenvolvimento urbanístico. Em uma perspectiva analítica, busca identificar as verdadeiras nuances que motivam a elaboração de um Plano Diretor. Desta forma, é imperativa a obediência às normas rígidas que garantam a qualidade de vida de uma população urbana, coadunando com o direito urbanístico, o desenvolvimento social e das cidades, além do planejamento urbanístico, capitulando seus conceitos, evolução e regulação, análise econômica e sua relação com a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor.

Assim, o artigo em pauta oportunizou, numa visão mais ampla ao princípio da função social da propriedade, que o Poder Público

7 - In (TJ-SP - REEX: 125006320088260602 SP 0012500-63.2008.8.26.0602, Relator: João Carlos Garcia, Data de Julgamento: 08/02/2012, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 17/02/2012); (TJSP - 7ª Câmara de Direito Público; AC n.º 63.337-5 - São José dos Campos; Rel. Des. Guerrieri Rezende; j.
22/5/2000; v.u.) JTJ 234/111. (TJ-AM - APL: 20100031123 AM 2010.003112-3, Relator: Des. Sabino da Silva Marques, Data de Julgamento: 14/02/2011, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 05/04/2011); e, (TJ-AC - APL: 236578620088010001 AC 0023657-86.2008.8.01.0001, Relator: Eva Evangelista de Araújo Souza. Data de Julgamento: 04/10/2011, Câmara Cível, Data de Publicação: 28/10/2011).

deveria dar ao bem-estar social e à qualidade de vida populacional, diante do crescimento urbano desenfreado, do aquecimento do mercado imobiliário e da crescente circulação de riquezas como símbolos de desenvolvimento e prosperidade. Seria difícil dissociar estes fatores, isolando-os dos planos de governo, para associarmos apenas o conceito de moradia digna ao desenvolvimento social e urbanístico.

Ao fazer uma análise da realidade populacional brasileira, suas condições de habitação, higiene, saúde e alimentação, é possível constatar que a política de desenvolvimento urbano, apesar de previstas no Plano Diretor das cidades, não são cumpridas, na maioria das vezes, buscando apenas o desenvolvimento arquitetônico e estrutural das cidades associado ao progresso econômico.

Conforme objetivo do presente estudo foi possível apontar e dissecar os temas mais relevantes do Plano Diretor direcionados não só ao desenvolvimento econômico das cidades, mas também ressaltando sua importância no desenvolvimento sócio populacional. Muito tem se falado sobre qualidade de vida, mas na verdade, o crescimento urbano desenfreado e desordenado, vem prejudicando a formação de um meio ambiente que se possa considerar ecologicamente sustentável.

É necessário enfatizar no contexto, que o planejamento urbanístico a ser desenvolvido pelo Município, tem no Plano Diretor, não só como elemento normativo e limitativo do direito de construir, mas também um instrumento básico da política de expansão urbana e de desenvolvimento social.

Quanto à competência dos entes federados para legislar sobre a matéria, destaca- se, essencialmente a dos Municípios, buscando analisar especialmente a responsabilidade da administração pública municipal pelo acesso à moradia digna.

O processo legislativo de um Plano Diretor deverá, como qualquer outro corpo normativo, submeter-se a um processo legislativo ordinário ou especial, de acordo com a necessidade do local e do momento.

O Estatuto da cidade concretiza aquela obrigatoriedade do Plano Diretor em todas as suas nuances, tornando este instrumento como a Carta Magna do Município.

Porém, importante diferencial do ordenamento urbanístico, diz respeito à punição dos agentes responsáveis pela elaboração e execução da política de desenvolvimento urbano através do Plano Diretor, que deixarem de fazê-lo no prazo e condições exigidas por lei.

Quando se fala em desenvolvimento socioeconômico de uma cidade ou região, há que se ter em mente a qualidade de vida de seus habitantes. Isto significa dizer que, de acordo com o princípio constitucional da isonomia, a pessoa, não importando qual é o seu status social, precisa ter condições mínimas necessárias de habitação, saúde e educação de modo a se desenvolver como verdadeiro cidadão. Para tanto, as entidades e órgãos governamentais ao se dedicarem ao planejamento sócio urbanístico devem se preocupar em proporcionar qualidade de vida à população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU; Di Sarno, Daniela Campos Libório (Coord.) Direito urbanístico e ambiental.
2ª ed. rev. Belo Horizonte; Fórun, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em jul de 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho e 2001. Presidência a República. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm, acesso em jul.2023.

CAMARGO Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo Malheiros, 1993.

DALLARI, Adilson Abreu. Direito Urbanístico e Ambiental. Editora Fórum. Belo Horizonte/MG, 2ª edição revista, 2011, p.Horizonte: Fórum, 2010.

JAMPAULO júnior, João. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, Adilson JUNIOR, Eroulths Cortiano. O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas (Uma análise do Ensino do Direito de Propriedade). Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
JAMPAULO JÚNIOR, João. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório

(Coord.) Direito urbanístico e ambiental. 2ª ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JUNIOR, Eroulths Cortiano. O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas (Uma análise do Ensino do Direito de Propriedade) – Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

KARL Renner. Gli Instituti del Diritto Privatto e la Loro Finzione Sociale, 1982.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de construir. 7ª. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo com a colaboração de Beatriz Di Giorgio e Flávia Piovesan. São Paulo: Malheiros, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 6ª ed., 2ª tiragem. Atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo Malheiros, 1993.

MEIRELES, Hely Lopes. Direito de Construir. 10ª. Edição atualizada por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner JR e Mariana Novis. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MUKAI, Toshio. Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257 de 10-7-2001 -3ª ed. rev. E ampliada, com comentários às Lei do Programa Minha Casa Minha Vida – São Paulo: Saraiva, 2013.

PERLINGIERI, Pietro. Introduzione ala problemática dela proprietá. Camerino: Jovene, 1971.

PINTO, Victor Carvalho. Plano Diretor e Direito de Propriedade. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo/SP, 3ª edição Revista e atualizada, 2011.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7ª. Edição revista e atualizada - Malheiros Editores, São Paulo, 2012.

SILVA, José Carlos Alves da. Favelas e meio ambiente. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.) Direito urbanístico e ambiental. 2ª ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

TEM UM DRONE NA MINHA JANELA, UMA PRÉVIA ANÁLISE QUANTO ÀS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES AO DIREITO À INTIMIDADE

Anelize Klotz Fayad[1]
Rafael José Joaquim[t]

Resumo: A Agência Nacional de Aviação Civil é o órgão responsável pela normatização do uso de Veículo Aéreo Não Tripulado ou Aeronave Remotamente Pilotada (Remotely-Piloted Aircraft – RPA) ou drones. É ela quem define o que é uma aeronave em que o piloto não está a bordo. Sendo um órgão público, visa preservar a segurança aérea no uso dos dispositivos como a segurança da população e uso dos drones no espaço aéreo. O direito à intimidade, à vida privada, à honra e à privacidade recebem proteção constitucional no artigo 5°, inciso X. São considerados direitos fundamentais e asseguram o direito à indenização, seja moral ou material, em caso de violação. Dentro de um caráter pseudorrevolucionário, a tecnologia convoca indivíduos a participarem de uma construção e depuração de informações e imagens, públicas e particulares produzidas nem sempre valoradas quanto ao meio utilizado para execução. A forma quanto à obtenção de imagens ou cenas privadas em cenários urbanos, ainda que em locais públicos merece atenção do direito de modo preventivo. Abstrai-se desta forma um conflito entre direito privado e direito público. É preciso compreender as controvérsias surgidas com o uso de tecnologias exploradoras diante do exercício da liberdade de informação na comunicação em face ao direito à intimidade para que não se constitua em censura quanto à liberdade de expressão. O presente estudo visa traçar possíveis implicações quanto ao uso de drones ainda que sem o intuito de ferir

a intimidade e a legislação, educando o leitor para a correta aplicação da divulgação de imagens.

Palavras-chave: direito à intimidade; direito à privacidade; direito de imagem; tecnologia; aeronave remotamente pilotada.

1. Introdução

Drone é uma subcategoria de Veículo Aéreo Não Tripulado ou Aeronave Remotamente Pilotada (Remotely-Piloted Aircraft – RPA) e neste estudo, será feito o emprego do vocábulo drone, conhecido popularmente no cenário social.

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) é o órgão principal, responsável pela normatização do uso de drones definindo o que é uma aeronave em que o piloto não está a bordo, vinculada ao Ministério da Infraestrutura.

As regras da ANAC são complementares às normas de outros dois órgãos federais, do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), vinculado ao Ministério da Defesa e da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), vinculada ao Ministério das Comunicações, e devem ser observadas em conjunto.

Os drones são reconhecidos para fins que não sejam somente a recreação, e sim uso comercial, corporativo ou experimental.

1 - Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas e Professora titular no curso de Direito da Faculdade INSPIRAR Curitiba; Advogada. Administradora pela Universidade Federal do Paraná, pós-graduada em Marketing e Logística Empresarial na UFPR, pós-graduada em Negócios Internacionais e Logística Internacional pela Faculdade de Administração e Economia do Paraná FAE.

2 - Acadêmico do 9° período do curso de Direito Faculdade Inspirar.

Possuem regramento específico, porém de fácil equívoco com o uso de aeromodelos, estes sim, destinados ao lazer.

A tecnologia aproximou o uso de drones como instrumento auxiliar em diversos setores como o agrícola, ambiental, de turismo, engenharia, mapeamentos, como em buscas e resgates como acidentes aéreos, investigações, e principalmente coberturas jornalísticas sejam as de eventos como o carnaval, ou onde o acesso é restrito, seja por condições do evento ou por impedimentos de segurança como em situações de conflitos (guerra).

O objetivo principal do uso de drones nos setores elencados, é informar, e a informação é um direito público de todo o cidadão, reconhecido como Princípio no estudo do Direito.

O uso de aeronave remotamente pilotada (drone) para filmagens e capturas de imagens, em acontecimentos de todos os tipos envolvendo pessoas, pode se tornar um meio violador de intimidade, quando mal utilizado.

Dentro de um caráter pseudorrevolucionário, a tecnologia convoca indivíduos a participarem de uma construção e depuração de informações e imagens particulares produzidas nem sempre valoradas quanto ao meio utilizado para serem executadas.

Redes sociais, consideradas canais de vanguarda, por meio de seus patrocinadores, alimentam seu conteúdo induzindo usuários para jornadas de exposição de imagens; seja deles próprios ou de terceiros, à divulgação para se obter likes ou os "joinhas", em troca de fama. Não há determinação de limites em informar, ou mostrar; não

considera direitos constitucionais dos cidadãos como a intimidade ou privacidade, cabendo ao sujeito telespectador decidir se quer ver ou não o que está disponível em sua tela.

Mas o uso irrestrito da tecnologia por meio dos drones, pode ultrapassar limites, não só físicos, como os legais, justificando o exercício da liberdade da busca pela informação?

O direito à intimidade, assim como a vida privada, honra e a privacidade recebem proteção no artigo 5 o, inciso X da Constituição Federal e amplo arcabouço legislativo. São considerados Direitos Fundamentais e asseguram o direito à indenização, seja moral ou material, em caso de violação.

Recentemente a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), enfatizou o tratamento de dados pessoas quanto aos meios digitais à pessoa física ou jurídica para proteção e respeito à privacidade.

Neste compasso, o direito à intimidade abrange o direito à inviolabilidade domiciliar, pois há uma relação entre pessoa e espaço domiciliar que deve ser preservada.

Para esta pesquisa foram utilizados os aportes teóricos do Direito como Robert Alexy, Carlos Frederico Bentivegna, Alexandre de Moraes, entre outros, assim como artigos e legislações pertinentes.

Configura-se uma discussão entre direito privado da intimidade e o direito público, o de informar, como dois fundamentos, um normativo e um analítico e, para isto, ponderações se fazem

necessárias quanto à regulamentação e uso de drones junto à estrutura fundamental do estado e da sociedade.

2. Drone – competências e operação

As regras da ANAC são complementares às normas do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), do Ministério da Defesa e da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

O DECEA é vinculado ao Ministério da Defesa, Força Aérea brasileira, órgão do poder Executivo e subordina-se ao comando da Aeronáutica. É uma organização responsável pelo controle do espaço aéreo brasileiro, provedora dos serviços de navegação aérea que viabilizam os voos e a ordenação dos fluxos de tráfego aéreo no País.

A ANATEL é uma Agência Reguladora de serviços de telefonia vinculada ao Ministério das Comunicações, também do poder Executivo sendo uma Autarquia criada por lei. Realiza medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando dentro dos princípios norteadores da Administração Pública.

Por sua vez, a ANAC também é uma agência reguladora federal criada por lei, que regula e fiscaliza as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil, observadas as orientações, políticas e diretrizes do Governo federal e vincula-se ao Ministério da Infraestrutura.

Todos os referidos órgãos são de competência do poder executivo.

No presente estudo, será dado destaque à ANAC em relação aos regulamentos e prática de condutas dos usuários quanto à operação de aeronaves remotamente pilotadas, sem desconsiderar orientações relevantes dos outros dois órgãos supra.

A ANAC editou uma cartilha com orientações para os usuários de drones (2017). Nela constam o regulamento brasileiro de Aviação Civil Especial nº 94/2017 como demais instruções suplementares.

A ANATEL apresenta três resoluções e uma portaria com orientações e considerações, e o DECEA emitiu três Instruções de Comando da Aeronáutica.

O regulamento da ANAC considera aeromodelos as aeronaves não tripuladas e utilizadas para o lazer. Já as RPA são as não tripuladas utilizadas a outros fins como corporativos ou comerciais.

Há ainda as aeronaves não tripuladas autônomas em que não há interferência do piloto durante o voo que não possuem permissão para serem operacionalizadas no Brasil (ANAC, 2017, p. 7).

A regulamentação da ANAC versa sobre características administrativas como registro, limite de idade, licenças, habilitações, local para operação, autorizações ou não de projetos. Para a operação dos drones é preciso apenas o registro da aeronave[3], não há necessidade de projetos, ou limite de idade para operação, nem certificado médico. A licença e habilitação também são dispensadas para operações abaixo de 400 pés.

