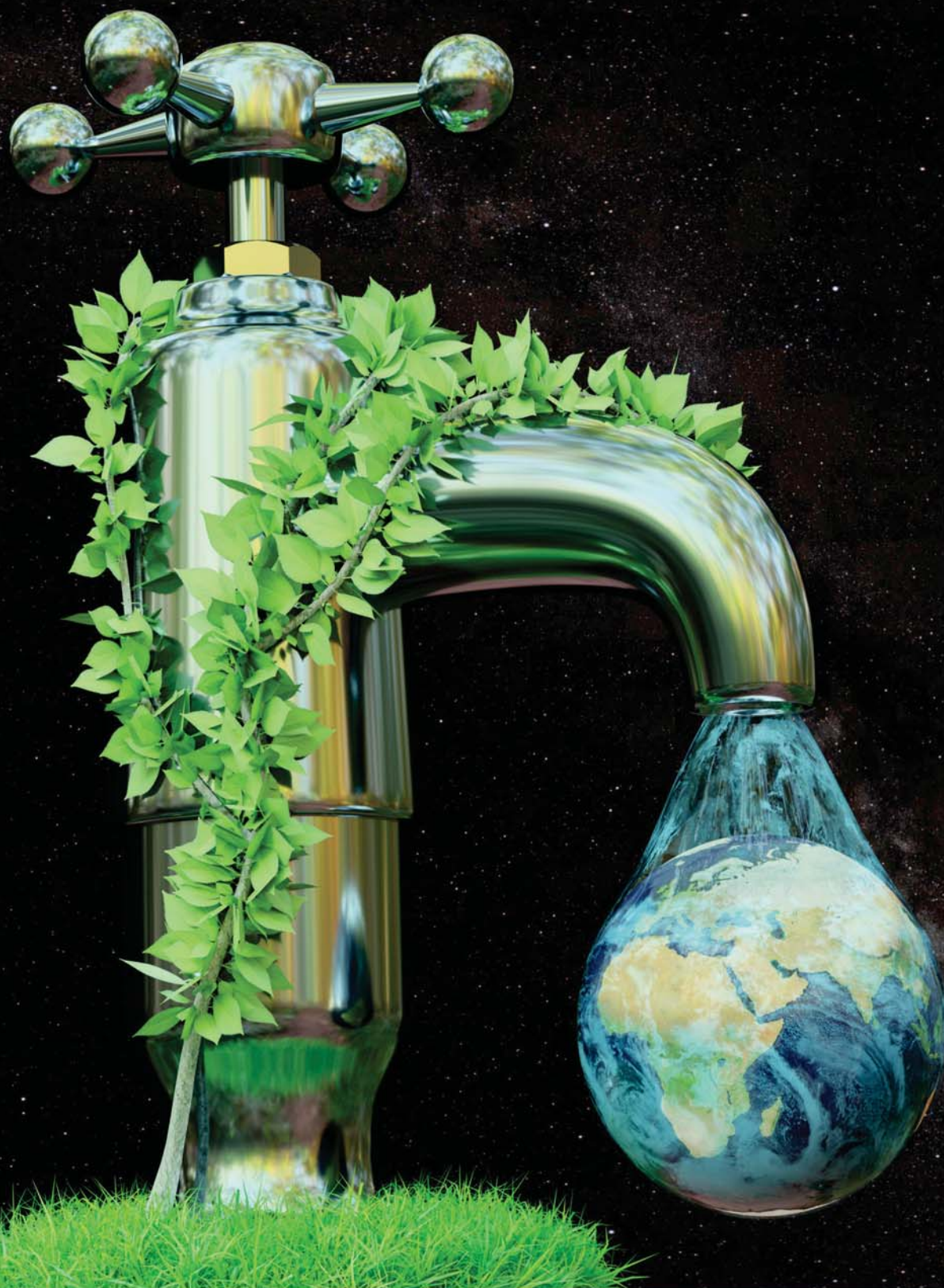


DIREITO.UnB

Revista de Direito da Universidade de Brasília
University of Brasília Law Journal

VOLUME 7 - NÚMERO 3 - Setembro - Dezembro - Tomo II - 2023



UnB

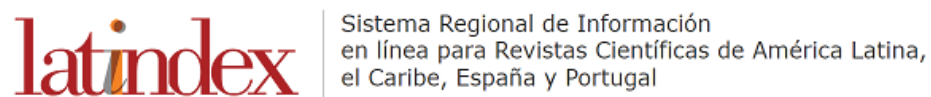
**FUTURO
É AGORA**



DIREITO



UnB



Direito.UnB. Revista de Direito da Universidade de Brasília.
Programa de Pós-Graduação em Direito – Vol. 7 N. 3 T II (set/dez. 2023)
–Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito.

Quadrimestral. 2023.

ISSN 2357-8009 (VERSÃO ONLINE)

ISSN 2318-9908 (VERSÃO IMPRESSA)

Multilíngue (Português/Inglês/Espanhol/Francês)

1. Direito – periódicos. I. Universidade de Brasília,
Faculdade de Direito.

CDU 340

Revista de Direito da Universidade de Brasília
University of Brasilia Law Journal

Revista vinculada ao Programa de Pós-graduação
em Direito da Universidade de Brasília

Setembro – Dezembro de 2023, volume 7, número 3, Tomo II

CORPO EDITORIAL

EDITORA-CHEFE

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Inez Lopes Matos Carneiro de Farias

EDITORES

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Daniela Marques de Moraes

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Evandro Piza Duarte

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Fabiano Hartmann Peixoto

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Gabriela Garcia Batista Lima Moraes

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Janaína Lima Penalva da Silva

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcelo da Costa Pinto Neves

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Othon de Azevedo Lopes

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Simone Rodrigues Pinto

CONSELHO CIENTÍFICO

Universität Bielefeld, Alemanha – Ifons Bora

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil – Ana Beatriz Ferreira Rebello Presgrave

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil – Ana Lúcia Sabadell

Universidade de Connecticut, Estados Unidos – Ángel Oquendo

Universidade de Glasgow, Escócia – Emilios Christodoulidis

Universidade Federal de Goiás, Brasil – Francisco Mata Machado Tavares

Universität Flensburg, Alemanha – Hauke Brunkhorst

University of Luxembourg, Luxemburgo – Johan van der Walt

Universidade Agostinho Neto, Angola – José Octávio Serra Van-Dúnem

University of Glasgow, Escócia – Johan van der Walt

Universidade de Helsinque, Finlândia – Kimmo Nuotio

Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil – Leonel Severo Rocha
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil – Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira
Universidade Meiji, Japão – Masayuski Murayama
Universidade Clássica de Lisboa, Portugal – Miguel Nogueira de Brito
Universidade Federal do Piauí, Brasil – Nelson Juliano Cardoso Matos
Universidade Federal do Pará, Brasil – Paulo Weyl
Universidade Católica de Santos, Brasil – Olavo Bittencourt Neto
Universidad de Los Andes, Colômbia – René Fernando Urueña Hernandez
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil – Thiago Paluma
Universidade Johann Wolfgang Goethe, Alemanha – Thomas Vesting
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil – Valesca Raizer Borges Moschen
Universidade de São Paulo, Brasil – Virgílio Afonso da Silva

SECRETÁRIA EXECUTIVA

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa

EQUIPE DE REVISÃO

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Cleomara Elena Nimia Salomoni Moura
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ingrid Kammyla Santos Bernardo
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Luciana Pereira da Silva
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcos Heleno Lopes Oliveira

EQUIPE DE EDITORAÇÃO

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Cleomara Elena Nimia Salomoni Moura
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ingrid Kammyla Santos Bernardo
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Lívia Cristina dos Anjos Barros
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Luciana Pereira da Silva
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcos Heleno Lopes Oliveira

DIAGRAMAÇÃO

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Cleomara Elena Nimia Salomoni Moura

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Inez Lopes

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ingrid Kammyla Santos Bernardo

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcos Heleno Lopes Oliveira

ASSISTENTES

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Kelly Martins Bezerra

CAPA

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Inez Lopes

IMAGEM

MasterTux por Pixabay, Disponível em <https://pixabay.com/pt/illustrations/meio-ambiente-natureza-verde-agua-4329423/>

DIREITO.UnB

Revista de Direito da Universidade de Brasília
University of Brasilia Journal Law

V. 07, N. 03, T. II

Setembro-Dezembro de 2023

SUMÁRIO

NOTA EDITORIAL	13
Inez Lopes	
AGRADECIMENTOS	15
Inez Lopes	
DOSSIÊ TEMÁTICO	21
O IMPASSE ENTRE A TUTELA DO MEIO AMBIENTE E A REPRESSÃO A POLÍTICAS PROTECIONISTAS NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC	22
Tânia Lobo Muniz Joice Duarte Gonçalves Bergamasch	
A TAXONOMIA DE PRODUTOS AMBIENTAIS COMO FATOR RELEVANTE NAS EXPORTAÇÕES DOS MEMBROS DA OMC: estudo de caso do Brasil, União Europeia e Estados Unidos	45
Gustavo Ferreira Ribeiro Glauco Zerbini Costal	
POR UMA EFETIVA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO MERCOSUL: OS DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL DA POLÍTICA AMBIENTAL	67
Felipe Franz Wienke Rafaella de Mattos	
A LOGOSPIRATARIA NA AMAZÔNIA E SEUS EFEITOS NA FUNÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA DO STF: estudo de caso da petição 3388/RR e ADI 4277/DF nas graves violações de direitos dos povos indígenas	93
Raimundo Pereira Pontes Filhos Priscila Resende	

A MINERAÇÃO NO CONTEXTO DA SUSTENTABILIDADE: UM ESTUDO
SOBRE AS PRÁTICAS REGULATÓRIAS ATUAIS PARA VIABILIZAR A
TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E A SUSTENTABILIDADE DE UM RECURSO
NÃO-RENOVÁVEL 111

Adriano Drummond Cançado Trindade
Mariana Melo Botelho

ADAPTAÇÃO E COMPACTAÇÃO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES
MEDIANTE MORADIA SOCIAL EM VAZIOS URBANOS 141

Luiz Guilherme Carvalho
Daniel Gaio

ARTIGOS 172

DIREITO À SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19 NO
ESTADO DE RONDÔNIA 173

Pedro Abib Hecktheuer
Marisa de Miranda Rodrigues

GESTÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE SAÚDE: UMA ABORDAGEM
CONCEITUAL COM FOCO NA CIDADANIA 207

Jairo de Carvalho Guimarães
Adriana Lima Barros

TERMINALIDADE DA VIDA E O TESTAMENTO VITAL À LUZ DA ÉTICA
MÉDICA 229

Fabiana Lino
Íkaro Silva Orrico

SUPERENDIVIDAMENTO E A CONCESSÃO INDISTINTA DE CRÉDITO:
RESPONSABILIDADE POR DANOS MORAIS AO CONSUMIDOR 251

Antônio Carlos Efig
Antonio Pierino Gugliotta Junior

A FUNÇÃO DA INTERSECCIONALIDADE NA INSTRUMENTALIDADE DO
DIREITO 273

Denilson Bezerra Marques
Sandra Helena da Conceição Campos
Thiago Florentino da Silva Lima



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Gostaria de submeter seu trabalho a Revista Direito.UnB?