3 - Aeromodelos acima de 250 gramas e RPA entre 250 gramas e 25 kg que se destinem a operações na linha de visada visual (VLOS) até 400 pés acima do nível do solo, devem ser cadastrados por meio de ferramenta online disponível no endereço sistemas.anac.gov.br/sisant.

Quanto ao local de operação, a cartilha estabelece que: a distância a ser percorrida não poderá ser inferior a "30 metros horizontais de pessoas não envolvidas e não anuentes com a operação. O limite de 30 metros não precisa ser observado caso haja uma barreira mecânica suficientemente forte para isolar e proteger as pessoas não envolvidas e não anuentes." (ANAC, 2017, p. 8-9).

Esse limite não se aplica às operações por órgãos de segurança pública, de fiscalização tributária e aduaneira (especialmente em solo de fronteira), combate a vetores de transmissão de doenças, de defesa civil e/ou do corpo de bombeiros, ou operador a serviço de um destes.

Entretanto, há uma orientação de não ser permitida aos operadores de drones que estejam sob o efeito de substâncias psicoativas. Esses operadores estão sujeitos às regras quanto ao uso de álcool e de substâncias entorpecentes listadas no Regulamento brasileiro de Homologação Aeronáutica (RBHA 91), item 91.17 (ANAC, 2017, p. 10).

3. Fiscalização e sanções previstas pela ANAC

A ANAC dispõe de um sistema para registro de drones integrando os perfis dos usuários (como transferência de titularidade) para segurança e estabilidade do serviço.

Por ser uma agência reguladora e dividindo a normatização com ANATEL e DECEA, todos órgãos do governo federal, a transferência de informações e acesso se dá pela plataforma gov.br e o nome do sistema de cadastro de drones é chamado SISANT

(Sistema de Aeronaves não Tripuladas).

A fiscalização segundo a ANAC se dá por um programa de vigilância e por denúncias recebidas a serem apuradas na esfera administrativa da atuação da agência, sendo regradas pelo Código brasileiro de Aeronáutica, sob a Lei nº 7.565/86 e com o apoio do DECEA em relação a utilização do espaço aéreo e a da ANATEL em relação à radiofrequência.

Na esfera civil e penal, a competência será dos órgãos de segurança pública. Indicando o Código Penal, artigos 2614 e 1325 como dispositivos aplicáveis ao uso indevido de drones. Também menciona o art. 33 do Decreto das Contravenções Penais nº 3.688/1941, que se refere a não possuir licença para dirigir aeronaves.

Quanto à atuação relevante da ANATEL, há a Resolução nº 715 de 2019, que aprova o regulamento de avaliação da conformidade e homologação de produtos para telecomunicações. No entanto, versa sobre operação dos sinais de frequências, voltada para o lado técnico em que o aparelho (drone) tenhas especificações de qualidade para ser utilizado de acordo com controles de qualidade e certificações de origens, com disposições de sanções quanto ao procedimento para homologação.

---

4 - Art. 261 - Expor a perigo embarcação ou aeronave, própria ou alheia, ou praticar qualquer ato tendente a impedir ou dificultar navegação marítima, fluvial ou aérea: Pena - reclusão, de dois a cinco anos.

5 - Art. 132 - Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente: Pena - detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave. Parágrafo único. A pena é aumentada de um sexto a um terço se a exposição da vida ou da saúde de outrem a perigo decorre do transporte de pessoas para a prestação de serviços em estabelecimentos de qualquer natureza, em desacordo com as normas legais.

4. A proteção do direito à intimidade

O direito à intimidade, assim como a vida privada, honra e a privacidade recebem proteção constitucional no artigo 5o, inciso X da Constituição Federal.

São considerados direitos fundamentais e asseguram o direito à indenização, seja moral ou material, em caso de violação. A Constituição os recebeu como valores humanos (SILVA, 2010, p.100).

Tratando-se de proteção legal, Alexandre de Moraes ensina que "Os direitos à intimidade e à vida privada consubstanciados em bens, pertences e documentos pessoais existentes dentro de "casa" – garantem uma salvaguarda ao espaço íntimo intransponível por intromissões ilícitas externas, e contra flagrantes arbitrariedades" (MORAES, 2022, p.72).

A Organização das Nações Unidas traz na Declaração Universal dos Direitos Humanos e comunga da mesma proteção quanto às interferências ou ataques externos à vida privada, família, lar, correspondência, honra e reputação da pessoa humana em seu artigo. 11, Decreto nº 678/ 1992 que promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

A intimidade é um direito da personalidade intransmissível e irrenunciável, condicionado à autorização pessoal até para fins comerciais, salvo para administração da justiça e manutenção da ordem pública. A intimidade também recebe proteção ao âmbito penal quanto à divulgação de cenas e imagens não autorizadas pela

pessoa ou familiares do sujeito.

Recepciona-se a intimidade como direito à privacidade abrangendo todas as manifestações da esfera íntima e da personalidade. Configura-se como o "conjunto de informação acerca do indivíduo que ele pode decidir manter sob seu exclusivo controle ou comunicar, decidindo a quem, quando, onde e em que condições, sem a isso poder ser legalmente sujeito" (SILVA, 2012, p 100).

Entende-se que apenas o titular da privacidade é que pode decidir o que expor, o que informar, quando, a quem, por qual meio, sem que se sujeite às normas ou a terceiros. Diante desta afirmativa, se justifica então o direito e a vontade dos usuários de redes sociais em autocontemplar a superexposição da própria vida, do corpo, de caras e bocas.

Nesse sentido, Bauman (2013, p. 26-27) expõe uma forma de controle social por meio da vigilância de drones mascarado de recreação por sua flexibilidade assim como o uso de outras tecnologias eletrônicas, como o aparelho móvel de telefone celular. É o usuário que voluntariamente disponibiliza suas imagens, a um público diverso, incontrolável, indistinto sem se preocupar com proteção pessoal, tampouco à privacidade ou imagem, pois a cede, em troca de vaidade e satisfação pessoal.

As redes sociais, consideradas canais de vanguarda, alimentam aos seus usuários jornadas para exposição, de imagens deles próprios ou de quem quer que seja, à divulgação.

Cediço que a propagação de imagens, assim como de

informação, com o advento da internet, possui uma velocidade de transmissão eficaz atingindo os mais distintos sítios fronteiriços de visualização. O que importa é inovar, uma vez que o conteúdo é produzido pelos próprios usuários em troca de fama, prestígio, dinheiro, sedução e até mesmo vingança, como no caso de ações passionais.

Sendo assim, há o desprezo, seja por ignorância, ou pela incredulidade daquele que divulga imagens, da existência de alguma regulamentação que possa recair com eficácia sobre o possível desrespeito ao direito fundamental que é a privacidade. Com o uso inofensivo de drones não é diferente, é um instrumento para a obtenção de imagens ou cenas privadas em cenários urbanos, ainda que em locais públicos e por isto merece atenção do direito de modo preventivo.

A vida privada da pessoa natural é inviolável, conforme art. 21 do Código Civil. Compreende-se o direito de vizinhança que também visa guardar a intimidade e privacidade do indivíduo.

É reconhecido ao proprietário ou o possuidor de um prédio o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha[6].

Fazer cessar, pela exegese normativa, é impedir, ou proibir interferências que venham a ferir espaços de edificações zonas, e os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança sendo prevista a indenização ao sujeito passivo das interferências.

Recentemente a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 13.709/ 20187 preconiza a inviolabilidade da intimidade como um direito e enfatiza o tratamento de dados pessoas quanto aos meios digitais à pessoa física ou jurídica para proteção e respeito à privacidade.

Remetendo ao Código Penal (art. 216B) há o reconhecimento, como crime a exposição de intimidade sexual da pessoa. Quem produzir, fotografar, filmar ou registrar, por qualquer meio, conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado sem autorização dos participantes sujeitar-se-á à detenção e multa.

E aquele que perseguir alguém, reiteradamente e por qualquer meio, ameaçandolhe a integridade física ou psicológica, restringindo-lhe a capacidade de locomoção ou, de qualquer forma, invadindo ou perturbando sua esfera de liberdade ou privacidade. Sofrerá como pena a reclusão e multa. (art. 147 A do Código Penal incluído pela Lei nº 14.132/2021 conhecida como Lei da prática de Stalking)).

Nesse compasso há a hipótese de uso de drones em investigação criminal como meio de obtenção de provas. O poder público no uso

6 - Art. 1.277. O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha. Parágrafo único. Proíbem-se as interferências considerando-se a natureza da utilização, a localização do prédio, atendidas as normas que distribuem as edificações em zonas, e os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança.

7 - Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos: IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; Art. 17. Toda pessoa natural tem assegurada a titularidade de seus dados pessoais e garantidos os direitos fundamentais de liberdade, de intimidade e de privacidade, nos termos desta Lei.

de suas prerrogativas junto aos particulares também deve seguir parâmetros legais e a privacidade é um delimitador, sendo necessária a razoabilidade para não incorrer em violação de direito (BRUM, et all, 2019, p. 34).

Diante do conflito entre busca pela informação sob a alegação de segurança e a proteção da intimidade, imagem e vida privada contra invasões ou arbitrariedades, se faz necessário uma conciliação entre estes valores, do contrário, a tendência é um aniquilamento de uma ou de outras. (BENTIVEGNA 2019, p. 106).

A tendência para a discussão entre qual o direito mais importante a ser priorizado: o direito individual da intimidade ou o bem coletivo do direito à informação. Dentro da relação apresentada, dois fundamentos são identificados, um normativo e um analítico e, para isto, ponderações se fazem necessárias entre eles para que resultem em decisões mais justas junto à estrutura fundamental do estado e da sociedade.

Cabe, então, comentar sobre o que é justo na relação apontada. Alexy (2010, p. 176) explica que enquanto a ponderação, entre direito individual e bem coletivo existir, haverá litígio, pois há discordância na teoria da justiça. Isto ocorre pela obscuridade entre conceitos do direito individual e do bem coletivo confundindo a solução normativa. Recorre-se, portanto, a teoria dos Princípios.

Princípios como mandamentos de otimização representam normas que ordenam a realização de algo em uma medida possível diante das possibilidades jurídicas e fáticas. Diferem-se das regras concebidas como mandamentos definitivos (permissões e proibições)

dentro do espaço fático e jurídico. Na medida em que os direitos têm o caráter de otimização não representam direitos definitivos, mas direitos prima facie[8] que, ao se colidirem com bens coletivos ou direitos de terceiros, passam a ser limitados.

O bem coletivo é revestido em uma estrutura distributiva, pois não é um bem distributivo em especificidade e, por isso, a imposição de direitos individuais não podem limitar partes em um bem coletivo; isso não implica dizer que não exista o bem coletivo. Este possui status normativo ao se projetar em situação fática e jurídica e dentro de uma utilidade demonstrável. (ALEXY 2010 passim).

O resultado pode ser nominado como a relativização da ponderação do uso do princípio da proporcionalidade diante do princípio da idoneidade e necessidade. Quando isso acontece é possível o raciocínio empírico que quanto mais não se cumpre um princípio há maior importância no cumprimento do outro (ALEXY, 2010, p. 196).

Em síntese, para se atender a um princípio é preciso que não se atenda a outro, ou que não resulte em prejuízo de outro.

5. Drone como meio tecnológico

A intimidade está conceituada e protegida sem dificuldade pelo arcabouço legal, o que não está explícito é o "qualquer meio" descrito junto aos dispositivos. Tampouco a orientação de limitar a 30 metros de distância, conforme cartilha da ANAC, não garante a não invasão de privacidade quando, hipoteticamente, se abre a janela

8 - Prima facie [Lat., 'à primeira vista'.] Que se pode verificar de pronto, sem ser preciso maior exame. HOLANDA, Aurélio Buarque. Dicionário Aurélio. 2012

de um apartamento e um drone é visto nitidamente, a 30 metros flutuando diante do morador.

Segundo estudos técnicos as imagens geradas por alguns tipos de drones possuem alta qualidade e grande precisão de posição focal para captura de imagens, não sendo necessário que o aparelho se aproxime do alvo de imagem mais que 30 metros para poder visualizá-lo. Além disso, devido ao controle ser remoto, faz dos drones uma ferramenta perfeita para trabalhos que necessitam de imagens e vídeos, ensina Longhitano. (https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3138/tde-10012011-105505/pt- br.php 14 jul 2023).

A imagem e captura feita por um drone é considerada de grande eficácia e isso se deve à sua composição de avançados componentes tecnológicos entre eles: bateria de longa duração, hélices, placa controladora, receptor, câmeras de alta resolução, além de outros itens capazes de potencializar a qualidade do aparelho como a velocidade, explica Nascimento. (https://www.nucleodoconhecimento.com.br/tecnologia/drones-no- georreferenciamento).

A revolução tecnológica deriva da exploração não controlada nas fronteiras de redes socias pela Internet. Conforme aduzido, elas dependem de conteúdo muitas vezes criados por seus usuários. Quebram-se barreiras de fronteiras territoriais pela interatividade, uma transformação da comunicação em busca da informação sob diferentes óticas o que contribui para movimentos sociais de todo o tipo, assim como a propagação dos perigos. (SCHREIBER 2013, p.12).

A velocidade do desenvolvimento de tecnologias em especial para uso dos drones é inversamente proporcional à aplicação da legislação, uma vez que os órgãos que regulamentam seu uso, são do poder executivo e não legislativo. A visão é técnica e não jurídica, e ainda assim, a atuação da ANAC é meramente administrativa, não atuando na fiscalização e sanção de possíveis infrações.

6. Considerações finais

Os drones são usados para fins comerciais, corporativos ou experimentais e possuem regramento técnico específico, distinguindo-se de aeromodelos utilizados para o lazer.

Desenvolvem-se diversas tecnologias que favorecem o emprego de drones em diversos setores como o agrícola, ambiental, de turismo, engenharia, mapeamentos, como em buscas e resgates como acidentes aéreos, investigações, e principalmente coberturas jornalísticas sejam as de eventos como o carnaval, ou onde o acesso é restrito, seja por condições do evento ou por impedimentos de segurança como em situações de conflitos (guerra).

Os drones são usados como meio de captura de imagens em acontecimentos envolvendo pessoas, tornando-se um iminente instrumento violador de intimidade.

A regulamentação atual para o uso de drones é feita pela ANAC em conjunto com a ANATEL e DECEA. Todos os referidos órgãos são de competência do poder executivo e, portanto, só se referem ao uso administrativo e, quanto às interferências e uso de frequências nas transmissões que possam prejudicar o espaço aéreo, deixando

lacunas quanto aos limites legais quanto a sua operação territorial e urbana.

Mister destacar que a ANAC orienta que para a operação dos drones é preciso apenas o registro da aeronave não sendo necessário informar onde irá atuar, nem o limite de idade para operação do aparelho, sendo que a licença e habilitação também são dispensadas para operações abaixo de 400 pés. Entretanto, não permite aos operadores de drones que estejam sob o efeito de substâncias psicoativas. Esses operadores estão sujeitos às regras quanto ao uso de álcool e de substâncias entorpecentes listadas no Regulamento brasileiro de Homologação Aeronáutica.

A fiscalização, segundo a ANAC, se dá por um programa de vigilância e por denúncias recebidas a serem apuradas na esfera administrativa da atuação da agência, sendo regradas pelo Código brasileiro de Aeronáutica, sob a Lei nº 7.565/86 e com o apoio do DECEA em relação a utilização do espaço aéreo e a da ANATEL em relação à radiofrequência.

A ANAC criou uma cartilha a qual orienta que a distância a ser percorrida não poderá ser inferior a 30 metros horizontais de pessoas não envolvidas e não anuentes com a operação, deixando a critério da esfera civil e penal a competência para atribuir a responsabilidade pelo uso indevido de drones. Ainda remete ao Decreto de contravenções penas quanto ao "pilotar aeronave sem licença" como se no cenário descrito, pudesse ter extremo controle efetivo.

Salvo a delimitação de trinta metros de distância de pessoas que não consintam com a filmagem, não há qualquer menção à

intimidade e privacidade da pessoa humana. Tampouco a menção para a operacionalização de drones em áreas urbanas que possam captar imagens de particulares em suas residências, ou locais de trabalho.

A tecnologia avança propiciando qualidade nas imagens geradas pelos modelos de drones existentes. Já existem drones com alta qualidade e grande precisão de posição para captura de imagens, não sendo necessário que o aparelho se aproxime do alvo mais que 30 metros para poder visualizá-lo.

A intimidade está conceituada e protegida sem dificuldade pelo arcabouço legislativo, o que não está explícito é o "qualquer meio" descrito junto aos textos dos dispositivos aduzidos no presente estudo.

É um direito da personalidade intransmissível e irrenunciável, condicionado à autorização pessoal até para fins comerciais, salvo para administração da justiça e manutenção da ordem pública. A intimidade também recebe extensa proteção ao âmbito penal e cível quanto à divulgação de cenas e imagens não autorizadas pela pessoa ou familiares do sujeito, o mesmo se aplica aos locais de trabalho conforme a legislação pertinente.

Por outro lado, as redes sociais alimentam aos seus usuários jornadas para exposição, de imagens deles próprios ou de quem quer que seja, à divulgação. A propagação de imagens, assim como de informações, com o auxílio da tecnologia, possui eficaz velocidade de transmissão ultrapassando fronteiras para visualização.

A tendência para a discussão entre qual o direito mais importante a ser priorizado: o direito individual da intimidade ou o bem coletivo do direito à informação. Para se atender a um princípio é preciso que não se atenda a outro, ou que não resulte em prejuízo de outro.

Mister a uniformização de normatização considerando os direitos fundamentais como proteção, pois cabe determinar se o uso de drone pode ser considerado pela lei como "qualquer meio" ou sendo meio digital, caberia o uso da analogia considerando o drone como meio telemático? Fica o questionamento, e o cuidado, pode ter um drone na sua janela.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Agência Nacional de Aviação. Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 91. Emenda nº 3. Disponível em: < https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/rbha-e-rbac/rbac/rbac-91/@@display-file/arquivo_norma/rbha091.pdf >. Acesso em 13 jul 2023.

_____. Agência Nacional de Aviação. Regulamento Brasileiro de Aviação Civil Especial. RBAC-E nº 94 Emenda nº 02. Disponível em: Regulamento Brasileiro da Aviação Civil Especial - RBAC-E Numero 94 - Emenda 02.pdf acesso em 13 jul 2023.

_____. Agência Nacional de Aviação. Portal de Legislação ANAC. Resolução nº 715. Homologação de Produtos para Telecomunicações. Disponível em: Resolução n 715, de 23 de outubro de 2019 - Homologação de Produtos para Telecomunicações.pdf acesso em 12

jul 2023.

_____. Agência Nacional de Aviação. Sisant. Sistema de Aeronaves não Tripuladas. Disponível em: < www.sistemas.anac.gov.br/sisant > acesso em: 14 jul 2023.

_____. Agencia Nacional de Aviação. Assessoria de Comunicação Social. Cartilha para usuários de veículos aéreos não tripulados. ASCOM 1ª Edição. Maio de 2017. Disponível em: Cartilha para Usuários de Veiculos Aéreos Não Tripulados.pdf acesso em 12 jul 2023.

_____. Ministério da Defesa. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Força Aérea Brasileira. Disponível em: < https://www.decea.mil.br/?i=quem-somos&p=o- decea > acesso em 12 jul 2023.

_____. Ministério das Comunicações. Agência Nacional de Telecomunicações. Disponível em: < https://www.gov.br/anatel/pt-br/acesso-a-informacao/institucional > acesso em 12 jul 2023.

_____. Ministério das Comunicações. Agência Nacional de Telecomunicações. Manual de Orientações Homologação de DRONES Uso próprio/pessoal. Declaração de Conformidade. Versão 2.0.8. Disponível em: Manual para Homologação de Drone - ANATEL.pdf acesso em 12 jul 2023.

_____. Nações Unidas Centro Regional de informação para Europa Ocidental. Declaração Universal dos Direito Humanos. Disponível em: Declaração Universal dos Direitos Humanos - Nações Unidas - ONU Portugal (unric.org) acesso em 12 jul 2023.

_____. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm > acesso em 12 jul 2023.

_____. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 Código Penal. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > . acesso em 12 jul 2023.

_____. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei das Contravenções Penais. Decreto Lei nº 3.688 de 03 de outubro de 1941. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3688.htm > acesso em 11 jul 2023.

_____. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.406/2002. Institui o Código Civil. Brasília, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm >. Acesso em 13 jul 2023.

_____. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > . acesso em 11 jul 2023.

_____. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para

Assuntos Jurídicos. Lei nº 14.132 de 31 de março de 2021. Acrescenta o art. 147-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de perseguição; e revoga o art. 65 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14132.htm > acesso em 14 jul 2023.

_____. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > . acesso em 13 jul 2023.

_____. Universidade de São Paulo. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP. Dissertação de Mestrado. LONGHITANO, George Alfredo. Catálogo da USP. VANTS para sensoriamento remoto: aplicabilidade na avaliação e monitoramento de impactos ambientais causados por acidentes com cargas perigosas. Disponível em: < https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3138/tde-10012011-105505/pt- br.php%2014%20jul%202023 > acesso em 13 jul 2023.

ALEXY, Robert. Direito, Razão e Discurso - estudos para a filosofia do direito, tradutor Luis Afonso Heck, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. Vigilância líquida. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BENTIVEGNA, Carlos Frederico B. Liberdade de expressão, honra, imagem e privacidade: os limites entre o lícito e o ilícito. Disponível

em: Minha Biblioteca, Editora Manole, 2019.

BRUM, Caroline B. MAURICIO, Milene, (et. al...). Uso dos drones nos procedimentos civis e criminais no Brasil: considerações sob a ótica dos Direitos Fundamentais. In: PRUDKIN, Gonzalo; BREUNIG, Fabio Marcelo org.. Drones e Ciência [recurso eletrônico]: teoria e aplicações metodológicas. Santa Maria, RS: FACOS-UFSM, 2019. I e-book (v. 1): il. Disponível em: < https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/18774/DRONES%20e%20CIENCIA.pdf?sequence=1 > acesso em 12 jul 2023.

MORAES, Alexandre D. Direito Constitucional. Disponível em: Minha Biblioteca, (38th edição). Grupo GEN, 2022.

NASCIMENTO, Francisco Ivam Castro do. Aspectos conceituais sobre o uso e aplicação de drones no georreferenciamento. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 04, Vol. 04, pp. 65-82. Abril. ISSN: 2448-0959. Disponível em: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/tecnologia/drones-no-georreferenciamento acesso em: 14 jul 2023.

SCHEREIBER, Anderson. Direito e Mídia. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2013. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522477494/. Acesso em: 14 jul. 2023.

SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: 6ª ed. Malheiros, 2009.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico, Rio de Janeiro: Forense, 2007.

"SMART CITY" CIDADE INTELIGENTE

Josélia Aparecida Küchler[1]

Resumo: Este artigo apresenta uma breve visão geral do conceito de Cidade Inteligente, tecnologias usadas no desenvolvimento, seus desafios e benefícios. Há ainda desconhecimento, por parte da população, sobre o que é uma Cidade Inteligente, especialmente porque vários termos semelhantes são frequentemente usados e não há um conceito único. Também identifica as principais dimensões e elementos que a caracterizam. Enquanto a revolução digital está oferecendo uma janela de oportunidade para melhorar a vida de milhões de residentes urbanos, não há garantia de que a rápida difusão de novas tecnologias beneficiará automaticamente os cidadãos em todos os setores. Com o aumento da população vivendo em centros urbanos, irá demandar planejamento inteligente das cidades, políticas devem ser implementadas e monitoradas não apenas para resolver problemas, como a poluição, resíduos, mobilidade, segurança, mas também como uma ferramenta para melhorar o bem-estar de todas as pessoas. Serão identificadas medidas de desempenho e iniciativas em algumas Cidades Inteligentes em desenvolvimento ao redor do mundo e no Brasil. A importância da participação da sociedade civil será analisada, na medida em que não apenas grandes corporações de tecnologia possuem os recursos necessários – capital, tecnologia e experiência – para conceber e implementar estratégias locais abrangentes de Cidades Inteligentes. As organizações da sociedade civil são partes interessadas importantes e legítimas na implementação

1 - Advogada; inscrita na OAB/PR sob o n. 21.674; Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito Curitiba; Pós- Graduada em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito Curitiba; Atuação no âmbito da advocacia privada em Direito Civil e Direito Imobiliário. Contato: joseliakuchler@gmail.com.

da tecnologia digital para melhorar os serviços e infraestruturas urbanas. A importância de entender as cidades brasileiras. Por fim, fará um exame das tecnologias fundamentais para o desenvolvimento das cidades inteligentes.

Palavras-chave: Definição de cidade inteligente, Cidades digitais, Desempenho de Cidade inteligente, Tecnologias, Participação da Sociedade Civil.

1. Introdução

Nas últimas duas décadas, o conceito de "Smart City" ou "Cidade Inteligente" tornou-se cada vez mais popular na literatura científica e nas políticas públicas. Os primeiros projetos de cidades inteligentes tendiam a ser orientados para a tecnologia, concebendo o cidadão como um provedor de dados. Surgiram novos projetos centrados no cidadão que desafiam o papel do indivíduo nessas cidades inteligentes de segunda geração.

Para entender esse conceito é importante reconhecer porque as cidades são consideradas elementos-chave para o futuro. Atualmente há um processo de urbanização massiva. A ONU estima que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050[2]. Os serviços e infraestruturas das cidades estão sendo levados ao limite para suportar o crescimento populacional. As cidades estão ficando cada vez maiores, os deslocamentos mais longos, estradas maiores e o impacto no meio ambiente aumentando. As cidades também estão no centro das mudanças climáticas. Para reduzir os

2 - Disponível em http://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701. Acesso em 31 de maio de 2023.

impactos negativos, deverá haver um plano de cidade sustentável. A urbanização, infraestrutura moderna baseada em alta tecnologia, oferece oportunidades significativas para a erradicação da pobreza e para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A segunda questão a ser analisada, são as tecnologias de informação e comunicação, caminhando para a digitalização total, o uso de inteligência artificial e aprendizado de máquina. A terceira questão a ser examinada diz respeito à participação de empresas privadas e sociedade civil. Elas também têm um papel importante a desempenhar na ponte tecnologia, inovação e inclusão. Os cidadãos devem ser ativos na gestão e governança de suas cidades, pois conhecem os problemas das comunidades onde vivem e trabalham e podem avaliar as ações das administrações municipais. Fortalecer a educação pública em cidades inteligentes, incluindo aprendizado e discutindo cidades inteligentes nos currículos escolares e educar o público para usar tecnologias inteligentes, é essencial para a participação pública. (Zeadally, 2016). Em quarto lugar, destaca-se que as discussões sobre cidades inteligentes não devem ser exclusivamente técnicas, sendo imprescindível incluir também a avaliação de benefícios sociais e individuais, o design de novos aplicativos e a melhoria dos dados coletados para o seu bom funcionamento.

A ênfase no desenvolvimento sustentável, bem como as preocupações com a proteção e uso de dados, devem estar presentes. Esta perspectiva mais ampla reflete a diversidade de interesses envolvidos no desenvolvimento de cidades inteligentes, incluindo o lucro de empresas que buscam capitalizar em aplicativos de cidades inteligentes e uma perspectiva sociopolítica que prioriza o alinhamento dos avanços tecnológicos com as necessidades da

sociedade.