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>

e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

NOTA EDITORIAL

NOTA EDITORIAL

A **Revista Direito.UnB** do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) apresenta o último número deste ano contendo onze artigos avaliados por pares, que abrangem temas de grande relevância contemporânea. Este Número 3, Tomo II, divide-se em duas partes: a primeira contém seis artigos do dossiê temático ***Caminhos para Sustentabilidade: Contribuições do Direito desde uma Perspectiva Crítica e Interdisciplinar***; a segunda seção contém artigos selecionados que foram submetidos pelo fluxo contínuo da revista.

No dossiê temático, o primeiro artigo intitulado ***O Impasse entre a Tutela do Meio Ambiente e a Repressão a Políticas Protecionistas no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC***, de autoria de Tânia Lobo Muniz e Joice Duarte Gonçalves Bergamaschi, investiga a complexa interação entre comércio internacional e proteção ambiental na Organização Mundial do Comércio (OMC). Conforme o preâmbulo do Acordo de Marraquexe que cria a OMC em 1995, o parágrafo 1º reflete a vontade dos Estados que reconhecem:

Suas relações na esfera da atividade comercial e econômica devem objetivar a elevação dos níveis de vida, assegurando-se o pleno emprego e um volume considerável e em constante elevação de receitas reais e demanda efetiva, o aumento da produção e do comércio de bens e serviços, permitindo, ao mesmo tempo, a utilização ótima dos recursos mundiais em conformidade com o objetivo do desenvolvimento sustentável, e buscando proteger e preservar o do meio ambiente e incrementar os meios para fazê-lo, de maneira compatível com suas respectivas necessidades e interesses, segundo os diferentes níveis de desenvolvimento econômico.

Este estudo é particularmente pertinente à medida que o mundo busca um equilíbrio entre crescimento econômico e sustentabilidade.

O segundo artigo, de autoria de Gustavo Ferreira Ribeiro e Glauco Zerbini Costal, estuda ***A Taxonomia de Produtos Ambientais como Fator Relevante nas Exportações dos Membros da OMC***, a partir de uma análise crítica sobre a classificação de bens ambientais no comércio internacional. Este trabalho destaca a importância de uma

taxonomia bem-definida para promover práticas de comércio sustentáveis. Ressalta-se a importância da Declaração Ministerial de Doha de 2001¹. Neste instrumento, os ministros reconheceram a importância da assistência técnica e dos programas de capacitação para os países em desenvolvimento na área do comércio e do meio ambiente, assim como o acesso a mercado e às tecnologias mais limpas para o desenvolvimento sustentável.

No âmbito regional, os autores Felipe Franz Wienke e Rafaella de Mattos discutem os desafios da política ambiental no Mercosul. O artigo ***Por uma Efetiva Proteção do Meio Ambiente no Mercosul: os Desafios para a Integração Regional da Política Ambiental*** revela a importância da cooperação internacional regional na busca por soluções ambientais efetivas. Ressalta-se que o bloco econômico desde o início tinha uma preocupação em promover políticas ambientais na região. A Resolução do Grupo Mercado Comum 22/92 estabelece uma Reunião Especializada em Meio Ambiente e depois aprova um documento derivado da Reunião, “Diretrizes Básicas em matéria de Política Ambiental”, a partir da Resolução GMC 10/94², considerando a transversalidade das questões socioambientais.

O quarto artigo, ***A Logospirataria na Amazônia e seus Efeitos na Função Contramajoritária do STF: Estudo De Caso da Petição 3388/RR E Adi 4277/DF nas Graves Violações de Direitos dos Povos Indígenas***, de autoria de Raimundo Pereira Pontes Filhos e Priscila Krys Morrow Coelho de Souza, explora criticamente formas de proteção dos direitos dos povos indígenas e da conservação ambiental na Amazônia. Esta análise revela as complexidades jurídicas e sociais envolvidas na proteção de ecossistemas vulneráveis. Segundo os autores, a logospirataria está atrelada à violação dos povos indígenas.

A Mineração no Contexto da Sustentabilidade: Um Estudo sobre as Práticas Regulatórias Atuais para Viabilizar a Transição Energética e a Sustentabilidade de um Recurso Não Renovável, artigo de autoria de Adriano Drummond Cançado Trindade e de Mariana Melo Botelho, aborda um dos maiores desafios da nossa era: equilibrar a necessidade de recursos minerais com a sustentabilidade ambiental. Este artigo contribui significativamente para o debate sobre práticas de mineração responsáveis.

Os autores Daniel Gaio e Luiz Guilherme Carvalho apresentam o artigo ***Adaptação e Compactação Sustentável das Cidades Mediante Moradia Social em Vazios Urbanos***,

1 Ver WORD TRADE ORGANIZATION. TheDOha Declaraion Explained Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm

2 MERCOSUR. <https://www.mercosur.int/pt-br/5-de-junho-dia-mundial-do-meio-ambiente/>

sob uma perspectiva inovadora com relação às políticas necessárias ao urbanismo sustentável. Este estudo destaca a importância da urbanização inclusiva, com políticas que valorizem a função social da propriedade em atenção ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11.

Na seção de artigos, a **Revista Direito.UnB** apresenta cinco artigos referentes ao direito à saúde, à vida e às questões éticas, assim como relações de consumo e instrumentalidade do direito. O sétimo artigo de autoria Pedro Abib Hecktheuer e de Marisa de Miranda Rodrigues abordam questões sobre o **Direito à Saúde em Tempos de Pandemia da Covid-19 no Estado de Rondônia**, e apresentam uma análise crítica das políticas de saúde durante o período pandêmico em um estado da Região Norte do país, e ausência de políticas públicas efetivas considerando a taxa de mortalidade. É um tema de imensa relevância global, considerando que somente em 5 de maio deste ano, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à Covid-19.

Por seu turno, o oitavo artigo de autoria de Jairo de Carvalho Guimarães e de Adriana Lima Barros, com **Gestão Social na Política de Saúde: Uma Abordagem Conceitual com Foco na Cidadania**, exploram a gestão participativa na saúde pública, um assunto fundamental para garantir que as políticas de saúde sejam inclusivas e efetivas. Os autores revelam o tensionamento permanente que existe no campo da saúde entre os grupos que defendem um modelo privatista de saúde e o grupo que defende o modelo publicista, com reforma sanitária.

No nono artigo intitulado **Terminalidade da Vida e o Testamento Vital à Luz da Ética Médica**, os autores Fabiana Lino e Íkaro Silva Orrico discutem questões éticas relacionadas ao fim da vida, um tópico que desafia nossas noções de autonomia e dignidade humana.

O artigo **Superendividamento e a Concessão Indistinta de Crédito: Responsabilidade por Danos Morais ao Consumidor**, de Antônio Carlos Efiging e Antonio Pierino Gugliotta Junior, traz à tona a responsabilidade das instituições financeiras no contexto do consumo desenfreado, um tema crucial em uma era de crescente conscientização sobre a sustentabilidade financeira.

Por fim, o artigo intitulado **A Função da Interseccionalidade na Instrumentalidade do Direito**, de autoria de Denilson Bezerra Marques, Thiago Florentino da Silva Lima e Sandra Helena da Conceição Campos, oferece uma perspectiva valiosa sobre como a interseccionalidade pode enriquecer a prática e o ensino do Direito, promovendo uma

maior inclusão e justiça social.

Esta edição ressalta a importância da pesquisa para promover reflexões e também proposições de potenciais soluções aos problemas da sociedade contemporânea, abordando temas que são essenciais para a compreensão e melhoria da nossa sociedade. Convidamos nossos leitores a se engajarem na leitura destes artigos, refletindo sobre as complexidades e interconexões que eles revelam para garantir um desenvolvimento social e econômicos sustentáveis. Neste contexto, Amartya Sen apresenta a seguinte reflexão:

Enquanto os tigres são protegidos, nada protege os miseráveis seres humanos que tentam ganhar a vida trabalhando naquela floresta densa, linda –e muito perigosa³.

Boa leitura!

Inez Lopes

Editora-chefe

Revista Direito.UnB

³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade**. Trad. Laura T .Motta, 5ª reimpressão, São Paulo, Companhia da Letras,2005, p. 173.



DIREITO.UnB

Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Gostaria de submeter seu trabalho a Revista Direito.UnB?

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

AGRADECIMIENTOS

AGRADECIMENTOS

É com imensa satisfação e orgulho que a **RevistaDireito.UnB** apresenta sua última edição de 2023, com onze artigos, sendo seis para o dossiê temático ***Caminhos para Sustentabilidade: Contribuições do Direito desde uma Perspectiva Crítica e Interdisciplinar***; e cinco para a seção de artigos.

Nossa gratidão se estende a todos os membros da equipe editorial e aos colaboradores, cuja dedicação incansável e meticulosa garantiu a publicação deste número. O compromisso de cada um foi fundamental para o sucesso desta edição, principalmente em um ano repleto de desafios e transformações para a ciência brasileira, em especial para a área do direito.

Agadecemos também a todas as professoras e a todos os professores revisores que se dedicaram a contribuir a realização de mais um volume deste periódico que alcançou o Qualis A2.

Neste último quadrimestre, queremos expressar nossa sincera gratidão a todos que nos acompanharam ao longo deste ano.

Desejamos que o próximo ano seja repleto de realizações, inovações e descobertas científicas.

Gratidão!

Inez Lopes

Editora-chefe

Revista Direito.UnB



DIREITO.UnB

Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Gostaria de submeter seu trabalho a Revista Direito.UnB?

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

ADAPTAÇÃO E COMPACTAÇÃO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES MEDIANTE MORADIA SOCIAL EM VAZIOS URBANOS

SUSTAINABLE ADAPTATION AND COMPACTION OF CITIES THROUGH SOCIAL HOUSING IN URBAN VOIDS

Recebido: 08/05/2023

Aceito: 22/12/2023

Daniel Gaio

Professor Associado de Direito Urbanístico e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

E-mail: danielgaio72@yahoo.com.br

 <https://orcid.org/0000-0003-2943-8092>

Luiz Guilherme Carvalho

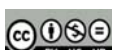
Graduado em Direito na Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Universitário do Araguaia (UFMT/CUA). Mestrando em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista CAPES .

E-mail: luizgc.dir@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-2199-9752>

RESUMO

A pesquisa tem por objetivo demonstrar a necessidade de novos arranjos institucionais para a funcionalização da propriedade em vazios urbanos mediante moradia social, considerando-se o binômio adaptação/compactação sustentável das cidades. A hipótese é que a destinação de imóveis ociosos para moradia pode ser uma importante forma de se atribuir função social da propriedade, combater o espraiamento urbano, colaborar com a superação do déficit habitacional e atenção ao ODS 11 da Agenda 2030 da ONU no Brasil. A urbanização inclusiva e sustentável requer respostas políticas ao fenômeno de esvaziamento e abandono imobiliário em regiões centrais das cidades devido à lógica especulativa, locais com con-



Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.

This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that

siderável infraestrutura pública. Esse debate ganha força no atual contexto de emergência climática, por exigir medidas de adaptação. Aborda-se a relação do ODS 11 com a adaptação e compactação das cidades, análise de dados sobre o déficit e inadequação de domicílios no Brasil e o seu contraste à existência de vazios urbanos, bem como os principais desafios no enfrentamento à escassez habitacional e compactação do espaço urbano através do parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC). A natureza da pesquisa é quali-quantitativa, o método da abordagem é dedutivo, a técnica é bibliográfica e exploratória.

Palavras-chave: Agenda 2030; déficit habitacional; emergência climática; função social da propriedade; PEUC.