Em quinto lugar, serão mostrados os desafios das cidades inteligentes relacionados à infraestrutura, parcerias e políticas. Para se tornar uma cidade inteligente, as cidades precisam superar os desafios associados ao mapeamento de uma estratégia complexa que envolve participantes públicos e privados, partes interessadas diretas e indiretas, integradores, rede e provedores de serviços gerenciados, fornecedores de produtos e provedores de infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI). As cidades também devem proteger os dados dos residentes para amenizar as preocupações com a privacidade.

Por fim, será demonstrado alguns benefícios das cidades inteligentes. Com tecnologia de ponta, as cidades se tornam mais eficientes, conectadas e sustentáveis. Por exemplo: melhoria na infraestrutura - sistemas de transportes inteligentes, estradas melhores; consumo de energia otimizado, reduzindo custos e impacto ambiental; serviços públicos eficientes, responsivos e personalizados; proteção e segurança; qualidade de ar mais limpo e melhor saúde dos cidadãos.

2. Definição de cidades inteligentes

Existem várias definições de "Smart Cities" ou "Cidades Inteligentes" e variam de acordo com o contexto geopolítico e com as questões específicas em questão. O termo "Cidade Inteligente" é um conceito difuso e não existe uma definição única para o conceito. O termo "Cidade inteligente" apareceu pela primeira vez na década de 1990. Desde então, surgiram várias definições de Cidades Inteligentes.

Em diferentes períodos de desenvolvimento, várias partes interessadas darão definições diferentes. Entre as definições mais amplas, estão relacionadas às seis dimensões: pessoas inteligentes, economia inteligente, governança inteligente, mobilidade inteligente, vida inteligente e ambiente inteligente, para medir o desenvolvimento de cidades inteligentes (DESOUZA et al., 2020). As cidades podem fazer ajustes e melhorias adicionais de acordo com suas próprias condições reais de desenvolvimento e criar suas próprias formas de desenvolvimento características. Define-se também, como uma cidade na qual um conjunto de sensores (normalmente centenas ou milhares) é implantado para coletar dados eletrônicos de e sobre pessoas e infraestrutura de modo a melhorar a eficiência e a qualidade de vida. Moradores e trabalhadores da cidade, por sua vez, podem contar com aplicativos que permitem acessar os serviços da cidade, receber e emitir relatórios de interrupções, acidentes e crimes, pagar impostos, taxas e afins (KUMMITHA et al., 2017).

2.1. Conceito

Desde que os humanos começaram a viver nas cidades tiveram que enfrentar os mesmos problemas: saneamento básico, criminalidade, congestionamento, escassez alimentar, cobrança de impostos, manutenção de instalações públicas e serviços de emergência.

A sociedade foi evoluindo, surgiu a eletricidade, comunicação e novos problemas surgiram relacionados a infraestrutura: rede elétrica; redes telefônicas e celulares; internet (incluindo redes de fibra ótica e cabo); água corrente quente e fria; tratamento de água e resíduos; remoção de lixo e reciclagem; parques públicos e instalações

recreativas; ruas ferroviárias, ferroviárias leves e automotivas, estradas e vias públicas. Nas últimas duas décadas, com a rápida evolução da tecnologia, surgiu novo termo para as cidades, sendo denominadas "Smart City" que seria a cidade que integra tecnologias digitais em suas redes, serviços e infraestrutura, tornando-a mais eficiente e habitável para o benefício de seus habitantes e negócios.

O "British Standards Institution" (BSI)[3] define a cidade inteligente como "a integração efetiva de sistemas físicos, digitais e humanos no ambiente construído para proporcionar um futuro sustentável, próspero e inclusivo para seus cidadãos".

Na literatura, muitos autores apresentam conceitos de cidades inteligentes.

Embora a inovação digital permaneça central para o conceito de cidade inteligente, uma questão-chave é se o investimento em tecnologias inteligentes e as inovações digitais contribuem, em última análise, para melhorar o bem-estar dos cidadãos. A abordagem centrada no ser humano é considerada a chave para tornar uma cidade mais inteligente (MOHANTY, 2016).

O desenvolvimento de cidades inteligentes tem como objetivo fundamental focar no cidadão e melhorar a qualidade de vida dos residentes e alcançar a tríade de desenvolvimento econômico, social e ambiental no desenvolvimento de longo prazo. As tecnologias emergentes, como ferramentas para o desenvolvimento urbano, adquirem dados e conhecimento o tempo todo em todo o mundo, produzem mudanças qualitativas em quantidades substanciais de

3 BSI (British Standards Institution) Smart Cities Overview—Guide. available online.

dados e promovem inovação e mudança (DESOUZA et al., 2020).

Uma cidade conectando a infraestrutura física, a infraestrutura de TI, infraestrutura de negócios para alavancar a inteligência coletiva da cidade (HALL, 2000).

Uma cidade inteligente é uma cidade preparada para oferecer condições para uma comunidade saudável e feliz nas condições desafiadoras que as tendências globais, ambientais, econômicas e sociais podem trazer (HARRISON et al, 2011).

Uma cidade passa ser inteligente quando os investimentos em capital humano e social em infraestruturas de comunicação tradicionais (transportes) e modernas (TIC) alimentam o crescimento econômico sustentável e uma elevada qualidade de vida, com uma gestão inteligente dos recursos naturais, através de uma governança participativa (Caragliu et al., 2011).

Uma cidade que monitora e integra condições de todas as suas infraestruturas críticas, incluindo estradas, pontes, túneis, ferrovia, metrôs, aeroportos, portos marítimos, comunicações, água, energia, ar, resíduos, moradias, mesmo grandes edifícios, podem otimizar melhor seus recursos, planejar suas atividades de manutenção preventiva e monitorar os aspectos de segurança, maximizando os serviços aos seus cidadãos (DAMERI, 2016).

Uma cidade inteligente utiliza tecnologias para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes, oferecendo serviços públicos mais eficientes, gerenciamento de recursos mais sustentável e maior conectividade. Essas tecnologias podem ajudar a resolver

muitos dos desafios urbanos que as cidades enfrentam, incluindo o congestionamento do tráfego, a poluição e a falta de moradias. Os componentes de uma cidade inteligente incluem pessoas, governança, casas inteligentes, infraestrutura inteligente, tecnologia, economia inteligente, mobilidade inteligente, vida inteligente, estacionamento inteligente e ambiente inteligente (SESSA, 2021).

No Brasil o projeto de lei PL 976/2021 institui a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI) e conceitua cidade inteligente como "espaço urbano orientado para o investimento em capital humano e social, o desenvolvimento econômico sustentável e o uso de tecnologias disponíveis para aprimorar e interconectar os serviços e a infraestrutura das cidades, de modo inclusivo, participativo, transparente e inovador, com foco na elevação da qualidade de vida e do bem-estar dos cidadãos". Entre os princípios que deverão reger as cidades inteligentes estão a inovação na prestação de serviços públicos, o respeito à privacidade, a sustentabilidade ambiental e a economia baseada no conhecimento. O objetivo final, segundo os seus autores, é tornar os serviços públicos mais eficientes e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos[4].

Conclui-se dos conceitos de cidade inteligente que alguns autores se concentram na tecnologia, enquanto outras têm uma visão mais ampla. Também há referências frequentes a modelos helicoidais de desenvolvimento – exemplos de abordagens duplas (público-privadas), triplas (mais instituições de ensino) e quádruplas (mais cidadãos e comunidade).

4 - Projeto para implantação das Cidades Inteligentes. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/763860-projeto-preve-regras-gerais-para-implantacao-das-cidades- inteligentes-no-brasil/. Acesso em 30 de junho de 2023.

Todas essas abordagens são úteis para entendermos as cidades inteligentes.

2.2. Características principais

O conceito de cidade inteligente enfatiza cinco questões principais:

Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs): as TICs são a base para a criação de uma cidade inteligente, permitindo que dados sejam coletados, processados e compartilhados em tempo real. Algumas tecnologias que são essenciais para cidades inteligentes incluem sensores, redes de comunicação sem fio, análise de dados, inteligência artificial, Big Data e Internet das Coisas (IoT).

Planejamento urbano e desenvolvimento sustentável: o planejamento urbano é um elemento crucial para o desenvolvimento de cidade inteligente, pois essas cidades precisam ser projetadas de forma sustentável, com infraestrutura adequada e espaços públicos seguros e acessíveis.

Participação cidadã: uma cidade inteligente deve incluir a participação dos cidadãos em todas as fases do planejamento e desenvolvimento da cidade. Isso envolve a criação de canais de comunicação para a participação pública e o uso de tecnologias que permitem a cocriarão de soluções.

Políticas públicas: são essenciais para promover o desenvolvimento das cidades inteligentes, incluindo a criação de incentivos fiscais, programas de capacitação e investimentos em

infraestrutura.

Economia digital: cidades inteligentes são impulsionadas pela economia digital, incluindo a criação de empregos na indústria de tecnologia e o uso de plataformas digitais para fornecer serviços eficientes e baratos aos cidadãos.

3.3. Exemplos de cidades inteligentes[5]:

Alguns exemplos específicos de iniciativas de cidades inteligentes impulsionadas pelos governos nacionais da Coréia do Sul, do Japão e do Canadá:

A Coréia do Sul tem incentivado cidades inteligentes liderando projetos de grande escala neste setor. A iniciativa inclui quatro pilares principais: i) pesquisa e desenvolvimento; ii) desafio de soluções inteligentes (empresas privadas podem receber até 20 milhões de dólares por três anos para desenvolver projetos de cidades inteligentes); iii) desregulamentação; e iv) um programa piloto nacional para cidades inteligentes. A iniciativa tem sido muito bem-sucedida, principalmente graças ao alto nível de aceitação de smartphones (95% dos coreanos usam um telefone celular), unindo desenvolvimento urbano e o desenvolvimento do ecossistema industrial de TI. Além disso, o surgimento de iniciativas locais dos governos, a criação de equipes dedicadas a cidades inteligentes nas administrações locais, o envolvimento do cidadão e o rápido crescimento corporativo foram fundamentais para o sucesso da iniciativa de cidade inteligente. O governo agora está repensando como "viver de forma inteligente" em um ambiente da era digital. Estão enfrentando três preocupações principais: privacidade; o

compartilhamento inteligente; e custo. A Coréia está abordando o compartilhamento inteligente por meio de redes públicas de CFTV e serviços sociais integrados. Por exemplo, SK Telecom e a Korea Land and Housing Corporation trabalham juntas para equipar idosos com alto-falante que reconhece voz e fornece informações, diversão e companhia.

O Japão define cidades inteligentes como "uma cidade ou região sustentável que incorpora Tecnologia da Informação e Informática e outras novas tecnologias para resolver vários desafios que ela enfrenta e gerencia (planejamento, desenvolvimento, gestão e operação) para a sua otimização global". Além disso, as cidades inteligentes precisam ser intersetoriais e abranger setores como energia, transporte, saúde e assistência médica. Mudar de uma abordagem liderada pelo governo para a colaboração público-privada é uma prioridade importante. Os projetos de cidades inteligentes só podem ser bem-sucedidos se envolverem uma variedade de partes interessadas, como desenvolvedores de tecnologia e provedores de serviços (que fazem tecnologia); desenvolvedores da cidade (quem adicionar tecnologia); administradores municipais (que usam tecnologia); moradores e empresas locais (que compram tecnologia). Em 2019, o Ministério da Terra, Infraestrutura, Transporte e Turismo no Japão apoiou 15 'Leading Model Projects' e 23 'Prioritised Projects para Implementação', que são baseados em consórcios com o setor privado e governos para resolver desafios urbanos e regionais por meio de novas tecnologias e dados. Esse e outros ministérios designaram 71 consórcios como "Parceiros para Promoção de Cidades Inteligentes", que tenham capacidade e seriedade suficientes e os apoiarão por

5 - Smart Cities and Inclusive Growth. Disponível em: https://www.oecd.org/governance/-9789264298880- en.htm. Acesso em 2 de junho de 2023.

meio de parceria público-privado. A ideia subjacente a estes projetos é encorajar as cidades a tomarem as suas próprias iniciativas e responder aos desafios dos lugares que ficaram para trás.

No Canadá, o programa "Smart Cities Challenge" é uma competição aberta a participantes locais e governos regionais, que visa capacitar as comunidades a adotar uma abordagem de cidade inteligente para melhorar a vida de seus residentes por meio de inovação, dados e tecnologia conectada. Esta competição foi concebida para envolver todas as comunidades, incluindo comunidades rurais e remotas que têm pouco ou nenhum acesso à internet. O desafio oferece quatro prêmios de até 50 milhões, que estão abertos a todas as comunidades, independentemente do tamanho da população. Para garantir que todas as comunidades possam participar, o governo implementou uma série de incentivos para ajudar as pequenas cidades a aumentar sua capacidade e desenvolver suas propostas. No total, o governo recebeu 130 candidaturas abrangendo uma vasta gama de soluções em áreas como a segurança alimentar, redução do isolamento da população idosa, integração de migrantes e acessibilidade para pessoas com deficiência. Um dos principais aspectos da competição é que todas as ideias devem ser compartilhadas e aplicáveis a outras comunidades. Em maio de 2019, um júri independente selecionou os quatro vencedores: i) a cidade de Town of Bridgewater, Nova Scotia e sua proposta abordando a pobreza energética, ii) Nunavut Communities e seu projeto de prevenção do suicídio, iii) a cidade de Guelph and Wellington County, Ontario e seu projeto de economia alimentar circular para reduzir o desperdício e aumentar a produção de alimentos e iv) a cidade de Montréal, Quebec e seu plano para melhorar a mobilidade de todos os residentes. Quando o "desafio" foi lançado no ano de 2017, comunidades de todo o Canadá respondeu em

grande número. Desde as maiores áreas metropolitanas até algumas das menores cidades, até comunidades indígenas, comunidades de todo o país demonstraram que a inovação e a mudança possibilitada pela tecnologia podem melhorar as realidades locais de maneiras significativas.

2.3.1 Destaque para cidades inteligentes no Brasil: Curitiba

A cidade de Curitiba (Paraná) foi escolhida como a cidade mais conectada e inteligente do Brasil. Em 1974, Curitiba desenvolveu o primeiro sistema Bus Rapid Transport (BRT), um sistema de corredores de ônibus que revolucionou a maneira como os cidadãos se moviam pela cidade. A cidade também forneceu aos seus moradores acesso gratuito à internet em espaços públicos. Curitiba está desenvolvendo projetos como Fab Labs, fazendas urbanas, aplicativos para ajudar os cidadãos a navegar pela cidade e polos de inovação como o Vale do Pinhão ou Bom negócio. Está promovendo um "movimento de cidade inteligente" para construir um ecossistema de inovação para promover soluções alinhadas com a implementação dos ODS.

Um exemplo é a restauração da comunidade da Caximba, que pode se tornar o maior projeto socioambiental da cidade de Curitiba, para recuperar uma área com 30 mil pessoas vivendo em circunstâncias difíceis. Outro projeto envolve o lançamento do primeiro coworking público espaço no Brasil, de livre acesso a todos os cidadãos e 430 painéis solares instalados na Prefeitura. A cidade utiliza 70 indicadores divididos em 11 eixos (mobilidade, meio ambiente, energia, tecnologia, inovação, economia, educação, saúde, segurança e governança) para garantir que a tecnologia beneficie

todos os cidadãos e que o impacto de suas políticas pode ser medido[6].

2.4. Participação da sociedade

Empresas privadas e sociedade civil também têm um papel importante a desempenhar na ponte tecnológica inovação e inclusão. Quase toda a literatura sobre cidades inteligentes destaca a necessidade da participação dos cidadãos na inovação da cidade inteligente.

No entanto, pouco se demonstra sobre como os cidadãos podem se envolver de maneira mais significativa nos processos de governança em torno de cidades inteligentes. Para aumentar a participação, algumas cidades aderem às tendências do século XXI. Por exemplo, duas cidades no Reino Unido (Londres e Plymouth) estão experimentando o crowdfunding para possíveis projetos urbanos. As propostas de projetos urbanos são listadas em sites populares de crowdfunding, de forma aberta e transparente, permitindo que moradores e investidores contribuam com recursos para projetos e iniciativas de seu interesse na localidade. Em alguns casos, as autoridades locais apoiarão as propostas vencedoras combinando os fundos arrecadados (Pavlik, 2019). A capital Holandesa - Amsterdam - desenvolveu uma iniciativa conhecida como *Amsterdam Smart City*, uma parceria entre governo, comércio, estudantes e cidadãos, que visa transformar a cidade em um espaço muito melhor para se viver.

6 - A cidade mais inteligente e conectada do Brasil. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-e-a-cidade-mais-inteligente-e-conectada-do-brasil/65611 Acessado em 8 de junho de 2023.

Em Curitiba, Capital do Estado do Paraná, o programa de consultas públicas, o "Fala Curitiba" é a principal ferramenta municipal para interação social e governo participativo.

Em um momento em que as disparidades entre e dentro das cidades continuam a crescer, criando cidades inteligentes sem considerar seus efeitos distributivos poderia exacerbar as desigualdades humanas já existentes. Os cidadãos devem ser ativos na gestão e governança de suas cidades, pois conhecem os problemas das comunidades onde vivem e trabalham e podem avaliar as ações das autoridades municipais. A sociedade civil deve ser integrada nos processos de tomada de decisão como participante ativa em vez de ser apenas participante passiva no fornecimento de diferentes tipos de dados. O objetivo da participação social é estabelecer um mecanismo para atender às necessidades dos cidadãos e conseguir a aceitação dos cidadãos às ações da administração pública. Ainda, de grande importância, é o fortalecimento da educação pública, incluindo aprendizado e discutindo cidades inteligentes nos currículos escolares.

O Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) tem um centro de pesquisa dedicado ao estudo das cidades inteligentes - *Senseable City Lab. O Lab* está criando projetos inovadores para transformar cidades tradicionais em cidades inteligentes. A abordagem é multidisciplinar: pesquisadores designers, planejadores, engenheiros, físicos, biólogos e cientistas sociais[7].

A participação da sociedade no desenvolvimento de cidades inteligentes é indispensável. As cidades inteligentes, embora

7 - Urban imagination and social innovation through design & science. Disponível em: https://senseable.mit.edu/ Acesso em 30 de junho de 2023.

fortemente associadas às tecnologias avançadas, vão além, englobando o uso estratégico de recursos para melhorar a qualidade de vida, a eficiência dos serviços urbanos, a competitividade, enquanto se garante que atendam às necessidades das presentes e futuras gerações no que diz respeito a aspectos biológicos, sociais e ambientais.

3. Entendendo as cidades brasileiras

No Brasil, a urbanização se deu de maneira rápida e desordenada. Desde o início do século passado, as pessoas começaram a sair do campo para morar nas cidades. A falta de planejamento e o crescimento acelerado trouxeram diversas consequências para esses centros urbanos. A partir dos anos 1970, destaca-se o crescimento das favelas como um fenômeno expressivo da sociedade brasileira. A "favelização" ocorreu não só no Brasil, mas em todo o hemisfério sul. Hoje, um terço da população urbana global mora em favelas. As favelas, historicamente, foram associadas à pobreza, à miséria e à criminalidade. Sua definição clássica é dada pelo excesso de população, habitações pobres ou informais, com acesso inadequado à infraestrutura urbana ao saneamento básico e à saúde, além da insegurança da posse.

Porém, nem toda a população com baixa renda nas cidades mora em favelas e nem todos os moradores de favelas são pobres. Além da dificuldade de acesso à moradia, existe um padrão global dominante de expulsão da população com baixa renda do centro das cidades. Até o início da década de 1980, antes da explosão das favelas periféricas, a maioria da população com baixa renda morava nos centros, em cortiços construídos para esse fim ou constituídos nos antigos casarões.

No entanto, em meados dos anos 1990, as cidades passaram a gentrificar seus centros, aumentando a "periferização" da população de baixa renda e trabalhadores informais e segregando o meio urbano. Desse modo, o lugar dos pobres foi definido como qualquer lugar, seja adequado ou não à moradia, desde que seja longe dos centros.

Atualmente, a maioria da população com baixa renda na cidade não mora nos centros, ou quando mora, encontra-se ameaçada pelos processos possessórios movidos a partir da valorização dos terrenos. O crescimento populacional urbano passou a ser absorvido pelas favelas, muitas vezes em áreas sem moradia digna, saúde, educação, meio ambiente, ao transporte, aos serviços públicos, infraestrutura urbana, ao saneamento ambiental, ao trabalho, ao lazer e à cultura[8].

No século XXI muitas cidades brasileiras enfrentam o desafio de modernizar sua infraestrutura e serviços enquanto lidam com questões de desigualdade social e econômica. A sustentabilidade tornou-se uma preocupação central, com várias cidades buscando maneiras de se tornarem mais verdes e resilientes. A ideia de cidades inteligentes, que utilizam a tecnologia para melhorar a qualidade de vida e a eficiência dos serviços urbanos, começou a ganhar força.

4. Tecnologias fundamentais

A cidade inteligente possui uma ampla gama de tecnologias eletrônicas e digitais como Internet das Coisas (IoT), Big Data, Interfaces de Programação de Aplicativos (APIs), Inteligência Artificial (IA), Robótica, Serviços de computação em nuvem, Redes

8 - Urbanização; Brasil Escola.Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/brasil/urbanizacao.htm. Acesso em 8 de junho de 2023.

5G, Tecnologias Geoespaciais, que permitem que seus dispositivos se comuniquem para melhorar os serviços para cidadãos e empresas.

Destas, duas tecnologias intimamente relacionadas, a Internet das Coisas (IoT) e o Big Data[9], permitem a transformação de cidades tradicionais em cidades inteligentes. Cidades inteligentes têm sido equipadas com dispositivos eletrônicos heterogêneos baseados na Internet das coisas (IoT), que é uma rede mundial de objetos físicos usando a Internet como rede de comunicação. A IoT é a espinha dorsal técnica das cidades inteligentes.

A IoT é a rede de dispositivos interconectados (chamados coisas), e pode incluir qualquer coisa, desde computadores, smartphones, sensores, edifícios, estruturas, veículos, eletrodomésticos, e sensores de rua. Tem quatro componentes: as "coisas", a rede local, a Internet e a nuvem (SADIKU et al., 2016). A grande quantidade de dados gerados por milhares de sensores e dispositivos em uma cidade inteligente cria um "Big Data". O "Big Data" refere-se a um grupo de grandes conjuntos de dados que seriam difíceis de processar usando o processamento de dados tradicional. É uma informação de alto volume, alta velocidade e alta variedade que requer ferramentas especiais de processamento de informações. Os dados coletados desses dispositivos são armazenados na nuvem ou em servidores, por meio dos quais uma cidade pode melhorar substancialmente sua acessibilidade e mobilidade urbana, promover a inclusão social, aumentar a eficiência energética e, eventualmente, atingir o objetivo de praticar a sustentabilidade. Um exemplo típico de IoT em cidades inteligentes são os sensores inteligentes nas luzes da rua que visa melhorar a eficiência do sistema de iluminação pública[10].

Inteligência Artificial (IA) e Aprendizado de Máquina são utilizados para automatizar processos, melhorar a eficiência e personalizar serviços em cidades inteligentes. Isso pode variar desde a otimização de rotas de trânsito até a detecção de padrões de uso de energia e previsão de tendências urbanas. 5G e outras Tecnologias de Rede Avançada, redes de alta velocidade e baixa latência, como 5G, são essenciais para suportar a grande quantidade de dados e as aplicações em tempo real de uma cidade inteligente. Isso inclui coisas como veículos autônomos, videovigilância em tempo real e automação industrial. Tecnologias de Energia Limpa, para atender aos objetivos de sustentabilidade, muitas cidades inteligentes estão adotando tecnologias de energia limpa, como painéis solares, turbinas eólicas e redes de energia inteligentes. Blockchain, embora menos comum, essa tecnologia também tem potencial para uso em cidades inteligentes, especialmente quando se trata de garantir a transparência e a segurança dos dados.

Outra das tecnologias mais inovadoras são as Tecnologias Geoespaciais, que se referem a uma variedade de ferramentas modernas que contribuem para o mapeamento geográfico e a análise da Terra e das sociedades humanas. Isso inclui câmeras, câmeras aéreas, satélites, etc. Estas tecnologias são usadas para entender melhor as configurações urbanas, para ver qual espaço está disponível e como ele pode ser mais bem usado, bem como para prever como as estradas e edifícios atuais podem se comportar em caso de desastres entre outros.

---

9 - Internet of Everything and Big Data: Major Challenges in Smart Cities. EUA: CRC Press, 202. Disponível em: https://www.oracle.com/in/internet-of-things/what-is-iot/ . Acesso em 9 de junho de 2023.

10 - How IoT and smart city technology works: Devices, applications and examples. Disponível em: https://www.insiderintelligence.com/insights/iot-smart-city-technology/ Acesso em 9 de junho de 2023.

5. Desafios

Para se tornar uma cidade inteligente, as cidades precisam superar os desafios complexos que vão desde questões técnicas e logísticas até preocupações mais amplas sobre equidade, inclusão e privacidade associados ao mapeamento de uma estratégia complexa que envolve participantes públicos e privados, partes interessadas diretas e indiretas, integradores, rede e provedores de serviços gerenciados, fornecedores de produtos e provedores de infraestrutura de TI.

A infraestrutura deve ser um elemento fundamental. Os elementos básicos de uma cidade inteligente hoje são ligados por várias partes interessadas, fornecedores e tecnologias, o que cria um ecossistema fragmentado. À medida que a iniciativa aumenta, esse ambiente não será capaz de atender às suas demandas, apoiar novas tecnologias ou alinhar-se efetivamente com os serviços municipais planejados ou esforços de construção. A infraestrutura de TI da cidade inteligente deve ser ágil e flexível para escalar.

Embora os componentes modulares sejam de fato blocos de construção necessários para cidades inteligentes, a quantidade de dados usada para alimentar esses componentes modulares deve ser capaz de aumentar à medida que a quantidade de dados produzidos aumenta. Por exemplo, à medida que as cidades continuam combinando rotas de ônibus, aplicativos de compartilhamento de viagens e padrões de engarrafamento com infraestrutura de transporte como semáforos, o uso de dados aumentará.

Sem a capacidade de dimensionar e conectar os dados

extraídos de cada um desses dispositivos, todos os benefícios de uma cidade inteligente conectada não podem se manifestar totalmente. As cidades precisam de processamento e análise de dados eficazes e eficientes.

A capacidade de capturar, armazenar e analisar com eficácia e eficiência quantidades cada vez maiores de dados IoT é o que realmente acelera os benefícios das cidades inteligentes.

As cidades serão tão boas quanto sua capacidade de processar dados, o que requer uma infraestrutura inteligente e automatizada que possa lidar com a criação exponencial de dados e fornecer os recursos necessários para suportar armazenamento, processamento e análise de longo prazo.

O reconhecimento facial é um exemplo de uma tecnologia emergente que requer uma infraestrutura capaz de oferecer o mais alto desempenho em armazenamento e análise. Deve armazenar grandes quantidades de imagens de vídeo, processar essas imagens, procurando por marcadores específicos (Vacca, 2020). A instalação dessa infraestrutura pode exigir um investimento significativo, o que pode gerar obstáculo, especialmente para cidades em países em desenvolvimento ou com orçamentos restritos, a exemplo do Brasil.

Com o aumento da coleta e análise de dados, surgem preocupações importantes sobre segurança e privacidade. As cidades inteligentes devem ser capazes de garantir que os dados dos cidadãos sejam protegidos e que sua privacidade seja respeitada o que pode ser difícil, pois coletam e usam uma grande quantidade de dados muitas vezes sensíveis. Isso inclui tudo, desde dados de sensores em

edifícios e infraestrutura até dados pessoais sobre os movimentos e comportamentos dos cidadãos. Embora a infraestrutura forneça a base comum e ofereça recursos avançados, os dados abertos e a confiança do público pesam muito no sucesso de um projeto de cidade inteligente. Atualmente, entidades governamentais e empresas privadas enfrentam crescente escrutínio sobre a coleta de dados, com crescente demanda pública por transparência e supervisão[11].