ABSTRACT

The research aims to demonstrate the need for new institutional arrangements for the functionalization of property in urban voids through social housing, considering the binomial adaptation/sustainable compactness of cities. The hypothesis is that the allocation of idle properties for housing can be an important way of assigning a social function to property, combating urban sprawl, collaborating with overcoming the housing deficit and attention to SDG 11 of the UN Agenda 2030 in Brazil. Inclusive and sustainable urbanization requires political responses to the phenomenon of emptying and abandonment of real estate in central regions of cities due to speculative logic, places with considerable public infrastructure. This debate gains strength in the current climate emergency context, as it requires adaptation measures. It addresses the relationship between SDG 11 and the adaptation and compactness of cities, analysis of data on the deficit and inadequacy of homes in Brazil and its contrast to the existence of urban voids, as well as the main challenges in facing housing shortages and compactness of urban space through subdivision, building and compulsory use (PEUC). The nature of the research is qualitative and quantitative, the approach method is deductive, the technique is bibliographical and exploratory.

Keywords: Agenda 2030; housing deficit; climate emergency; social function of property; PEUC.

1. INTRODUÇÃO

A atual situação de déficit e inadequação de domicílios no Brasil, permite angariar discussões que contribuam com a superação desse problema, jogando luzes no direito fundamental à moradia. Trata-se de uma situação que guarda sintonia com a pauta da emergência climática, já que se propõe a definir diretrizes de adaptação das cidades para sua funcionalização prática, a começar pela ocupação de vazios urbanos retidos e desfuncionalizados pela lógica especulativa do mercado imobiliário. Faz-se urgente abordagens transdisciplinares que relacione o desenvolvimento sustentável com foco no espaço urbano, no sentido de buscar alternativas inclusivas que garantam uma adequada

qualidade de vida, redução das desigualdades e atenção à dignidade da pessoa humana.

O fenômeno dos vazios urbanos ou vacância imobiliária é compreendido como aqueles espaços, construídos ou não, e inseridos na malha urbana com dotação de infraestrutura, porém, que não cumprem a função social da propriedade enquanto princípio da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Um dos seus fatores é a racionalidade de apropriação especulativa do espaço historicamente empregada no decorrer da urbanização em toda a América Latina, prejudicando o acesso à moradia adequada e à cidade; expulsando pobres para a periferia; e acentuando o espraiamento territorial e ocasionando crises de dimensões ambientais, econômicas e sociais. A urgência por respostas políticas para funcionalização de imóveis vazios deve ter como alternativa precípua a moradia social, considerando ser o principal elemento da crise urbana.

A definição de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), adotada pelos 193 Estados-membros no ano de 2015¹, revela o tendente compromisso global com o desenvolvimento econômico, ambiental e social. Amparada nos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral da ONU tem como uma de seus compromissos tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, diretrizes que constituem o ODS 11². A funcionalização da propriedade mediante destinação de vazios urbanos para moradia social, além de contribuir com o direito à moradia, pode ser um caminho possível para a efetivação desse objetivo da Agenda Global, já que a resiliência urbana³ também abrange o combate ao espraiamento urbanístico.

Neste sentido, a hipótese do presente texto é de que destinação de vazios urbanos para a moradia social pode ser uma importante forma de funcionalizar propriedades ociosas, combater o espraiamento urbano e, conseqüentemente, colaborar com a Agenda 2030 no Brasil. Esse pressuposto tem por base o visionário das metas do ODS 11, já que, dentre outros, se propõem a garantir o acesso à habitação, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, além de considerar ações de adaptação do território urbanizado às mudanças climáticas. Logo, o objetivo desta pesquisa é demonstrar a urgência de políticas públicas que tenha como foco arranjos para a destinação de vazios urbanos para a moradia social.

Sem o intuito de findar o debate, o texto está subdividido em três momentos com

1 KRONEMBERGER, Denise Maria Penna. Os desafios da construção dos indicadores ODS globais. *Ciência e cultura*, v. 71, n. 1, p. 40-45, 2019, p. 40.

2 UNITED NATIONS (UN). A/RES/10/1: Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.

3 Importante tomar nota de que existe a tentativa de apropriação neoliberal do conceito e dos vetores de análise que definem a resiliência urbana, o que implica no esvaziamento do seu conteúdo em nome de interesses específicos. No presente texto, a resiliência urbana abrange as necessidades inerente à sobrevivência das pessoas, de modo que a concretização de direitos fundamentais seja um debate latente em um cenário de baixa concretização desses direitos no âmbito das cidades e suas contradições.

objetivos específicos, formando-se uma unidade de cognição. No primeiro, o objetivo é abordar como o caráter adaptativo da emergência climática está em sintonia com a compactação das cidades sob o viés da sustentabilidade, formando-se um binômio capaz de colmatar respostas políticas para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade mediante habitação social. Ademais, sob uma perspectiva crítica, demonstra-se como esse binômio se relaciona com o ODS 11, suas metas e indicadores, ante a necessidade de se pensar caminhos para a resiliência e sustentabilidade do espaço urbano.

No segundo momento, a abordagem se concentra no contraste existente entre a escassez habitacional e os vazios urbanos, atentando-se para a compreensão normativa de moradia adequada. Para tanto, serão analisados os dados dos mais recentes relatórios da Fundação João Pinheiro (FJP), sendo um estudo publicado em 2018 sobre o déficit habitacional no ano de 2015⁴ e o outro relatório publicado em 2021, o qual avalia o déficit entre 2016 e 2019⁵. Visa-se realizar uma leitura conjuntural da situação do Brasil no que se refere ao déficit e inadequação de domicílios, confrontando essa realidade à vacância imobiliária. Essa discussão não desconsidera as dificuldades inerentes ao levantamento de informações sobre imóveis vazios, fortalecendo a crítica sobre a necessidade de novas metodologias de investigação.

No terceiro momento, o texto apresenta os desafios atuais no enfrentamento à escassez habitacional na institucionalização de medidas de adaptação/compactação, tendo-se como foco a funcionalização de propriedades ociosas em regiões centrais das cidades brasileiras mediante moradia. Apresenta-se considerações sobre as dificuldades da via coercitiva para se almejar a função social da propriedade, instrumentalizada pelo Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) de natureza constitucional.

A natureza do presente estudo é quali-quantitativa, considerando coleta e análise de dados secundários em relatórios de institutos de pesquisa e publicações acadêmicas, com vistas a compreender e interpretar fenômenos consubstanciados na existência de vazios urbanos em contraste com o déficit habitacional no Brasil. O método de abordagem é o dedutivo, ante a utilização de teorias, estudos e dados para angariar discussões acerca de uma hipótese. A técnica é bibliográfica — por utilizar artigos, teses, dissertações e livros em todo o delineamento epistemológico e estrutural da pesquisa — e exploratória, no sentido de fazer com que a problemática abordada proporcione maior familiaridade com o tema.

4 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018.

5 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

2. O BINÔMIO ADAPTAÇÃO/COMPACTAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E O ODS 11 DA AGENDA 2030

As discussões que envolvem a emergência climática partem das estimativas de aquecimento global, suas causas e os dados dos relatórios do Intergovernmental Panel on *Climate Change* (IPCC)⁶. O termo “emergência climática” foi utilizado pela primeira vez em 1999, para se referir às ações necessárias para reduzir a emissão de gases do efeito estufa (GEE) e mudanças na matriz energética de exploração do petróleo⁷. Diante da possibilidade de desastres e riscos advindos dessas mudanças ao longo dos anos, deve-se compreender a necessidade de medidas de mitigação (limitação da mudança climática) e de adaptação (atenuar impactos e eventuais danos) para o avanço da pauta do clima, seja no cenário local, nacional ou internacional⁸.

As violações dos direitos humanos potencializam a vulnerabilidade das pessoas afetadas por desastres correlatos às mudanças climáticas, além de constituir uma ameaça de violação, na medida que estão expostas a riscos. Condições inadequadas e de déficit habitacional, inevitavelmente, são algumas dessas situações⁹, principalmente quando se contrasta à existência de imóveis vazios nos centros da cidade e o consequente espraiamento urbano. Países em desenvolvimento — como é o caso do Brasil — são os que “sofrem mais violações de direitos humanos em consequência das mudanças climáticas e que, em decorrência disso, são eles os mais suscetíveis a precisar empregar mecanismos de adaptação”¹⁰, inclusive e especialmente no espaço urbano. Neste sentido, a adaptação deve ser compreendida junto às medidas de compactação das cidades.

Se a história do planejamento urbano no Brasil é demarcada pela dissimulação de interesses dos mais ricos¹¹, a produção de áreas destituídas de infraestrutura

6 O IPCC foi criado para fornecer avaliações científicas regulares sobre mudanças climáticas aos formuladores de políticas, suas implicações e potenciais riscos para o futuro, além de propor ações de adaptação e mitigação. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). The Intergovernmental Panel on Climate Change. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

7 BRUNO, Kenny; KARLINER, Joshua; BROTSKY, China. *Greenhouse Gangsters vs Climate Justice*. São Francisco: Transnational Resource and Action Center (TRAC), 1999.

8 MARTINS, Rafael D’Almeida; FERREIRA, Leila da Costa. Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática: vinho velho em garra nova ou um novo paradigma para a governança local? *Revista da Administração Pública (RAP)*, v. 45, n. 3, p. 611-641, 2011.

9 UNITED NATIONS (UN). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1976.

10 FAGUNDEZ, Gabrielle Tabares; ALBUQUERQUE, Letícia; FILPI, Humberto Francisco Ferreira Campos Morato. Violação de direitos humanos e esforços de adaptação e mitigação: uma análise sob a perspectiva da justiça climática. *Revista Interdisciplinar de direitos humanos*, v. 8, n. 1, p. 227-240, 2020, p. 238.

11 ALVAREZ, Isabel Pinto. Produção do Espaço em Tempos de Crise. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. ALVES, Glória. PADUA, Rafael Faleiros de (Org.). *Justiça Espacial e o Direito à Cidade*. São Paulo: Contexto, 2017, p. 63-78, p. 67-68.

essencial à dignidade humana aos mais pobres também foi incluída nessa estratégia. Simultaneamente, a exclusividade de áreas sob os efeitos da valorização em benefício dos mais ricos, a estes foi assegurada. Logo, é possível dizer que diante das especificidades da urbanização responsável por moradias precárias, cortiços, favelas e déficit habitacional, o crescimento da mancha urbana ao longo do tempo foi favorecido pela especulação do solo¹².

A persistência dessa racionalidade no bojo do neoliberalismo tem constituído um desafio para a efetivação de direitos fundamentais, sobretudo quando se pretende um olhar inclusivo do viés sustentabilidade e ações combativas no espaço urbano ante emergência climática.

As contradições entre as necessidades de reprodução do capital e as de reprodução da vida se acentuaram, formando-se verdadeiras 'ilhas' de concentração de empregos, serviços e equipamentos públicos e culturais e circulação de riqueza, em meio a um mar de carências e impossibilidades. [...] a segregação socioespacial constitui um dos elementos fundantes do processo de produção do espaço urbano no capitalismo¹³.

Se "a propriedade privada é a mediação que funda as possibilidades de acesso ou não à cidade, constituindo-se o fundamento da segregação socioespacial"¹⁴, políticas voltadas para a superação de problemas decorrentes dessa premissa precisam estar articuladas aos compromissos do Estado brasileiro. Portanto, a busca por alternativas possíveis de funcionalização de propriedades ociosas mediante moradia social, reserva íntima ligação com a ideia de compactação e adaptação das cidades.