As cidades independentes dependem de sistemas diferentes e, muitas vezes, complexos trabalhando em conjunto. Garantir que esses sistemas possam se comunicar e interagir efetivamente uns com os outros é um desafio significativo. Isso é agravado pela falta de padrões uniformes na indústria de cidades inteligentes. Requer colaboração entre muitas partes interessadas diferentes, incluindo governos municipais, empresas, organizações sem fins lucrativos, cidadãos e outros.

Coordenar esses esforços pode ser um grande desafio. A dinâmica intrincada e o ciclo contínuo da política é um desafio contínuo que pode impedir as iniciativas de cidades inteligentes. Projetos de cidades inteligentes em grande escala costumam ser difíceis de financiar, pois exigem a adesão de várias partes interessadas envolvidas em um mecanismo de financiamento público-privado que combina interesses dos níveis nacional, estadual e local com empresas privadas.

As Organizações dos Setores Público e Privado precisam coordenar. A colaboração e a cooperação entre as principais partes interessadas nos municípios e no setor privado podem ser

11 - Privacy in the Information Society: The Case of Smart Cities e Sara Degli Esposti. Disponível em https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0963662510376886. Acesso em 9 de junho de 2023.

outro obstáculo. Agências governamentais e organizações do setor privado geralmente relutam em compartilhar dados confidenciais ou padronizar redes, ferramentas e infraestrutura comuns. Essa política de compartilhamento de dados "necessário saber" pode impedir o tipo de colaboração cruzada que pode ajudar as cidades a prevenir ataques terroristas, melhorar a água potável e a coleta de lixo e reduzir a poluição sonora e luminosa. A adesão dos departamentos de polícia e bombeiros, escolas, serviços públicos e prestadores de serviços pode ser conquistada com a criação de grupos de partes interessadas, oferecendo incentivos para encorajar a colaboração aberta e destacando os benefícios para cada grupo. Um exemplo disso seria a construção de infraestrutura digital para apoiar o "policiamento liderado por inteligência", que permite que a aplicação da lei monitore dados, estabeleça padrões, tendências e insights acionáveis (Stimmel, 2015).

Há um risco de que as cidades inteligentes possam, inadvertidamente, aumentar as desigualdades existentes ao oferecer benefícios desiguais. Todos os cidadãos devem ter acesso igual e justo às oportunidades criadas pelo uso da tecnologia. Em relação à equidade digital, trata-se da distribuição igual de recursos e serviços digitais entre os cidadãos, independentemente de sua situação socioeconômica, etnia, idade, gênero ou localização. Isso é particularmente relevante em cidades inteligentes, onde muitos serviços e funcionalidades dependem do acesso à internet de alta velocidade e dispositivos digitais. Já a inclusão digital se refere ao processo de garantir que todas as pessoas tenham as habilidades necessárias para usar efetivamente essas tecnologias. Em uma cidade inteligente, significa oferecer treinamento e suporte para ajudar os cidadãos a utilizar serviços digitais, ou projetar interfaces que

sejam acessíveis e fáceis de usar para pessoas de todas as idades e habilidades.

Todas as partes interessadas devem vê-lo como um projeto de infraestrutura de longo prazo, abordando a necessidade imediata de soluções de curto prazo para simplificar o mundo cada vez mais digital, conectado e complexo. A maximização do potencial das cidades inteligentes só acontecerá com a confiança dos cidadãos combinada com empresas e governos que priorizam questões sociais, éticas, segurança, eficiência e sustentabilidade (GREEN, 2019).

6. Benefícios

São muitos os benefícios que resultam da construção ou transformação de uma cidade em uma cidade inteligente. Especialistas afirmam que cidades inteligentes podem ser lugares eficientes e mais agradáveis para se viver. As iniciativas de cidades inteligentes têm objetivos elevados de melhorar a governança e melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos.

As cidades inteligentes oferecem benefícios incalculáveis para o governo e os cidadãos:

Eficiência: através do uso de tecnologias como a Internet das Coisas (IoT), Big Data e IA, as cidades inteligentes podem melhorar a eficiência de uma ampla variedade de serviços e operações urbanas. Por exemplo, podem usar sensores inteligentes para otimizar a coleta de resíduos, melhorar o gerenciamento do tráfego e reduzir o uso de recursos, melhorando a eficiência energética e reduzindo o desperdício;

Sustentabilidade: as cidades inteligentes podem contribuir para a sustentabilidade ao promover práticas ambientalmente amigáveis, como a utilização de energia renovável, gestão de resíduos eficiente, tecnologia de baixa emissão de carbono, sistemas de transporte público eficientes e ecológicos, minimizar o desperdício e incentivar a mobilidade sustentável;

Segurança: através do uso de tecnologias como a vigilância por vídeo e a análise de dados em tempo real, as cidades inteligentes podem melhorar a segurança pública como a prevenção de crimes, gestão de desastres; Qualidade de vida: ao tornar os serviços públicos mais eficientes e acessíveis, as cidades inteligentes podem melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Isso pode incluir sistema de transporte integrado, redução do tempo de deslocamento, instalações educacionais, assistência médica inteligente, casas inteligentes, infraestrutura inteligente, patrimônio digital e aumento da produtividade habilitada para Wi- Fi. Nas cidades inteligentes, o Wi-Fi estará disponível para todos gratuitamente. E com a IoT chegando a tudo (incluindo carros), essa infraestrutura Wi-Fi aumentará a produtividade e a eficiência nas cidades inteligentes, melhorando a economia. Isso inclui, entre outros, compras e entregas sem contato, carros se comunicando entre si, semáforos, trens, etc. (Green, 2020).

Resiliência: As cidades inteligentes podem usar a tecnologia para se tornarem mais resilientes a uma variedade de desafios, desde desastres naturais até mudanças climáticas. Isso pode incluir coisas como monitoramento em tempo real de condições climáticas e infraestrutura crítica, bem como a utilização de análise de dados para antecipar e responder a possíveis problemas.

Participação cidadã: As cidades inteligentes também podem usar a tecnologia para promover uma maior participação cidadã e engajamento na governança da cidade. Isso pode envolver coisas como plataformas de feedback online, aplicativos para relatar problemas locais e ferramentas digitais para facilitar a participação em processos de tomada de decisão.

7. Conclusão

Análise da literatura revela que o significado de uma cidade inteligente é multifacetado. As descrições de cidades inteligentes agora estão incluindo qualidades de pessoas e comunidades, bem como TICs. Muitos elementos e as dimensões que caracterizam uma cidade inteligente emergiram da análise da literatura.

Em todo o mundo, as cidades querem ser inteligentes e estão implementando iniciativas de cidades inteligentes. As cidades típicas que buscam ativamente a estratégia de cidade inteligente ao redor do mundo incluem Zurique, Oslo, Camberra, Copenhague, Lausanne, Londres, Cingapura, Helsinque, Genebra, Estocolmo, Hamburgo, Pequim, Abu Dhabi, Praga e Amsterdã, entre outras[12].

Cidades inteligentes estão sendo impulsionadas por grandes empresas de alta tecnologia, remodelado significativamente o tecido das cidades modernas, impulsionando o desenvolvimento das cidades. Os governos locais enfrentam agora a necessidade de se transformar em cidades inteligentes.

12 - List of smart cities. Disponível em https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_smart_cities. Acesso em 30 de junho de 2023.

No entanto, é crucial encarar os desafios inerentes a essa transformação de forma consciente e inclusiva. Para maximizar os benefícios das cidades inteligentes e minimizar os potenciais riscos, deverá promover a transparência, a colaboração e a consideração cuidadosa das implicações éticas e sociais das tecnologias que serão implementadas. Com essa abordagem, as cidades inteligentes têm o potencial de catalisar uma era de inovação urbana que engloba várias dimensões, incluindo infraestrutura, mobilidade, serviços públicos, sustentabilidade e governança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701. Acesso em: 31 maio 2023.

KHATOUN, R.; ZEADALLY, S. Smart cities: concepts, architectures, research opportunities. Communications of the ACM, v. 59, n. 8, p. 46-57, ago. 2016.

KUMMITHA, R. K. R. et al. How do we understand smart cities? An evolutionary perspective. Cities, p. 43-52, 2017.

DESOUZA, K. C.; HUNTER, M.; JACOB, B.; YIGITCANLAR, T. Pathways to the making of prosperous smart cities: an exploratory study on the best practice. Journal of Urban Technology, v. 27, p. 3-32, 2020.

BRITISH STANDARDS INSTITUTION (BSI). Smart Cities Overview—Guide. Disponível em: <(link da referência removido por falta de URL completo)>. Acesso em: 31 maio 2023.

MOHANTY, S. P.; CHOPPALI, U.; KOUGIANOS, E. Everything you wanted to know about smart cities. IEEE Consumer Electronics Magazine, p. 60-70, jul. 2016.

YIGITCANLAR. Smart cities: an effective urban development and management model? Australian Planner, v. 52, n. 1, p. 27-34, 2015.

DE SOUZA, K. C.; HUNTER, M.; JACOB, B.; YIGITCANLAR, T. Pathways to the making of prosperous smart cities: an exploratory study on the best practice. J. Urban Technol., v. 27, p. 3-32, 2020.

HALL, R. E. The vision of a smart city. 2nd International Life Extension Technology Workshop, Paris, França, set. 2000.

GIFFINGER, R. et al. Smart cities ranking of European medium-sized cities. Viena: Centre of Regional Science, 2007.

HARRISON, C.; DONNELLY, I. A. A theory of smart cities. Proceedings of the 55th Annual Meeting of the ISSS, Hull, 17-22 jul. 2011.

CARAGLIU, A.; DEL BO, C.; NIJKAMP, P. Smart cities in Europe. Journal of Urban Technology, v. 18, n. 2, p. 65-82, 2011.
DAMERI, R. P. Smart city definition, goals and performance. p. 30-50, 2016.
SESSA, M. The processes and theories of the smart city. Reino Unido: Cambridge Scholars Publishing, 2021.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND

DEVELOPMENT
(OECD). Housing dynamics in Korea. Disponível em: https://www.oecd.org/governance/housing-dynamics-in-korea-9789264298880-en.htm. Acesso em: 2 jun. 2023.

PREFEITURA DE CURITIBA. Curitiba é a cidade mais inteligente e conectada do Brasil. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-e-a-cidade-mais- inteligente-e-conectada-do-brasil/65611. Acesso em: 8 jun. 2023.

SOUSA, R. Urbanização. Brasil Escola. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/brasil/urbanizacao.htm. Acesso em: 8 jun. 2023.

ORACLE. What is IoT? Disponível em: https://www.oracle.com/in/internet-of- things/what-is-iot/. Acesso em: 9 jun. 2023.

SADIKU, M. N. O.; MUSA, S. M.; NELATURY, S. R. Internet of Things: an introduction. International Journal of Engineering Research and Advanced Technology, v. 2, n. 3, p. 39-43, mar. 2016.

INSIDER INTELLIGENCE. Insights on IoT smart city technology. Disponível em: https://www.insiderintelligence.com/insights/iot-smart-city-technology/. Acesso em: 9 jun. 2023.

VACCA, J. R. Solving urban infrastructure problems using smart city technologies: handbook on planning, design, development, and regulation. Países Baixos: Elsevier Science, 2020.

FORBES TECH COUNCIL. 16 tech leaders share big potential

benefits of next-gen smart cities. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2021/07/19/16-tech-leaders-share-big- potential-benefits-of-next-gen-smart-cities/?sh=35b3b63a95f3. Acesso em: 10 jun. 2023.

WIKIPEDIA. List of smart cities. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_smart_cities. Acesso em: 11 jun. 2023.

DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM AMBIENTES URBANOS OBESOGÊNICOS

Maria da Gloria Colucci[1]

Resumo: No Brasil, a Lei 11.346/06, no art. 2º, reconhece o direito humano à alimentação, como substrato da qualidade de vida e do bem-estar da pessoa. O direito à alimentação, por sua vez, envolve a segurança nutricional, posto que o consumo dos alimentos em desequilíbrio, sem o adequado balanceamento na composição da dieta diária, causa sérios transtornos, como a obesidade, a subnutrição e a fome crônica. Restaurantes que oferecem alimentos tipo self-service, devido à rotatividade dos clientes, costumam priorizar em seus cardápios alimentos calóricos, predominando os carboidratos e poucos vegetais. Trabalhadores que se alimentam apenas com uma refeição ao dia apresentam baixa densidade óssea e muscular, sobretudo, quando não orientados por profissionais nutricionistas. Os ambientes obesogênicos se espalham pela cidade, onde são vendidos biscoitos, doces, salgadinhos, frituras, bombons, balas, pipocas, refrigerantes, sorvetes etc, que acompanham atividades de lazer, diversão, esportes, compras etc, representando atrativos permanentes aos seus visitantes e consumidores urbanos. Tal costume

1 - Advogada. Mestre em Direito Público (UFPr). Especialista em Filosofia do Direito (PUC-Pr). Professora Adjunta aposentada da UFPr. Professora Titular de Teoria do Direito (Unicuritiba 1978-2021). Orientadora do Grupo de Pesquisas em Biodireito e Bioética – Jus Vitae (2001-2021). Membro do Instituto dos Advogados do Paraná (IAP). Membro da Comissão do Pacto Global (OAB-Pr).. Membro da Comissão de Direito à Cidade (OAB-Pr). Membro da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica (ABMCJ-Pr). Membro da Academia Virtual Internacional de Poesia, Arte e Filosofia- AVIPAF. Membro do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos do Unicuritiba (2018-2021). "Prêmio Professor João Crisóstomo Arns – Ano 2019" (Câmara Municipal de Curitiba).3º lugar no Concurso de Poemas e Artes Visuais, promovido pela Faculdade Panamericana (PR, 2022).

pode ser modificado por iniciativas públicas de educação alimentar.

Palavras-Chave: Saúde Coletiva; Ambientes Urbanos; Subnutrição; Fome.

1. Introdução

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, ONU) reconhece o direito à alimentação como fundamental, visto que o suporte essencial à vida dos seres humanos se dá pelo "corpo", cuja existência e nutrição dependem da quantidade e qualidade adequadas de nutrientes (art. 25).[2]

Antecedendo o direito à alimentação, aparece a agricultura, cujas bases para assegurar uma vida saudável e combater a fome está nas práticas sustentáveis. A sustentabilidade ambiental, jurídica e política são determinantes no planejamento, investimentos e acesso humano à alimentação.

Quando o direito à alimentação é examinado sob a ótica do direito à cidade aparecem alguns aspectos relevantes a serem analisados; como a fiscalização e inspeção dos alimentos, incluindo bebidas e águas para consumo (art. 200, VI, CF).

Os órgãos fiscalizadores do abastecimento e distribuição, além do armazenamento de produtos alimentícios, que precisam estar em condições de resfriamento, ou em locais secos e arejados, precisam ter cuidado com o fornecimento de refeições prontas em restaurantes populares. No que respeita à saúde, os Municípios devem priorizar o bem-estar de seus cidadãos, promovendo a nutrição adequada.

Nas grandes metrópoles, as centrais de abastecimento, os locais de armazenamento de grãos (silos) e outros depósitos para regulação do mercado, em fases de entressafras, são regidos por leis específicas.

Por outro lado, restaurantes que oferecem alimentos tipo self-service, devido à rotatividade dos clientes, costumam priorizar em seus cardápios alimentos calóricos, predominando os carboidratos e poucos vegetais. Trabalhadores que se alimentam apenas com uma refeição ao dia apresentam baixa densidade óssea e muscular, sobretudo, quando não orientados por profissionais nutricionistas.

O que se observa é uma crescente pauperização das populações de baixa renda e uma das principais evidências se encontra na fome ao redor do mundo, apesar dos esforços da FAO-Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, que tem procurado direcionar recursos e tecnologia aos países mais carentes.[3]

A insegurança alimentar e nutricional vem conectada com a habitacional, o desemprego e as práticas deletérias do ambiente natural, cujos reflexos nas mudanças climáticas são inquestionáveis. Influências na qualidade de vida, no aprendizado escolar e no desempenho no trabalho ocorrem nos países em desenvolvimento, quando calculados o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e o PIB (Produto Interno Bruto). [4]

No Brasil, a Lei 11.346/06, no art. 2º, reconhece o direito humano à alimentação como substrato da qualidade de vida e do

2 - BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do; disponível em: www.planalto.gov.br
3 - ONU. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura; disponível em; www.un.org.

bem-estar da pessoa. O direito à alimentação, por sua vez, envolve a segurança nutricional, posto que o consumo em desequilíbrio dos alimentos, sem o adequado balanceamento na composição da dieta diária, causará sérios transtornos, como a obesidade, a subnutrição e a fome crônica.

A Agenda 2030 (ONU) deu especial atenção, dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, principalmente nos ODS 1 e 2, ao direito à alimentação, como seguem: "Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares" e "Acabar com a fome, alcançar seguranças alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável".[5]

Os projetos governamentais em prol da alimentação e da qualidade de vida dialogam entre si, porque é primordial que, sobretudo, crianças e jovens, tenham acesso à alimentação adequada nestas fases de suas vidas.

2. Direito à alimentação: aspectos gerais

A alimentação é um direito fundamental que precisa ser respeitado e disponibilizado desde os primeiros dias de vida, a começar com o aleitamento materno, conforme se verifica:

> O leite materno é o alimento natural para os bebês, pois fornece toda energia e os nutrientes que o recém-nascido precisa nos primeiros meses de vida. Além disso, é barato e não corre o risco de ser contaminado por bactérias, como pode acontecer com mamadeiras e leite em pó. [6]

Durante a adolescência e juventude continua a importância de alimentos saudáveis, sendo que há determinantes sociais do comportamento dos seres humanos nesta fase etária (12 a 20 anos), que influenciam a ingestão de fast-foods, biscoitos, doces, ou mesmo "regimes" que podem levar a transtornos alimentares, como a obesidade e anorexia:

> São alguns determinantes do comportamento alimentar dos adolescentes: a necessidade de aceitação grupal que, consequentemente, faz com que os adolescentes adequem seus padrões alimentares às expectativas do grupo, deixando-se influenciar pelos outros; o desenvolvimento de preocupações ligadas ao corpo e à aparência, fazendo com que haja excessos e restrições, tendo em vista imagens idealizadas e, na maioria das vezes, irreais; e o fácil acesso e incentivo da propaganda ao consumo de refeições rápidas (lanches ou produtos industrializados).[7]

Os alimentos processados podem acarretar sérios danos à saúde dos adolescentes, antes de tudo, pela adição excessiva de sódio e açucares; e a falta de frutas e legumes. Neste particular, a propaganda exerce importante papel no estímulo ao apetite dos espectadores de programas televisivos, de todas as idades, ao divulgarem, por exemplo, lançamento de pizzas, bolos, doces e biscoitos que despertam o interesse dos consumidores.

No caso da propaganda de alimentos, associados à mesa

4 - KARRUZ, Ana Paula e AVELINO FILHO, George. Crescimento Econômico e Desenvolvimento Humano um olhar sobre os Municípios Paulistas, in Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana: discussão teórico-metodológica; (Orgs.) VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarette Mezzomo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 273-274.

5 - ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; disponível em; www.undp.org

6 - GEAP. Fases da Vida. Coordenação da Promoção à Saúde – COPROM/ União Nacional das Instituições de Autogestão de Saúde, 2007, p.1.

familiar, ao lazer e a todos os locais visitados pelas pessoas, como parques, cinemas, shoppings, sempre aparecem alimentos ligados a tais situações, como sendo marcantes e prazerosos. A propósito desta relação entre alimentação e prazer é preciso mencionar, também, lembranças culturais, presentes na infância, na adolescência e juventude, como sendo fortemente acompanhadas pela comida. O que reforça (ao mesmo tempo que cria) hábitos alimentares que conduzirão à obesidade:

> As propagandas fazem parte da cultura de um povo, refletindo a ideologia daquela comunidade. Fazer propaganda significa difundir ideias, crenças, princípios e doutrinas, são consideradas como uma excelente técnica de comunicação destinada a divulgar as qualidades especificas e diferenciadas de determinado produto (Martins, 1992).[8]

Os ambientes onde há prática de esportes, lazer, escolas, feiras, exposições, ruas de intenso comércio, etc., são locais onde os alimentos, sobretudo doces e salgadinhos, além de frituras, com muita gordura, são convidativos ao consumo popular, acarretando sérios danos à saúde da comunidade. Tais produtos deveriam vir acompanhados de campanhas (cartazes, folders, etc.) onde o esclarecimento à população sobre o valor calórico dos alimentos à venda contribuiria, grandemente, para a reeducação da população.

Destarte, a obesidade, longe de ser sinal exterior de saúde e qualidade de vida, representa, em muitos casos, subnutrição e má-alimentação, porque pode existir saciedade, sem alimentação

7 - Ibidem p.5.

8 - SANTOS, Andréia Mendes dos. Uma relação que dá peso: propaganda de alimentos direcionada para crianças, uma questão de saúde, direitos e educação; in Publicidade e Proteção da Infância (Orgs.) PASQUALOTTO, Adalberto; ALVAREZ, Ana Maria Blanco Montiel. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Ed., 2014, p. 42.

adequada, como nos casos acima citados; ou seja, "matar a fome", não quer dizer estar "nutrido" e saudável, conforme esclarece Vanesca Freitas Bispo.[9]

A qualidade dos alimentos e sua adequação, consoante a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, conduz ao princípio da dignidade da pessoa humana, garantindo-o:

> Não há, pois, chance de garantir o princípio da dignidade da pessoa humana e, portanto, fazer com que o povo exerça a cidadania, se não forem garantidas condições suficientes de manutenção da alimentação de forma acessível, regular, permanente, em quantidade e qualidade compatíveis com as necessidades de cada indivíduo.[10]

Os espaços obesogênicos, existentes em cidades que priorizam as "funções sociais", conforme o art. 182, C.F., representam um constante desafio à qualidade de vida e à alimentação adequada, conforme os comentários já feitos.[11]

No entanto, sabe-se que pela educação alimentar novos hábitos podem ser criados, a começar da merenda escolar e do lar, respeitando sempre os costumes locais, as formas de preparo dos alimentos, os condimentos e composição das receitas utilizadas para as crianças, adolescentes e adultos. Os aspectos culturais são preservados e sedimentados por meio da alimentação, desde que utilizados com a devida técnica, valor calórico e equilíbrio nutricional, conforme destacam Gabriela Kapim e Ana Abreu:

> Comer de forma saudável é algo que se aprende em casa, e desde cedo. O ideal é que a alimentação equilibrada seja introduzida desde o nascimento, mas é importante saber que nunca é tarde para mudar. E a mudança deve ser feita o quanto antes, pois quanto mais tempo

> acostumada a se alimentar de forma precária mais difícil pode ser o processo de transformação. [12]

A educação é um direito fundamental, social, de acordo com o art. 205 da Lei Maior, promovendo saúde, o acesso ao trabalho, o bom convívio social, a prática de esportes, os valores, costumes, etc., cabendo, em razão desde fato, ser utilizada, igualmente, na promoção da mudança de hábitos alimentares da população. [13]

A correlação do direito à cidade, existente com a alimentação, decorre do fato que a cidade é o cenário para o exercício de todos os direitos; do mesmo modo que o campo oferece o espaço para o plantio dos alimentos, sua adequada distribuição interna e exportação para outras regiões do mundo, representando o agronegócio forte contributo ao equilíbrio socioeconômico. [14]

2.1. Desnutrição: Miséria e Fome no Espaço Urbano

A carência alimentar e nutricional representa um complexo problema econômico e social, cujo enfrentamento exige soluções imediatas das autoridades governamentais e da sociedade.

Aparentemente, os obesos estão superalimentados, mas é comum apresentarem deficiências nutricionais, pelo consumo desordenado de alimentos processados, sem as necessárias proteínas

---

9 - BISPO, Vanessa Freitas. Direito Fundamental à Alimentação Adequada: efetividade do direito pelo mínimo existencial e a reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2014, p. 67.
10 - Ibidem, p. 68.
11 - BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do; disponível em: www.planalto.gov.br
12 ABREU, Ana; KAPIM, Gabriela. Socorro! Meu filho come mal. Rio de Janeiro: Leya, 2014, p. 17.

e vitaminas essenciais ao equilíbrio biopsíquico do indivíduo. A desnutrição causa uma série de reflexos no desempenho físico e intelectual da pessoa, na vida secular e no trabalho. [15]

Políticas emergenciais podem, às vezes, suprir o problema localizado da fome, em regiões empobrecidas ou devastadas por intempéries ou desastres climáticos; no entanto, apenas respostas estruturais podem enfrentar técnica e socialmente o problema da fome. Investimentos em agricultura sustentável e capacitação de mão de obra especializada em produção de alimentos hortifrutigranjeiros podem mudar o cenário da fome no mundo e, em particular, no País.[16]

A fome é um fenômeno comum, sobretudo, nos países do chamado "mundo subdesenvolvido", onde a baixa renda, a baixa escolaridade e a falta de acesso a alimentos nutritivos geram uma legião de "famintos crônicos", que vivem à margem de qualquer condição social digna. A fome desestabiliza o indivíduo, sua família e o grupo social do qual participa, afetando-os física e moralmente, incapacitando-os para o trabalho, as relações sociais e a vida familiar.

A fome, acompanhada da miséria, corrói os horizontes futuros do cidadão, retirando-lhe perspectivas profissionais e, a longo prazo, prejudica seu desenvolvimento físico e intelectual:

---

13 - BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do; disponível em: www.planalto.gov.br

14 - COLUCCI, Maria da Glória. Biossegurança: Tutela constitucional da saúde e o uso de defensivos agrícolas no Brasil (ODS 3). Disponível em: <http://rubicandarascolucci.blogspot.com/>.

15 -BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do; disponível em: www.planalto.gov.br

16 - ABREU, Ana Kapin, Gabriela. Socorro! meu filho come mal. Rio de Janeiro: Leya, 2014.

> [...] a omissão dos poderes públicos frente à realidade da fome, significa não apenas a violação a um direito social, implica, sobretudo, na violação ao princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, uma vez que retira a sua capacidade primária de enxergar-se um cidadão. [17]

Hábitos alimentares direcionados para a promoção da saúde dependem de políticas públicas educacionais, cujas orientações, sobretudo às populações menos esclarecidas, precisam ser implementadas continuamente.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, Agenda 2030), ressaltam, em dois momentos distintos (ODS 1), o intuito de "acabar com a pobreza" e "acabar com a fome "(ODS 2). Há interconexão do indisfarçável binômio fome-pobreza, conforme se verifica na Agenda Global.[18]

O "mínimo existencial", nas suas leituras e releituras doutrinárias, no tocante à alimentação, se diferencia conforme o padrão socioeconômico de cada sociedade, no entanto, não se pode ignorar que corresponde ao suprimento das necessidades vitais básicas, dentre as quais se inclui a alimentação conforme o Texto Constitucional vigente (art. 7º, IV). [19]

Como suporte da vida, da saúde e do trabalho, a alimentação adequada promove a sobrevivência digna e representa o arcabouço dos direitos fundamentais, em sua plenitude individual e coletiva: não há vida e saúde sem alimentos em quantidade e qualidade necessárias à subsistência humana de forma universal e igualitária.