Uma cidade que se pretende sustentável e atenta às medidas de adaptação climática do espaço urbanizado, deve ter como ponto de partida o seu planejamento. Quanto mais o planejamento urbano estiver voltado para a consecução de políticas tendentes à densificação compacta, melhor será o aproveitamento urbanístico, otimização da infraestrutura instalada e o acesso aos demais espaços urbanos. Trata-se de uma questão de ordenamento territorial que resulta em um maior aproveitamento urbanístico e cumprimento da função social da cidade e da propriedade¹⁵.

12 ALVAREZ, Isabel Pinto. Produção do Espaço em Tempos de Crise. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. ALVES, Glória. PADUA, Rafael Faleiros de (Org.). Justiça Espacial e o Direito à Cidade. São Paulo: Contexto, 2017, p. 63-78, p. 67-68.

13 Ibid., p. 68.

14 Ibid., p. 68.

15 GAIO, Daniel. Ciudad compacta y sustentabilidad. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Org.). Agenda 2030 y el desarrollo sostenible em el contexto latinoamericano. Belo Horizonte: CEDIN, 2020, p. 135-148, p. 141.

No entanto, se a cidade estiver mais adepta aos anseios do mercado imobiliário, é provável que a infundável procura por novas localizações colabore com a deterioração de alguns bairros da cidade, principalmente em regiões centrais. Essa racionalidade implica no maior espraiamento, além de demandar novas instalações públicas fragmentárias e extensas redes de infraestrutura. O espraiamento também impacta na necessidade de maior utilização de automóveis, resultando em maior consumo energético e poluição atmosférica, dificultando a circulação de pessoas a pé devido à extensão da malha urbana de baixa densidade, existência de imóveis vazios e condomínios fechados¹⁶.

A resiliência e sustentabilidade inclusiva das cidades requer, portanto, uma “estrutura urbana compacta, densidade populacional razoável, distâncias aceitáveis para serem percorridas a pé ou de bicicleta e espaço urbano de boa qualidade”¹⁷. No que tange à densidade de ocupação do espaço enquanto forma de se evitar o espraiamento territorial, ela deve ser “combinada com a qualidade sob a forma de bons espaços urbanos”¹⁸. Afinal, uma cidade estendida tende a gerar “prejuízos sociais, econômicos e ambientais para a coletividade”, podendo configurar “Lesão à Ordem Urbanística quando não se comprove a necessidade de ampliação do perímetro urbano”¹⁹.

Importante ressaltar que a Ordem Urbanística é uma das hipóteses de propositura de Ação Civil Pública (ACP), disposta pela Lei nº 7.347/85, com vistas à responsabilidade por danos ao meio ambiente, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dentre outras providências. Trata-se de um interesse transindividual que possui íntima ligação com a ordenação mediante política urbana, com vistas a garantir as cidades sustentáveis e suas funções (e. g. moradia, lazer, transporte, cultura, meio ambiente etc.). A compreensão do que seja a “ordem”, não se trata de “um simples catálogo da realidade, mas uma apreensão cognitiva matizada pela crítica das relações sociais existentes”²⁰. Neste sentido, “a população tem o direito coletivo a uma cidade sustentável, o que deve levar à fruição individual das vantagens dela decorrentes”²¹.

A compactação da cidade, portanto, está intimamente ligada à ideia de que o planejamento urbano enfatize a legitimidade do Estado enquanto portador dos interesses da coletividade. A definição do perímetro urbano no Plano Diretor, por exemplo, permite a

16 GAIO, Daniel. Ciudad compacta y sustentabilidad. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Org.). Agenda 2030 y el desarrollo sostenible em el contexto latinoamericano. Belo Horizonte: CEDIN, 2020, p. 135-148, p. 141.

17 GEHL, Jan. Cidades para pessoas. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015, p. 69.

18 Ibid., p. 69.

19 GAIO, op. cit., p. 149.

20 BRASIL, Luciano de Faria. O Conceito de Ordem Urbanística: contexto, conteúdo e alcance. Revista do Ministério Público do RS, n. 69, p. 157-177, 2011, p. 165.

21 SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Org.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 44-60, p. 54-55.

qualificação urbanística de propriedades, contribui com o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios, além de avançar na pauta da cidade sustentável²².

A existência de moradias acessíveis, através da otimização de infraestrutura já existente (vazios urbanos), promove a coesão social por dificultar a segregação urbana. Aliada à perspectiva territorial da dignidade humana, possibilidades de funcionalização da propriedade e compactação das cidades, têm o condão de condicionar a fruição e desenvolvimento efetivo de diversos direitos de quilate constitucional²³.

A realidade de vazios urbanos decorrente do senso dominante de apropriação e especulação do espaço, requer respostas calcadas no interesse público com vistas à institucionalização de comunidades sustentáveis. A compactação das cidades deve estar em sintonia com o caráter adaptativo da emergência climática, constituindo-se o binômio compactação/adaptação para, então, fomentar o debate acerca dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (principalmente o ODS 11, como será abordado adiante).

A ideia de adaptação das cidades está diretamente ligada à adequação de sistemas, redução de vulnerabilidades e questões de planejamento em geral²⁴. Ademais, “a política climática tem evoluído para partilhar uma grande interface com o desenvolvimento sustentável”²⁵, indo além do controle de GEE na atmosfera. Há uma necessária tendência por atender perspectivas de redução de “impactos adversos das mudanças climáticas, aproveitar as oportunidades e, ainda, tratar de questões de desenvolvimento e equidade”²⁶, o que pode estar associado às diferentes medidas no campo das políticas públicas para um maior aproveitamento do espaço urbano construído mediante moradia social em imóveis vacantes.

A adaptação das cidades deve ser pensada pela via da funcionalização de propriedades ociosas mediante habitação social, já que essa medida no contexto de emergência climática requer ações voltadas para o “desenvolvimento econômico e a redução da pobreza, e são incorporadas ao desenvolvimento mais amplo e a iniciativa de planejamentos setoriais, regionais e locais”²⁷. Essa possibilidade exige a produção de respostas políticas do Estado brasileiro frente à existência de vazios urbanos, principalmente quando assume o compromisso global de colaborar com a resiliência inclusiva das cidades²⁸ no eixo da Agenda 2030.

22 GAIO, op. cit., p. 146.

23 PONCE SOLÉ, Juli. *Habitatge i cohesió social*. Barcelona Societat, nº 19, p. 37-47, 2010, p. 37.

24 BARBI, Fabiana. *Mudanças climáticas e respostas políticas nas cidades*. Campinas: Unicamp, 2015.

25 Ibid., p. 63.

26 Ibid., p. 63.

27 Ibid., p. 55.

28 A resiliência inclusiva das cidades guarda relação com as metas de implementações de políticas integradas no bojo do ODS 11, de modo que o aumento dos assentamentos humanos considere ações de adaptação e inclusão.

Segundo Cavalcanti:

O uso de imóveis ociosos (vazios, subutilizados ou não utilizados) em áreas centrais converge com a abordagem inclusiva para enfrentamento das mudanças climáticas, já que, entre outros fatores, pressionaria pelo aumento da oferta de moradia em áreas centrais, questionando um modelo de crescimento urbano periférico, que põe pressão sobre áreas verdes ou, ainda, gera aumento dos deslocamentos e gastos energéticos com as consequências ambientais associadas²⁹.

A abordagem inclusiva da vertente adaptativa das cidades, “pressupõe cidades mais justas, compactas, com maior eficiência energética, o que exige, dentre outras, menos deslocamentos e mais habitação nas áreas centrais e em suas expansões imediatas, próximo aos empregos”³⁰. Neste sentido, o binômio adaptação/compactação deve ser uma premissa constitutiva das políticas e ações que alvitrem maior funcionalização de propriedades ociosas, as quais se aventuram na vitalidade corrente da lógica especulativa. Trata-se de um caminho possível e em sintonia com o propósito da Agenda 2030 da ONU, principalmente no que concerne os indicadores e metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11.

Antes de adentrar especificamente no ODS 11 e sua relação com a adaptação/compactação das cidades, faz-se necessário algumas considerações sobre a Agenda 2030. É importante ressaltar que essa Agenda preza pela “atuação colaborativa entre os países signatários para avançar na pauta do desenvolvimento sustentável, através de medidas transformadoras que possam envolver os Estados, empresas, organizações da sociedade civil e outros segmentos sociais”³¹. Cada ODS possui indicadores e metas, cuja internalização e transparência foram viabilizados através do Decreto nº 8.892/16, criando-se a Comissão Nacional para os ODSs, o que sinalizou o compromisso político do Estado brasileiro com o propósito da Agenda.

No ano de 2019, com o advento do governo de Jair Messias Bolsonaro, houve a publicação do Decreto 10.179, uma das medidas que compuseram ações iniciais do governo, popularmente conhecidas como os “decretos do revogaço”, extinguindo conselhos, colegiados e interrompendo os efeitos de diversos decretos, dentre eles o decreto da Comissão Nacional para os ODSs. Logo, houve uma ruptura na forma como

29 CAVALCANTI, Emanuel Ramos et al. Movimentos sociais na ocupação de imóveis vazios nas áreas centrais e o enfrentamento inclusivo das mudanças climáticas: os casos de São Paulo e Natal. *Revista de Direito da Cidade*, v. 14, p. 138-169, 2022, p. 140.

30 *Ibid.*, p. 147.

31 ROSA, Rosana Gomes da. CARVALHO, Luiz Guilherme. A Agenda 2030 da ONU e a revogação do Decreto nº 8.892/2016: o (des) compromisso do estado brasileiro com os objetivos de desenvolvimento sustentável. In: LÓPEZ, Lauta Cecília et al. (Org.). *Anais do VII Simpósio Internacional Desigualdades, Direitos e Políticas Públicas: saúde, corpos e poder na América Latina*. São Leopoldo: Casa Leiria, 2020, p. 1775-1786.

as metas e indicadores dos ODS vinham sendo sistematizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), criando-se uma situação de “hiato compromissório com o avanço transformador, capaz de garantir, inclusive, direitos humanos e fundamentais de ordem constitucional”³². Porém, com o advento do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Decreto da Comissão Nacional para os ODS obteve sua vigência revigorada através do Decreto nº 11.397/2023, o que sinaliza o comprometimento da atual gestão do Governo Federal com a Agenda 2030 no Brasil.

Ainda que as metas dedicadas às ações contra a mudança global do clima constituam o ODS 13, reunindo características mais próximas da perspectiva mitigatória da questão climática, o ODS 11, com foco nas cidades, compreende ações de adaptação inclusiva do espaço urbano. A meta 11.3, a qual pretende “aumentar a urbanização inclusiva, sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamento humanos participativos, integrados e sustentáveis em todos os países”, delimita em seu indicador 11.3.1 a “razão da taxa de consumo do solo pela taxa de crescimento da população”³³. No entanto, esse indicador ainda não possui dados sobre a realidade do Brasil até o momento, o que dificulta uma análise mais detalhada sobre essa razão e sua influência na adaptação/compactação urbana com vistas a colaborar com propostas para funcionalização de vazios imobiliários.

A meta 11.b também está alinhada à perspectiva adaptativa e de compactação das cidades, na medida que se propõe a aumentar quantitativamente “cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência de recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres [...]”³⁴. O levantamento de dados dos indicadores da referida meta adota os vetores de análise do Marco de Sendai para a Redução de Riscos e Desastres, considerando também o estímulo ao desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização contido na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)³⁵.