A segurança alimentar e nutricional tem na Lei 11.346/06 a

base, as diretrizes, estruturas e demais instrumentos asseguradores do direito humano à alimentação adequada.[20]

Ao criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, o legislador procurou regulamentar, minimamente, o direito à alimentação, com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de entidades privadas (art. 7º, da Lei 11.346/06). [21]

Dentre os alimentos essenciais, à qualidade de vida, encontra-se a água potável em quantidade e qualidade suficientes, dependente, por sua vez, do saneamento básico. [22]

No Brasil, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) deixa à evidência o caráter intersetorial, no que respeita à produção e ao consumo de alimentos, no tocante aos fatores culturais que interferem em sua seleção pelos consumidores, considerando-se as práticas e hábitos alimentares regionais. [23]

O desenvolvimento cognitivo, sobretudo de crianças e adolescentes é fortemente comprometido pela fome, conforme análise de Flávio Luiz Schieck Valente. [24]

A miséria e a fome andam, infelizmente, de mãos dadas,

17 - BISPO, Vanesca Freitas. Direito fundamental à alimentação adequada: a efetividade do direito pelo mínimo existencial e a reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2014, p.61.
18 - ONU. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; disponível em www.sustainabledevelopment.un.org
19 - BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do; disponível em www.planalto.gov.br
20 - BRASIL. Lei 11.346/06, 11 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN; disponível em www. planalto.gov.br

retratando as desigualdades sociais, que separam os cidadãos brasileiros em dois grupos: "os que comem" e os que "passam fome". No espaço urbano, a fome crônica se apresenta sob múltiplas faces, dentre as quais, a fartura "aparente" de alimentos obesogênicos, presentes nas "esquinas das ruas", sob a forma de churrasquinhos, pastéis, cachorros quentes, bolinhos, coxinhas de frango, pãezinhos recheados; doces caseiros etc.; sem nenhuma menção ao seu valor nutritivo baixo, além dos riscos de contaminação; devido à pouca higiene e refrigeração. O mesmo se diga das ciladas litorâneas, onde alimentos gordurosos são oferecidos nas praias, sob sol ardente e expostos ao manuseio de seus vendedores.

O ponto de partida para o enfrentamento deste problema social grave deve ser a educação alimentar e nutricional, a começar do ensino fundamental, continuando no médio, mediante conteúdo curricular, palestras feitas por nutricionistas e merenda escolar balanceada.

Igualmente, políticas públicas direcionadas à informação das doenças causadas pela alimentação inadequada podem ser veiculadas nas redes sociais, canais de televisão, *outdoors, anúncios, folders.*

Diante de tão instigante questão cabe a seguinte indagação: Existe alguna relação entre "as funções sociais da cidade", a que se refere o art. 182 da Constituição e o direito fundamental (social) à

21 - BRASIL. Lei 11.346/06, 11 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN; disponível em www. planalto.gov.br
22 - COLUCCI, Maria da Glória. Sede: fome de agua; disponível em rubicandarascolucci.blogspot.com
23 - BRASIL. PNAM – Política Nacional de Alimentação e Nutrição;disponível em www.bvsms.saude.gov.br
24 - VALENTE, Flavio Luiz Schieck. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas (org). São Paulo: Cortez, 2002, p.30-32

alimentação (art. 6º, CF)? [25]

3. Direito à saúde alimentar e nutricional na cidade

O direito à cidade é resultante de longa evolução dos direitos humanos quando analisados sob a ótica da vida urbana e sua efetividade.

O adensamento das populações, a falta de moradia, a escassez de água potável, a insuficiência de saneamento básico, a insegurança política e econômica, o desemprego, a mobilidade, dentre outros direitos sociais, despertaram inúmeras questões sobre as funções sociais do espaço urbano, como seguem.

Neste viés sobreleva a temática da qualidade de vida, onde se insere, sem dúvida, a saúde alimentar e nutricional, a felicidade e a dignidade humana, como destaca Demétrius Coelho Souza, invocando Rui Carvalho Piva: "A felicidade e a dignidade do ser humano também insere-se no conceito de vida com qualidade [...].[26]

As funções sociais das cidades devem efetivar, valendo-se da terminologia de Peter Nijkamp, os seguintes aspectos que, uma vez contemplados pelos planejadores, conduzem ao bem-estar coletivo e individual e à felicidade objetiva:

> a) abrigo e moradia para as pessoas; b) papel religioso e cultural; c) aspectos políticos, econômicos e sociais; d) aspecto tecnológico; e) "network" – tecnologia, competência e criatividade. [27]

Os aspectos supracitados correspondem, como se pode notar,

aos direitos fundamentais, principalmente, os sociais (art. 6º, CF); revelando o constante direcionamento das políticas públicas e do Plano Diretor das cidades para sua implementação. [28]

Após a pandemia houve a migração das pessoas para as cidades menores, onerando em muitos casos os serviços de saúde, educação, lazer, alimentação, etc., pela inversão dos movimentos populacionais anteriores, qual seja, do campo para as metrópoles ou cidades maiores. [29]

A noção (ou melhor, a ideia inicial) de Smart Cities possibilita a compreensão e prioriza a vida em todas as suas manifestações; mediante o acesso e uso da tecnologia. Este modelo (tipo) de cidade deve ser centrada no "humano", responsável pelo meio ambiente, movido pela preservação da dignidade da pessoa e dos demais seres vivos.

A complexidade das cidades globalizadas impõe à gestão urbana, hoje, adequado e constante planejamento das atividades a serem desenvolvidas pelos seus habitantes, que podem ser, basicamente, resumidas no que o art. 6º da Constituição de 1988 prevê como direitos sociais: [30]

> O planejamento público, na forma hoje entendida, seria invenção mais recente, desenvolvida ao longo do século XX. Teria surgido na década de 1920, com as experiências da ex-União Soviética, e

25 - BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do; disponível em: www.planalto.gov.br
26 - SOUZA, Demétrius Coelho. O meio ambiente das cidades. Sao Paulo: Atlas, 2010, p.50.
27 - SOUZA, Demétrius Coelho. Op. cit, p.56.
28 - BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do; disponível em: www.planalto.gov.br

> depois estendido a outros países europeus, como a França e os países nórdicos, e, mais tarde à Ásia e América Latina. [31]

A partir de uma tentativa de sistematização das necessidades humanas, que devem servir de base ao planejamento urbano, portanto, ao Plano Diretor e às funções sociais das cidades, podem ser apontadas as seguintes áreas de interesse, conforme anteriormente já esbocei:

> a) necessidades vitais básicas de subsistência (plano da corporeidade humana): alimentação, saúde, moradia, trabalho, segurança, lazer, etc.;
>
> b) necessidades vitais básicas de suporte à intelectualidade (plano da racionalidade humana): educação, cultura, esporte, tecnologia e ciência, etc.;
>
> c) necessidades vitais básicas de suporte da emocionalidade (plano de artes, estética humana): teatro, cinema, pintura, musicalidade, escultura, artesanato, etc.;
>
> d) necessidades vitais básicas de suporte da espiritualidade (plano dos valores e transcendência humana): religião, igrejas, monumentos, oratórios, templos, santuários, locais de peregrinação, etc. [32]

A sistematização oferecida procura contemplar os quatro planos existenciais da vida humana: corpóreo, racional, emocional e espiritual. Os exemplos oferecidos não abrangem, por evidente, a extensão e complexidade das necessidades humanas; porém,

procura enumerá-las, estando implícitas as que lhe dão condições de permanência, como é o caso da fauna e flora (Natureza).

Como se trata de aproximação conceitual e sistemática, ainda muito se poderá aperfeiçoá-la.

4. Considerações finais

Nas "funções sociais" das cidades contemporâneas pode ser subentendido o atendimento das necessidades vitais básicas de subsistência, além do respeito devido à corporeidade, intelectualidade, emocionalidade e espiritualidade, como sendo o "mínimo" que é requerido por seus habitantes, moradores e visitantes, em decorrência da dignidade da pessoa humana.

Referidas necessidades vitais básicas correspondem, como já citado no texto por várias vezes, à promoção do bem-estar individual e coletivo, representado pelo acesso aos direitos sociais (art. 6º, CF).

Dentre as necessidades de subsistência se encontra o direito à alimentação adequada, qual seja, em quantidade e qualidade suficiente à nutrição de uma pessoa saudável. Por tal razão, o Poder Público deve, além de fiscalizar e controlar os estabelecimentos que

29 - SOUZA, Demétrius Coelho. Op. cit, p.3.
30 - BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do; disponível em: www.planalto.gov.br
31 - MENEZES, Luis Carlos Araújo e JANNUZZI, Paulo de Martino. Planejamento nos municípios brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade. Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana: discussão teórico-metodológica. Orgs.: VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarette Mezzomo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 70.
32 - COLUCCI, Maria da Glória. Direitos fundamentais e cidadania em sociedades solidárias (ODS 10); disponível em: <http://rubicandarascolucci.blogspot.com/>

oferecem alimentos, no varejo ou atacado, promover a educação alimentar.

Nas escolas públicas, onde são oferecidas merendas aos estudantes, além da qualidade nutricional dos alimentos, devem ser ministrados ensinamentos sobre a proporção das refeições no que toca à composição da dieta das crianças, adolescentes e jovens.

Os ambientes obesogênicos se espalham pela cidade, onde são vendidos biscoitos, doces, salgadinhos, frituras, bombons, balas, pipocas, refrigerantes, sorvetes etc., que acompanham atividades de lazer, diversão, esportes, compras, etc, representando atrativos permanentes aos seus visitantes e consumidores urbanos. Neste aspecto, cabe às autoridades, mediante planejamento estratégico adequado, minimizar os danos causados à saúde de seus clientes e frequentadores pela informação.

O acesso fácil a alimentos obesogênicos responde por grande parte dos danos causados à saúde das pessoas, no Brasil e ao redor do mundo, havendo urgente necessidade de políticas publicas de promoção da saúde da população.

Acresce que as pessoas de baixa renda se alimentam mal, comendo carboidratos em quantidade excessiva, devido à falta de recursos e deseducação; porém, as que possuem maior poder aquisitivo, igualmente, sofrem de desnutrição, transtornos alimentares (como anorexia, bulimia e obesidade mórbida) pela desordem na escolha de alimentos, principalmente fast foods.

A questão alimentar tem na Agenda 2030, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 1) especial atenção, associando-se à pobreza, como à fome e à necessidade de promoção da agricultura sustentável (ODS 2), conforme assinalado no texto. Deve-se lembrar, também, que a água é considerada alimento essencial à qualidade de vida.

A água é, além das usuais práticas de seu consumo, um alimento indispensável à vida humana, devendo ser oferecido em condições de portabilidade; entrando em cena as deficiências em saneamento básico no Brasil, com o agravamento da poluição das margens dos rios e o lançamento de resíduos sólidos, que causam alagamentos e destruição de precárias moradias nas regiões urbanas e rurais.

Na Constituição de 1988, a água para consumo se encontra tutelada no art. 200, VI, relacionada ao Sistema Único de Saúde, cuja competência abrange "[...] fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano." (negritou-se).[33]

Ao incluir as águas para consumo dentre os alimentos, na perspectiva da saúde, a Lei Maior atribuiu-lhe caráter de elemento indispensável à qualidade de vida (o que se tem identificado como "mínimo existencial"), além de incluí-la como requisito para a vida saudável:

A crescente preocupação da sociedade com as mudanças climáticas e com uma agricultura sustentável exige que medidas

33 - BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do; disponível em: www.planalto.gov.br

sanitárias de impacto imponham restrições ao descarte de embalagens de refrigerantes, plásticos, invólucros diversos, que acompanham os fast foods, lançadas nas praias, parques, galerias, calçadas e esgotos urbanos.

Embaraços diversos, sobretudo de ordem econômica em torno do comércio destes alimentos, impedem em muitos casos, ações urgentes de enfrentamento dos prejuízos causados à saúde das crianças, principalmente em seu começo de vida ("leite materno"), potinhos de legumes, frutas, doces etc, que pela sua praticidade são usados pelas mães ainda nos meses iniciais do nascimento dos bebês.

Resta ainda, indagar: O que as políticas públicas de educação alimentar e nutricional ainda podem fazer no ambiente urbano?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Ana Kapin, Gabriela. Socorro! meu filho come mal. Rio de Janeiro: Leya, 2014.

BISPO, Vanesca Freitas. Direito fundamental à alimentação adequada: a efetividade do direito pelo mínimo existencial e a reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

. Lei 11.346/06, 11 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

COLUCCI, Maria da Glória. Direitos fundamentais e cidadania

em sociedades solidárias (ODS 10). Disponível em: http://rubicandarascolucci.blogspot.com/.

_____. Sede: fome de água. Disponível em rubicandarascolucci.blogspot.com.

_____. Biossegurança: Tutela constitucional da saúde e o uso de defensivos agrícolas no Brasil (ODS 3). Disponível em: <http://rubicandarascolucci.blogspot.com/>.

GEAP. Fases da Vida. Coordenação da Promoção à Saúde – COPROM/ União Nacional das Instituições de Autogestão de Saúde, 2007.

KARRUZ, Ana Paula e AVELINO FILHO, George. Crescimento Econômico e Desenvolvimento Humano um olhar sobre os Municípios Paulistas, in Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana: discussão teórico-metodológica; (Orgs.) VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarette Mezzomo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

MENEZES, Luis Carlos Araújo e JANNUZZI, Paulo de Martino. Planejamento nos municípios brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade. Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana: discussão teórico- metodológica. Orgs.: VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarette Mezzomo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

ONU. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; disponível em www.

sustainabledevelopment.un.org.

_____. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura; disponível em; www.un.org.

SANTOS, Andréia Mendes dos. Uma relação que dá peso: propaganda de alimentos direcionada para crianças, uma questão de saúde, direitos e educação; in Publicidade e Proteção da Infância (Orgs.) PASQUALOTTO, Adalberto; ALVAREZ, Ana Maria Blanco Montiel. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Ed., 2014.

SOUZA, Demétrius Coelho. O meio ambiente das cidades. São Paulo: Atlas, 2010.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas (org). São Paulo: Cortez, 2002.



OAB
PARANÁ

Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Paraná