No Brasil, embora o tema das mudanças climáticas possua abordagem normativa

32 ROSA, Rosana Gomes da. CARVALHO, Luiz Guilherme. A Agenda 2030 da ONU e a revogação do Decreto nº 8.892/2016: o (des) compromisso do estado brasileiro com os objetivos de desenvolvimento sustentável. In: LÓPEZ, Lauta Cecília et al. (Org.). Anais do VII Simpósio Internacional Desigualdades, Direitos e Políticas Públicas: saúde, corpos e poder na América Latina. São Leopoldo: Casa Leiria, 2020, p. 1775-1786. p. 1783.

33 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Indicadores. [s.d.]. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

34 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Indicadores. [s.d.]. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

35 BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC [...]. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: 24 abr. 2023.

na Lei nº 12.187/2009³⁶, o enfrentamento inclusivo é abordado de maneira diminuta e pouco específica³⁷. Ainda que seja de grande necessidade a perspectiva inclusiva de planejamentos urbanos — a exemplo do combate ao déficit habitacional e à especulação imobiliária — os planos diretores não têm abordado especificamente sobre as ações necessárias à adaptação e resiliência da malha urbana³⁸. Desse modo, a observância da Agenda 2030 pode ser importante no alcance do ODS 11, estabelecendo diretrizes de adaptação/compactação da cidade na perspectiva inclusiva da urbanização de assentamentos humanos, habitação adequada e provisão de serviços públicos básicos.

A crítica que se faz até o presente momento é que, ao passo que a Agenda 2030 confirma a insuficiência em “reduzir o ideal de desenvolvimento sustentável a um punhadinho de ambições”³⁹, ela perde a oportunidade de incluir levantamentos mais específicos sobre vazios urbanos em regiões centrais das grandes cidades. Por mais que as metas e os indicadores que compõem o ODS 11 permitam a compreensão do binômio adaptação/compactação das cidades sob o viés inclusivo, a busca por respostas acerca de imóveis desfuncionalizados poderia ser mais específica. Isso proporcionaria um impacto político e compromissório por parte dos países signatários acerca dessa problemática que tem acentuado o espraiamento urbano, reforçando a lógica especulativa do solo e exercido demasiada influência no déficit habitacional.

Essa realidade tende a aumentar na medida em que, do ponto de vista do planejamento urbano para o ordenamento territorial, as cidades brasileiras permaneçam em situação de precariedade na articulação dos instrumentos da Política Urbana com ações de mitigação, adaptação⁴⁰ e promoção da cidade compacta através da institucionalização de políticas que incentivam moradia em imóveis vacantes.

Importante tomar nota que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 380/2023, de autoria da Deputada Erika Hilton (PSOL/SP)⁴¹, o qual se propõe a incluir no Estatuto da Cidade a criação de “diretrizes que fomentem a construção de cidades

36 BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

37 CAVALCANTI, Emanuel Ramos et al. Movimentos sociais na ocupação de imóveis vazios nas áreas centrais e o enfrentamento inclusivo das mudanças climáticas: os casos de São Paulo e Natal. *Revista de Direito da Cidade*, v. 14, p. 138-169, 2022.

38 APOLLARO, Camila; ALVIM, Angélica Tanus Benatti. Planejamento urbano para a adaptação de cidades frente à mudança climática – Uma análise sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. *Thésis – Revista da ANPARQ*, v. 2, n. 4, p. 118-137, 2017, p. 134.

39 VEIGA, José Eli da. Para entender o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 147.

40 ESPÍNDOLA, Isabela Battistello; RIBEIRO, Wagner Costa. Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros. *Cadernos MetrÓpole*, v. 22, p. 365-396, 2020, p. 388.

41 Informação coletada até a data de envio do texto finalizado, passível de atualizações no trâmite e/ou aprovação.

resilientes às mudanças climáticas”⁴². Trata-se de uma iniciativa importante do Poder Legislativo brasileiro, no sentido de que se inclua nas diretrizes gerais do Estatuto para o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”⁴³, a “adoção de medidas integradas de adaptação e mitigação dos impactos das mudanças climáticas para a garantia de cidades resilientes, com prioridade para contextos de vulnerabilidade”⁴⁴. Ainda que a proposta não seja direcionada para o combate à vacância imobiliária como foco das medidas adaptativas, a existência de imóveis ociosos ao passo do déficit habitacional é motivo suficiente para associar essa situação à necessidade de ações integradas pelo direito à moradia, função social da propriedade e resiliência da cidade.

3. A ESCASSEZ HABITACIONAL NO BRASIL EM CONTRASTE AOS VAZIOS URBANOS

A supressão de impactos decorrentes da crise climática requer o reconhecimento de que grupos populacionais marginalizados, com maior precariedade econômica, estão mais propensos a riscos emergentes, principalmente no Sul Global. Populações historicamente constituídas à margem e invisíveis aos benefícios decorrentes do desenvolvimento urbano, permanecem nesse processo marginalizante e de invisibilidade nas ações de mudanças climáticas⁴⁵. Neste sentido, a resiliência urbana demanda medidas de adaptação/compactação de diversas ordens, inclusive sobre funcionalização de imóveis ociosos para a habitação de famílias de baixa renda e em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica.

A necessidade de políticas públicas em prol da funcionalização de vazios urbanos, através de moradia social nas regiões centrais das cidades, para além de observar as metas e indicadores do ODS 11, precisa considerar o déficit habitacional a inadequação de domicílios. O modo como o Estado brasileiro lida com a questão da moradia tende a priorizar o espaço pela lógica proprietária, desconsiderando o potencial de uso de

42 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 380, de 08 de fevereiro de 2023. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 para criar diretrizes que fomentem a construção de cidades resilientes às mudanças climáticas. Brasília: Presidência da Câmara dos Deputados, 2023.

43 Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), art. 2º, caput: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...].

44 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 380, de 08 de fevereiro de 2023. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 para criar diretrizes que fomentem a construção de cidades resilientes às mudanças climáticas. Brasília: Presidência da Câmara dos Deputados, 2023.

45 CHU, Eric; MICHAEL, Kavya. Recognition in urban climate justice: Marginality and exclusion of migrants in Indian cities. *Environment and Urbanization*, v. 31, n. 1, p. 139-156, 2019, p. 152.

propriedades já existentes, ocasionando o espraiamento territorial.

Para Cavalcanti:

Políticas de provisão habitacional como Minha Casa Minha Vida continuaram a produzir conjuntos periféricos, em locais com baixa oferta de trabalho e serviços públicos, reforçando o movimento pendular moradia trabalho e impulsionando, cada vez mais, a expansão urbana, o que traz mais impacto na mobilidade (e, conseqüentemente, emissão de GEE) e demanda mais conversão de áreas verdes e ampliação da já frágil infraestrutura urbana (em prejuízo às necessárias medidas de adaptação)⁴⁶.

As discussões que envolvem o conceito de moradia adequada têm como principal ponto de partida a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948 e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, ratificado pelo Brasil em 06 de julho de 1992, pelo Decreto nº 591. Em seu art. 11, parágrafo 1º, há clara menção de que “os estados partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas [...]”⁴⁷.

Diante da amplitude terminológica sobre o direito à moradia adequada contida no PIDESC, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), na tentativa de delimitar o conceito, elenca vetores para ajudar essa compreensão, são eles: segurança da posse; disponibilidade de serviços materiais, instalações e infraestrutura; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural⁴⁸. Tratam-se, portanto, de elementos que levam a inferir que o direito à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restritiva, mas de maneira holística⁴⁹, atentando-se para a cidadania e dignidade da pessoa humana (fundamentos da República Federativa do Brasil)⁵⁰.

46 CAVALCANTI, Emanuel Ramos et al. Movimentos sociais na ocupação de imóveis vazios nas áreas centrais e o enfrentamento inclusivo das mudanças climáticas: os casos de São Paulo e Natal. *Revista de Direito da Cidade*, v. 14, p. 138-169, 2022, p. 162.

47 BRASIL. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm#:~:text=Bras%C3%ADlia%2C%2006%20de%20julho%20de,e%20104%C2%B0%20da%20Rep%C3%ABlica.&text=1.,desenvolvimento%20econ%C3%B4mico%2C%20social%20e%20cultural. Acesso em: 21 abr. 2023.

48 UNITED NATIONS (UN). Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment nº 04: The Right To Adequate Housing (art. 11. Para. 1 of the Covenant). Geneva, 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2022.

49 OSÓRIO, Letícia Marques. O Direito à Moradia como Direito Humano. In: FERNANDES, Edésio; AFONSIN, Betânia. (Orgs.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 39-68, p. 63.

50 CRFB/88, art. 1º, inc. III.

A demanda por moradia no contexto nacional, requer análise pormenorizada desses vetores estabelecidos no Comentário Geral nº 4 do CDESC, sem deixar de lado questões estruturalmente constituídas no processo de difusão da lógica industrial colonizadora nos países periféricos. Afinal, a existência da marginalidade socioeconômica é consequência da condição de dependência econômica dos países latino-americanos desde a imposição da subalternidade no âmago da colonização⁵¹. Ademais, essa situação dialoga com a relação entre os vazios urbanos e as políticas fiscais destinadas à moradia, considerando que a ociosidade de imóveis resulta da dinâmica mercadológica do espaço, a predominância do capital incorporador no processo de ocupação do solo e o empobrecimento da população⁵².

O atual contexto de neoliberalismo acentuado, má distribuição de renda, planejamento e gestão das cidades direcionados a atender grandes corporações de investimento imobiliário, além dos aspectos que envolvem a especulação e financeirização dessas propriedades, parecem ser os principais motivos que dificultam o acesso à moradia enquanto direito fundamental. Logo, o aspecto da dignidade da pessoa humana e a erradicação da marginalização, enquanto objetivo fundamental da República brasileira, restam prejudicados ou na iminência de violação, quando não violados inteiramente. Isso fica ainda mais evidente quando se está diante da existência de vazios urbanos descumpridores da sua função social, em locais com satisfatória dotação de equipamentos públicos e que poderiam ser destinados para políticas habitacionais.

Essa situação tende a afetar grupos populacionais específicos, gerando a discriminação, a marginalização de formação estrutural e problemas socioambientais. Isso reflete também no não cumprimento dos vetores interpretativos da função social da propriedade urbana, de modo a restar prejudicado que o seu conteúdo seja compreendido de forma “totalizante de planejamento urbano que compreenda a melhoria dos padrões ambientais da cidade”⁵³. A questão do acesso à moradia adequada, especificamente no Brasil, pode assumir caráter discriminatório na medida em que o Poder Público institui políticas excludentes, desconsidera a possibilidade de acesso a benefícios habitacionais e de ocupação de imóveis urbanos vazios.

A efetivação dos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988 possui uma certa discrepância entre si, na medida em que aqueles mais ligados

51 QUIJANO, Aníbal. Dependencia y marginalidad. El concepto de polo marginal. In: MARINI, Ruy Mauro; MILLÁN, Mária. (Org.). La Teoría Social Latinoamericana – Textos escogidos. La teoría de la dependencia – Tomo II, p. 181-209. México: Coordinación de Estudios Latinoamericanos – Universidad Nacional Autónoma de México (CELA/UNAM), 1994, p. 181-209, p. 207.

52 CLICHEVSKY, Nora. El contexto de la tierra vacante en América Latina. In: CLICHEVSKY, Nora (Org.). Tierra vacante en ciudades latino-americanas. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2002, p. 01-12, p. 01.

53 GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 161.

às liberdades públicas são mais facilmente passíveis de efetivação do que os direitos sociais (e.g. direito à moradia). Trata-se de um dilema que recai no plano da eficácia e da efetividade dos direitos fundamentais, de modo que “boa parte dos requisitos fáticos, institucionais e legais para uma produção (quase) plena dos efeitos das liberdades públicas já existe, enquanto as reais condições para o exercício dos direitos sociais ainda têm que ser criadas”⁵⁴.

Neste sentido, os acervos informacionais desenvolvidos por institutos de pesquisas são importantes para compreender fenômenos estatísticos, promover uma leitura conjuntural e amparar a elaboração de políticas públicas voltadas para sanar ou diminuir os problemas constatados. Ademais, trata-se de uma possibilidade de análise que precisa estar aliada ao prognóstico de produção dos indicadores do ODS 11, já que se propõe melhorar as cidades ao crivo da sustentabilidade inclusiva. A efetivação do direito social à moradia adequada, neste sentido, necessita da racionalidade interpretativa e situacional de diferentes recortes de análise para que se estabeleça as condições “institucionais, legais e materiais etc. - para a produção de efeitos dos direitos sociais”⁵⁵.

A Meta 11.1 do ODS 11 da Agenda 2030, visa “garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar favelas”, tendo-se no indicador 11.1.1 a “proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados”⁵⁶. Com base em dados amostrais de 2010 do Censo Demográfico e na metodologia adotada, a média nacional desse indicador é de 41,4%, tendo-se como estados de maior índice o Amapá (88,5%), Rondônia (86,3%) e Pará (85,2%)⁵⁷.

Indicadores sociais da Fundação João Pinheiro sobre déficit habitacional chama a atenção sobre a situação da moradia no Brasil. Os dados do último relatório (publicado em 2021)⁵⁸ foram coletados entre os anos de 2016 e 2019, cumprindo com a metodologia baseada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC). O relatório anterior (publicado em 2018)⁵⁹ coletou dados referente ao ano de 2015, utilizando a metodologia da então Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), elaborada pelo IBGE.

54 SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 241.

55 SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 238.

56 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Indicadores*. [s.d.]. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

57 Ibid.

58 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021, p. 14.

59 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018.

A escassez habitacional (déficit quantitativo) no Brasil é avaliada pelos seguintes componentes: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos), coabitação (famílias conviventes e cômodos cedidos e/ou alugados) e ônus excessivo com aluguel (pagamento de aluguel superior a 30% da renda domiciliar de até três salários mínimos). A inadequação de domicílios (déficit qualitativo) considera os seguintes componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, destinação do lixo, disponibilidade e origem da energia elétrica, existência de banheiro exclusivo, a relação entre o número de cômodos e o número de dormitórios, cobertura, piso e inadequações fundiárias⁶⁰.

O déficit estimado no Brasil relativo ao ano de 2016 é de 5,657 milhões de domicílios, “dos quais 4,849 milhões estão localizados em área urbana e 808 mil em área rural”⁶¹. Isso quer dizer que, “em termos relativos, o número total representa 8,1% do estoque total nacional de domicílios particulares permanentes e improvisados do país”⁶². Já no ano de 2019, “o déficit habitacional estimado para o Brasil foi de 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil, em área rural”⁶³.

O relatório apresenta que o principal peso na verificação do déficit habitacional urbano de 2016 foi o ônus excessivo com o aluguel, representando 49,7% de todo o déficit habitacional do território nacional, seguido pela coabitação (27,3%) e habitações precárias (22,9%). No ano de 2019, o ônus também foi o componente de maior peso na estimativa do déficit de moradias, representando 51,7% do total, seguido pelas habitações precárias, com 25,2%, e a coabitação, com 23,1% do déficit⁶⁴.

No que se refere ao déficit qualitativo, o relatório mais recente publicado em 2021, o qual utiliza a metodologia da PnadC, não realiza essa abordagem. Porém, no relatório publicado em 2018, edição anterior ao mais recente e que utiliza a metodologia da PNAD, é possível estimar que a inadequação de domicílios no ano de 2015 é afetado principalmente pela carência de infraestruturas básicas. Isto é, “são cerca de 7,225 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o correspondente a 12,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país”⁶⁵. Vale destacar que os domicílios diagnosticados como inadequados não estão inclusos no cálculo do déficit quantitativo, isto é, realizou-se um cálculo à parte com critérios próprios de avaliação.

No que concerne a domicílios vagos, o relatório que utiliza da metodologia PNAD 2015 apresenta que há, no Brasil, “7,906 milhões de imóveis vagos, 80,3% dos quais

60 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

61 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, *passim*.

62 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021, p. 14.

63 *Ibid.*, p. 113.

64 *Ibid.*, p. 19.

65 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018, p. 50.

localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. Desse total, 6,893 milhões estão em condições de serem ocupados, 1,012 milhão estão em construção ou reforma”⁶⁶. No entanto, o relatório de 2021, já nas considerações finais, faz uma abordagem sobre alguns obstáculos que ainda precisam ser superados no cálculo do déficit, sendo o principal a identificação dos domicílios vagos e/ou desocupados.

Segundo a Fundação João Pinheiro:

Atualmente, só é possível identificar as características dos domicílios ocupados. Essa foi uma das grandes perdas quando a Pnad foi substituída pela PnadC, especialmente no que se refere tanto à análise do estoque do parque habitacional brasileiro quanto aos estudos do mercado habitacional, principalmente sob a ótica da oferta de habitações⁶⁷.

A verificação quali e quantitativa sobre os vazios urbanos ainda não é satisfatoriamente possível de constatar, o que dificulta a institucionalização de políticas públicas voltadas para a funcionalização de propriedades urbanas tendente a suprir o déficit habitacional pelo binômio adaptação/compactação. Conforme o próprio relatório da FJP, a adoção metodológica da Pnad Contínua do IBGE parece não ser satisfatória na identificação de vacâncias no estoque habitacional do país. Mesmo diante desse impasse, os dados até então existentes permitem refletir sobre as contradições de produção do espaço urbano, não sendo mera coincidência a existência concomitante de um arsenal de imóveis vazios que contrasta com o alarmante déficit habitacional. É, sobretudo, um sintoma disruptivo da efetivação democrática econômico-social por falhas no sentido distributivo da economia, a qual deve ser orientada a romper com a influência de quem detêm poderio de capital⁶⁸.

Diante da falta de políticas públicas suficientes que contemple vazios imobiliários, um estudo recente propõe uma metodologia empírica de identificação desses vazios através da observação de determinada região durante a noite, verificando a maior ausência de luz nas janelas. Tendo-se como recorte o Centro da cidade de Belo Horizonte-MG, o estudo parte da hipótese de que “o mapeamento da ‘inexistência de consumo’ de recursos de infraestrutura poderia auxiliar na visualização da vacância imobiliária, indicando exatamente as áreas de maior interesse para posterior investigação *in loco*”⁶⁹. Com base no acesso às informações sobre consumo de água e energia, propôs-se o

66 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018, p. 37.

67 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, op. cit., p. 167.

68 BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

69 MCMURTRIE, Ada Abrantes Penna. Vazios Invisíveis: o Método de Identificação da Vacância Imobiliária por Consumo Zero. 2021. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, 2021, p. 26.

Método de Identificação da Vacância Imobiliária por Consumo Zero (MIVCZ) a partir de dados “georreferenciados coletados junto à Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), que possibilitam a identificação do status de contrato dos medidores de energia registrados em Belo Horizonte em um mês específico”⁷⁰.

A partir da catalogação do material de identificação das 67 áreas de interesse, o referido estudo buscou os indícios de vacância imobiliária, classificando os edifícios em que foram constatados esses mesmos indícios. Assim, “verificamos a validade dos resultados para 35 áreas de interesse, identificando 16 imóveis comprovadamente desocupados e 23 imóveis com fortes evidências de desocupação”⁷¹. Ademais, “para as outras 32 áreas, aquelas em que a vacância não pode ser observada, indicamos que o levantamento em campo do percentual de ocupação dos edifícios é imprescindível para validação”⁷².

Trata-se de uma contribuição importante para a identificação de vazios urbanos centrais, o que poderia colaborar com a elaboração de respostas políticas para o déficit habitacional, a adaptação e compactação das cidades mediante moradia e cumprimento da função social da propriedade. Porém, a identificação qualiquantitativa de vacância imobiliária sem propostas juridicamente possíveis de funcionalização da propriedade por parte do Estado brasileiro, constitui óbice à concretização do projeto constitucional de sociedade e até mesmo no avanço da Agenda 2030. Por isso, o próximo capítulo abordará o principal instrumento de funcionalização social da propriedade da legislação brasileira, suas dificuldades de implementação e a necessidade de buscar alternativas no direito comparado.

4. OS DESAFIOS ATUAIS NO ENFRENTAMENTO AO DÉFICIT HABITACIONAL E COMPACTAÇÃO DAS CIDADES

É fato que, na contramão de muitos países, no Brasil “o déficit habitacional ainda é visto como um problema numérico a ser superado pela provisão em massa de unidades habitacionais genéricas”⁷³. O modo como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

70 MCMURTRIE, Ada Abrantes Penna. Vazios Invisíveis: o Método de Identificação da Vacância Imobiliária por Consumo Zero. 2021. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, 2021, p. 27.

71 Ibid., p. 27.

72 Ibid., p. 27.

73 NASCIMENTO, Denise Morado; BRAGA, Raquel Carvalho de Queiroz. Déficit Habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?. Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, n. 9, p. 98-109, 2009, p. 107.

foi executado desde a sua criação em 2009, por exemplo, contribuiu com a expulsão dos mais pobres para a periferia em decorrência da construção de novas casas em locais de baixo custo e com infraestrutura insuficiente, ocasionando o espraiamento territorial⁷⁴. Sob o crivo da sustentabilidade inclusiva para cidades mais resilientes, o princípio constitucional da função social da propriedade deve ser levado em consideração no trato de alternativas que visem destinar vazios urbanos para moradia social em locais com significativo aparato público.

Um dos grandes avanços alcançados pelos movimentos sociais que compuseram a luta pela Reforma Urbana no país, foi a inclusão da Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Além de objetivar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar dos habitantes, a Política Urbana prevê a possibilidade de aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos: a) imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (IPTU progressivo); e b) desapropriação-sanção. Essas medidas são viabilidades coercitivas que recaem em imóveis que não cumprem a função social da propriedade, resguardando o conteúdo material do direito de propriedade, tido pelos movimentos populares enquanto a principal forma de se combater a especulação imobiliária.

As disposições constitucionais do PEUC e seus sucedâneos tiveram que esperar mais de 12 anos para sua regulamentação no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), possibilitando sua aplicação pelo Poder Público municipal. Em linhas gerais, lei municipal específica pode determinar a aplicação do PEUC para a área prevista no plano diretor, tanto para o solo urbano sem edificação quanto para área subutilizada (aproveitamento inferior ao mínimo definido na legislação) ou não utilizada. A notificação do proprietário (pessoa física ou jurídica) deve ocorrer por funcionário do Poder Público do município, sendo possível a via editalícia se frustrada três tentativas de notificação.

Uma vez notificado, o proprietário possui prazo não inferior a um ano para apresentar projeto no órgão municipal competente; sendo o projeto aprovado, tem-se o prazo não inferior a dois anos para iniciar obras do empreendimento. Havendo o descumprimento da medida, institui-se o IPTU progressivo por no máximo cinco anos consecutivos com alíquota máxima de 15%, podendo ocorrer a desapropriação com pagamento em títulos se, após o decurso de cinco anos, o proprietário não houver cumprido o PEUC⁷⁵.

Dentre outros fatores, a herança patrimonialista da realidade brasileira aliada às inerentes dificuldades políticas de institucionalização de instrumentos urbanísticos, implicam em percalços na aplicação do PEUC. Já existe na literatura alguns diagnósticos

74 ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 310-316.

75 Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), arts. 5º ao 8º.

que permitem compreender suas dificuldades, o que ampara ainda mais a necessidade de uma narrativa capaz de racionalizar políticas de funcionalização de vazios urbanos para a adaptação/compactação das cidades mediante moradia social.

Ao analisar planos diretores brasileiros, um estudo publicado em 2011 constatou que muito embora o PEUC e seus sucedâneos “tenham sido incorporados em quase todos os planos analisados, raramente foram regulamentados de modo a serem aplicados imediatamente após a aprovação do Plano Diretor”⁷⁶. Ademais, não raro “a regulamentação dos instrumentos os esvaziam do poder de indução do desenvolvimento urbano ou de democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada”⁷⁷.

No que tange à delimitação territorial para aplicação do PEUC, as informações são precisas em dez municípios do estado do Pará, 22 municípios do Rio de Janeiro, em 12 dos 20 planos do estado do Ceará, 4 de 5 planos do estado de Sergipe, Rio Branco (AC), Boa Vista (RR) e 64% dos planos do estado de São Paulo. No entanto, considerando que o Estatuto da Cidade prevê que os planos diretores devem definir a área de aplicação do PEUC, e não leis específicas, parte expressiva de planos dos estados do Rio de Janeiro e Ceará possuem constitucionalidade questionável nesse aspecto. Cabe ressaltar que o Plano Diretor, enquanto via esbocada para definição da área de aplicação do instrumento e seus sucedâneos, “favorece uma visão integrada das estratégias de desenvolvimento urbano e abre um espaço maior para a participação da população em geral e dos diferentes agentes”⁷⁸.

No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a larga abertura dada por planos diretores na definição de isenções, compensações e no tempo mínimo para se considerar um imóvel como não utilizado ou subutilizado, demonstra a pouca exigência do PEUC. Logo, “essas isenções, situações especiais ou condições pouco exigentes para aplicação inviabilizam, na prática, o poder de indução do desenvolvimento e de democratização do acesso à terra dos instrumentos”⁷⁹. Na cidade de Rio Branco (AC), existe a definição de áreas prioritárias para a aplicação do instrumento, mas muitas áreas são carentes em infraestrutura, sistema viário insuficiente e estímulo de adensamento em áreas precárias⁸⁰.

76 OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTADON, Daniel Todtmann. (Org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 57-98, p. 79.

77 Ibid., p. 79.

78 Ibid., p. 57-98.

79 OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTADON, Daniel Todtmann. (Org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 82-83.

80 Ibid., p. 83.

Com foco em regiões centrais, a aplicação do PEUC na cidade de São Paulo até junho de 2021 no bojo da Operação Urbana Centro (OUC), não significou necessariamente “a democratização do acesso à terra, compreendendo a complexidade envolvida nos processos de produção de habitação de interesse social”⁸¹. Ademais, verifica-se que “a proposta de um programa de reabilitação da área central prescinde de uma estratégia baseada em uma política fundiária capaz de absorver o estoque mobilizado e articulada a programas e financiamentos com condução do poder público”⁸².

Outro importante estudo para se compreender os desafios de aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, com foco nas cidades de Curitiba, Diadema, Goiânia, São Bernardo do Campo, São Paulo e Maringá, aborda importantes considerações específicas para cada uma das cidades analisadas⁸³. No entanto, é possível extrair reflexões que caracterizam um diagnóstico geral sobre os entraves existentes acerca da realização do PEUC: 1) necessidade atrelar esse instrumento a outros instrumentos urbanísticos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para habitação⁸⁴; 2) definir especificamente a área notificável no Plano Diretor, ao invés de generalizar para toda a malha urbana⁸⁵; 3) estratégias espaço-temporais articuladas ao perímetro prioritário de aplicação⁸⁶; 4) concentrar nos planos diretores “o recorte espacial, os objetivos específicos, os critérios e condicionantes no âmbito da legislação municipal, e remeter para outro tipo de norma, como os decretos regulamentares, o universo a ser notificado, prioritariamente ou de forma escalonada”⁸⁷.

Neste sentido, a atual realidade prática sobre o principal instrumento de funcionalização de propriedades é de grande dificuldade de incorporação nos Planos Diretores das cidades brasileiras. Relaciona-se a isso “a dificuldade do Estado em limitar os ganhos especulativos fundiários na sociedade patrimonialista brasileira e com os conflitos sociais decorrentes da disputa pelo espaço urbano”⁸⁸. Se teoricamente “teria a finalidade de fazer com que a propriedade privada se submetesse à ordem pública e à função social”⁸⁹, pesquisas têm demonstrado a necessidade da sua aplicação consonante

81 AKAISHI, Ana Gabriela. A herança mercantil: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo. 2022. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), São Paulo, 2022, p. 269.

82 Ibid., p. 269.

83 DENALDI, Rosana et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório (PEUC). *Urbe: Revista Brasileira de gestão urbana*, nº 02, p. 172-186, 2017.

84 Ibid., p. 181.

85 Ibid., p. 203-204.

86 Ibid., p. 204.

87 DENALDI, Rosana et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório (PEUC). *Urbe: Revista Brasileira de gestão urbana*, nº 02, p. 172-186, 2017, p. 205.

88 Ibid., p. 174.

89 BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU*, n. 07, p. 179-208, 2018, p. 203.

a estratégias espaço-temporais para a notificação de proprietários, além de articulá-lo aos demais projetos urbanos e habitacionais.

Ademais, quanto mais específico e objetivo o espaço-tempo e a definição de prioridades no perímetro urbano, maior a propensão para que o PEUC cumpra seu papel legalmente definido⁹⁰. Torná-lo realidade constitui um grande desafio para o ente federativo local, considerando que as notificações de proprietários para que atribua função social a imóveis ociosos requer estratégias na execução e no monitoramento pós-notificação. É válido lembrar que a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo “envolve muitos procedimentos administrativos, articulação institucional, produção de informação e construções de respostas, muitas vezes, em contextos de limitada capacidade administrativa”⁹¹.

O PEUC, portanto, é um instrumento cuja razão de existência se sustenta na “concepção de função social segundo a qual o direito de propriedade não pode ser exercido exclusivamente para atender ao interesse individual do proprietário, desconsiderando o interesse da coletividade”⁹². No entanto, já existe na literatura constatações sobre a necessidade de aplicação do PEUC de forma ajustada à realidade espacial e de infraestrutura urbana, bem como a “aplicação simultânea a outros instrumentos urbanísticos, monitoramento para verificação do cumprimento das obrigações, diálogo com os proprietários notificados e, em alguns casos, estratégias de financiamento público e privado”⁹³.

A experiência de aplicação e efetivação do PEUC tem se demonstrado cada vez mais insuficiente, desarticulada do planejamento urbano, muitas vezes frustrada quando discutida judicialmente e com ínfima capacidade administrativa para sua consecução. Ao passo dessa frustração prática, enquanto edificações estão sujeitas à ociosidade funcional por força da dinâmica especulativa, as cidades (principalmente os grandes centros urbanos) tendem a se espriarem, alterando abruptamente o preço do solo urbano.

Por mais que o Estatuto, no art. 5º, apresente a aplicação do PEUC sob uma perspectiva reducionista pelo uso do verbo “poderá”⁹⁴ (o que é reforçado pelo art. 42,

90 BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, n. 07, p. 179-208, 2018, p. 204.

91 DENALDI, Rosana et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório (PEUC). Urbe: Revista brasileira de gestão urbana, nº 02, p. 172-186, 2017.p. 185.

92 Ibid., p. 173.

93 Ibid., p. 185.

94 Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), art. 5º, caput: “Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação”.

inc. I⁹⁵, quanto à sua presença em Planos Diretores), sua institucionalização tornou-se um desafio. Defende-se a ideia de que por ocasião da delegação constitucional de regulamentação do PEUC à Lei Federal (*in casu*, o Estatuto da Cidade), ainda que esta Lei não disponha sua obrigatoriedade, uma hermenêutica possível é que os Planos Diretores estejam adstritos às diretrizes do art. 2º para possibilitar o ordenamento e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana⁹⁶.

Gaio considera:

Portanto, se as determinações do artigo 2º do Estatuto da Cidade vinculam o plano diretor municipal, especialmente no que diz respeito à concretização da função social da propriedade, torna-se necessário identificar os conteúdos da referida normativa que se relacionem com a funcionalização dos imóveis urbanos, e, por consequência, com o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios⁹⁷.

Neste mesmo sentido, “os vazios urbanos violam inúmeros princípios previstos no artigo 2º do estatuto da Cidade — aliás, igualmente garantidos pela Constituição Federal —, nomeadamente os princípios da função social da propriedade e da cidade; o direito à moradia; e a sustentabilidade”⁹⁸. A não observância dessas balizas no enfrentamento aos vazios urbanos, inevitavelmente, constitui “danos à coletividade decorrentes da retenção especulativa e a não concretização do instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”⁹⁹.

A compreensão de que se trata de um instrumento de quilate constitucional “complexo, demorado e passível de questionamentos judiciais”¹⁰⁰ é o primeiro passo para se pensar proposições capazes de melhor atender a função social da propriedade em vazios urbanos. Diante disso, outra contribuição importante no enfrentamento aos imóveis ociosos seria a modificação do texto do art. 182, § 4º, inc. II da CF/88, de modo a deixar expresso que o IPTU progressivo no tempo “terá alíquota máxima de 15% e poderá alcançar os imóveis dos demais entes federados”.¹⁰¹ Isso porque, muitos são os

95 Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), art. 42: “O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei”.

96 GAIO, Daniel. O Estatuto da Cidade e a Obrigatoriedade do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. Revista da Faculdade de Direito da FMP, v. 16, n. 2, p. 147-158, 2021, p. 153.

97 Ibid., p. 154.

98 Ibid., p. 155.

99 Ibid., p. 155.

100 CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Estatuto da Cidade: desafios de sua efetiva implementação. In: FERNANDES, Edésio (Org.). 20 Anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2021, p. 130-133, p. 133.

101 Ibid., p. 133.

entendimentos de inconstitucionalidade “da mencionada alíquota, prevista somente pelo Estatuto da Cidade, diante da norma constitucional que proíbe o tributo com efeito confiscatório, prevista no art. 150, IV (alegação muito comum entre os tributaristas)”¹⁰².

Pensar estratégias de enfrentamento ao déficit habitacional e no binômico adaptação/compactação das cidades, requer “fazer do ambiente um espaço de construção de justiça e não apenas de realização da razão utilitária do mercado”¹⁰³. A redução de danos causados pela especulação imobiliária deve ocorrer de maneira interseccional e intersetorial, para além da adaptação do espaço urbano, com foco na razão ética de *práxis* e solidariedade coletiva inclusiva. Afinal, as questões em torno da justiça climática abrangem o desenvolvimento, a democracia, a cidadania, política internacional, financiamento, geografia e história¹⁰⁴.

5. CONCLUSÃO

A demanda por moradia adequada no Brasil tem se tornado cada vez mais crescente, o que sinaliza necessidade de superação na construção de um Estado Democrático de Direito com fundamento na dignidade da pessoa humana. Os mais recentes dados da Fundação João Pinheiro sobre déficit e inadequação de domicílios retrata os efeitos da especulação imobiliária, da financeirização das cidades e da urgência de medidas que garantam o direito fundamental à moradia. Trata-se de uma temática que ganha força no atual cenário de emergência climática, já que a atenção às pessoas socioeconomicamente vulneráveis é um vetor de análise que pode ser superado por medidas de adaptação e compactação do espaço urbano, com foco na lógica de funcionalização social de propriedades.

As diretrizes de desenvolvimento sustentável do espaço urbano direcionadas a instituir medidas de adaptação e compactação, devem partir de um conjunto de políticas públicas capazes de incidir mudanças conjunturais no espaço urbanizado. O condicionamento de ampliação do perímetro urbano à comprovação da necessidade urbanística sob pena de Lesão à Ordem Urbanística, por exemplo, pode ser uma importante medida tendente a evitar o espraiamento territorial. Ademais, com foco a estimular o

102 CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Estatuto da Cidade: desafios de sua efetiva implementação. In: FERNANDES, Edésio (Org.). 20 Anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021, p. 130-133, p. 133.

103 ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 148.

104 SULTANA, Farhana. Critical climate justice. The Geographical Journal, v. 188, n. 1, p. 118-124, 2022, p. 122.

uso de imóveis desfuncionalizados em regiões centrais das cidades, faz-se importante medidas de contenção da instalação de conjuntos habitacionais periféricos em áreas desprovidas de infraestrutura.

No que tange à aplicação do PEUC, ao invés de abranger indiscriminadamente todo o território urbano no Plano Diretor, faz-se importante sua execução específica em regiões centrais das cidades. A falta de especificação do universo notificável para se atribuir função social nos imóveis, pode incorrer em sua insuficiência prática, colaborando com a sua inexecutabilidade funcional. A articulação dessa medida junto à definição de Zonas Especiais de Interesse Social em vazios urbanos centrais, pode ser uma importante alternativa de indução ao adensamento populacional em áreas dotadas de infraestrutura, funcionalizando propriedades e combatendo o déficit habitacional.

Neste mesmo sentido, os riscos que as transformações urbanísticas de centralidades que influenciam no aumento do custo de vida e acentuam a territorialização da segregação social (fenômeno da gentrificação), podem ser evitados pela regulação da moradia social pelo seu valor de uso. Isso porque, no Brasil, ainda é predominante a lógica proprietária da moradia, o que tem ocasionado a retenção especulativa e o aumento do déficit habitacional pelo ônus excessivo com aluguel.

No caso de imóveis pertencentes ao Poder Público que estejam desfuncionalizados e situados em centralidades, a moradia deve ser efetivada mediante locação social às pessoas de baixa renda, permanecendo o morador nela enquanto cumprir os requisitos definidos em lei. Em se tratando de imóveis ociosos de titularidade privada, uma lei pode definir o público alvo e os requisitos de acesso à moradia nas áreas centrais, incluindo subsídios públicos no bojo de uma política que estabeleça medidas de fomento, de modo a viabilizar a obtenção de rendimentos pelo proprietário em decorrência do uso do imóvel pela via da locação social.

As políticas de reabilitação urbana, por sua vez, devem priorizar a implementação de moradias em áreas centrais das cidades, utilizando-se fundos de habitação para estimular o uso e ocupação de vazios imobiliários. Essa medida também colabora com a vertente de compactação das cidades, estando em sintonia com o ODS 11 da Agenda 2030 da ONU, na medida em que se propõe garantir a resiliência da cidade pela via inclusiva dos assentamentos humanos.

Conforme demonstrado ao longo da pesquisa, ainda que a Agenda 2030 tenha perdido a oportunidade de incluir enquanto meta do ODS 11 o adensamento populacional em vazios urbanos centrais, a compreensão inclusiva de suas estratégias permite angariar medidas de adaptação no contexto de emergência climática. Essa racionalidade deve estar

amparada, inclusive, não só no que já existe de levantamento de dados sobre escassez e inadequação de domicílios, mas em novas formulações metodológicas de investigação de vazios urbanos nas cidades para a compactação urbana. Afinal, não é possível pensar em políticas de acesso à moradia enquanto direito fundamental em imóveis ociosos sem o amparo de estudos qualiquantitativos acerca desses vazios imobiliários.

A necessidade de respostas políticas no enfrentamento ao déficit habitacional e de funcionalização imobiliária deve estar calcada no interesse público, tendo-se como norte a institucionalização de comunidades sustentáveis. Neste sentido, o Direito aliado à crítica da lógica especulativa e de apropriação do espaço, constitui um caminho possível para se avançar na pauta da urbanização adequada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Para tanto, a transdisciplinariedade, para além da interdisciplinariedade, lhe é inerente, buscando-se alternativas a nível de Estado para o desenvolvimento social, econômico e ambiental com vistas à dignidade humana e erradicação da marginalidade.

A institucionalização de políticas adaptativas deve considerar o princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade, tendo em vista o contexto latente de apropriação do espaço por agentes do mercado imobiliário, aumento da população em situação de rua, domicílios inadequados e habitações precárias suscetíveis a riscos. Neste sentido, a captura de vazios urbanos para a destinação de moradia social, é uma forma de avançar na pauta climática inclusiva no contexto brasileiro e um caminho possível para a sustentabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AKAISHI, Ana Gabriela. **A herança mercantil**: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo. 2022. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), São Paulo, 2022.

ALVAREZ, Isabel Pinto. Produção do Espaço em Tempos de Crise. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. ALVES, Glória. PADUA, Rafael Faleiros de (Org.). **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017, p. 63-78.

A POLLARO, Camila; ALVIM, Angélica Tanus Benatti. Planejamento urbano para a adaptação de cidades frente à mudança climática – Uma análise sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Thésis – Revista da ANPARQ**, v. 2, n. 4, p. 118-137, 2017.

- BARBI, Fabiana. **Mudanças climáticas e respostas políticas nas cidades**. Campinas: Unicamp, 2015.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.
- BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, n. 07, p. 179-208, 2018.
- BRASIL, Luciano de Faria. O Conceito de Ordem Urbanística: contexto, conteúdo e alcance. **Revista do Ministério Público do RS**, n. 69, p. 157-177, 2011.
- BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais**. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm#:~:text=Bras%C3%ADlia%2C%2006%20de%20julho%20de,e%20104%C2%B0%20da%20Rep%C3%ABlica.&text=1.,desenvolvimento%20econ%C3%B4mico%2C%20social%20e%20cultural. Acesso em: 21 abr. 2023.
- BRASIL, **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.
- BRASIL, **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC [...]. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.
- BRUNO, Kenny; KARLINER, Joshua; BROTSKY, China. **Greenhouse Gangsters vs Climate Justice**. São Francisco: Transnational Resource and Action Center (TRAC), 1999.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 380, de 08 de fevereiro de 2023**. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 para criar diretrizes que fomentem a construção de cidades resilientes às mudanças climáticas. Brasília: Presidência da Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2347317>. Acesso em: 04 dez. 2023.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Estatuto da Cidade: desafios de sua efetiva implementação. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 Anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021, p. 130-133.
- CAVALCANTI, Emanuel Ramos et al. Movimentos sociais na ocupação de imóveis vazios nas áreas centrais e o enfrentamento inclusivo das mudanças climáticas: os casos de São Paulo e Natal. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, p. 138-169, 2022.
- CHU, Eric; MICHAEL, Kavya. Recognition in urban climate justice: Marginality and exclusion of migrants in Indian cities. **Environment and Urbanization**, v. 31, n. 1, p. 139-156, 2019.

CLICHEVSKY, Nora. El contexto de la tierra vacante en América Latina. In: CLICHEVSKY, Nora (Org.). **Tierra vacante en ciudades latino-americanas**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2002, p. 01-12.

DENALDI, Rosana et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório (PEUC). Urbe: **Revista Brasileira de gestão urbana**, nº 02, p. 172-186, 2017.

ESPÍNDOLA, Isabela Battistello; RIBEIRO, Wagner Costa. Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros. **Cadernos Metrópole**, v. 22, p. 365-396, 2020.

FAGUNDEZ, Gabrielle Tabares; ALBUQUERQUE, Letícia; FILPI, Humberto Francisco Ferreira Campos Morato. Violação de direitos humanos e esforços de adaptação e mitigação: uma análise sob a perspectiva da justiça climática. **Revista Interdisciplinar de direitos humanos**, v. 8, n. 1, p. 227-240, 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GAIO, Daniel. Ciudad compacta y sustentabilidad. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Org.). **Agenda 2030 y el desarrollo sostenible em el contexto latinoamericano**. Belo Horizonte: CEDIN, 2020, p. 135-148.

GAIO, Daniel. O Estatuto da Cidade e a Obrigatoriedade do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 16, n. 2, p. 147-158, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Indicadores**. [s.d.]. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 21 abr. 2023.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **The Intergovernmental Panel on Climate Change**. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/>. Acesso em: 21 abr. 2023.

KRONEMBERGER, Denise Maria Penna. Os desafios da construção dos indicadores ODS globais. **Ciência e cultura**, v. 71, n. 1, p. 40-45, 2019.

MARTINS, Rafael D'Almeida; FERREIRA, Leila da Costa. Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática: vinho velho em garra nova ou um novo paradigma para a governança local? **Revista da Administração Pública (RAP)**, v. 45, n. 3, p. 611-641, 2011.

MCMURTRIE, Ada Abrantes Penna. **Vazios Invisíveis: o Método de Identificação da Vacância Imobiliária por Consumo Zero**. 2021. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, 2021.

NASCIMENTO, Denise Morado; BRAGA, Raquel Carvalho de Queiroz. Déficit Habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?. **Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, n. 9, p. 98-109, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTADON, Daniel Todtmann. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 57-98.

OSÓRIO, Letícia Marques. O Direito à Moradia como Direito Humano. In: FERNANDES, Edésio; AFONSIN, Betânia. (Orgs.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 39-68.

PONCE SOLÉ, Juli. Habitatge i cohesió social. **Barcelona Societat**, nº 19, p. 37-47, 2010.

QUIJANO, Aníbal. Dependencia y marginalidad. El concepto de polo marginal. In: MARINI, Ruy Mauro; MILLÁN, Mária. (Org.). **La Teoria Social Latinoamericana – Textos escogidos. La teoria de la dependencia – Tomo II**, p. 181-209. México: Coordinación de Estudios Latinoamericanos – Universidad Nacional Autónoma de México (CELA/UNAM), 1994, p. 181-209.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROSA, Rosana Gomes da. CARVALHO, Luiz Guilherme. A Agenda 2030 da ONU e a revogação do Decreto nº 8.892/2016: o (des)compromisso do estado brasileiro com os objetivos de desenvolvimento sustentável. In: LÓPEZ, Lauta Cecília et al. (Org.). **Anais do VII Simpósio Internacional Desigualdades, Direitos e Políticas Públicas: saúde, corpos e poder na América Latina**. São Leopoldo: Casa Leiria, 2020, p. 1775-1786. Disponível em: <http://www.guaritadigital.com.br/casaleiria/acervo/cienciassociais/viisiddpp/index.html>. Acesso em: 21 abr. 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SULTANA, Farhana. Critical climate justice. **The Geographical Journal**, v. 188, n. 1, p. 118-124, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Org.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 44-60.

UNITED NATIONS (UN). **A/RES/10/1: Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015**. 2015.

UNITED NATIONS (UN). Committee on Economical, Social and Cultural Rights. **General Comment nº 04: The Right To Adequate Housing** (art. 11. Para. 1 of the Covenant). Geneva, 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2022.

UNITED NATIONS (UN). **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, 1976.

VEIGA, José Eli da. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Gostaria de submeter seu trabalho a Revista Direito.UnB?

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>

e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.