

Revista de Administração Municipal

Edição 325 • março 2026

ISSN 0034-7604



Artigos

- O bem-estar e o projeto urbano: o papel da forma da cidade e a responsabilidade de quem a define
- Justiça da deficiência e políticas públicas: para além do paradigma da inclusão
- Desafios e oportunidades para os municípios e as florestas no pós COP30
- A educação em direitos humanos na perspectiva de ações formativas para servidores públicos em Maricá – RJ
- Serviços e fornecimentos contínuos – extinção do contrato e prazos

Pareceres

- Possibilidade de vistorias e inspeções em órgãos públicos por vereador, desde que mediante requerimento formal do presidente da Câmara
- Receitas que compõem o cálculo para o repasse do duodécimo do executivo à Câmara municipal
- Solução extrajudicial de conflitos entre entes municipais para a redução da litigiosidade



Aos Leitores

Para a Revista de Administração Municipal, o ano começa com a publicação de seu número 325. Nele são apresentados cinco artigos e os três pareceres que sempre integram a publicação.

O primeiro artigo, cujo título é **O bem-estar e o projeto urbano: o papel da forma da cidade e a responsabilidade de quem a define**, assinado por Mariana Amaral, que integra os quadros do IBAM, trabalha a cidade como o lugar dos encontros. Para tanto discute o espaço urbano em suas múltiplas facetas e usos. Com significativo embasamento teórico mostra que as cidades têm suas características fortalecidas por ruas e pessoas. Ao gestor público cabe, neste contexto, cuidar do bem estar urbano, garantindo e ampliando as possibilidades de interação entre os moradores e o acesso democrático aos recantos urbanos. Texto que instiga a reflexão e possibilita olhar a cidade em sua dimensão prática, funcional e simbólica.

Louise Storni, também da equipe do Instituto, traz texto em que se debruça sobre questão que deve nortear o pensamento dos gestores públicos - a diferença entre as pessoas face às suas características que devem ser identificadas, entendidas e não invisibilizadas – e é pouco tratada de forma objetiva e resolutiva pelas políticas públicas. **Justiça da Deficiência e políticas públicas: para além do paradigma da inclusão** é o título do artigo que por si só chama a atenção para o grau de desatenção e desconhecimento que temos para com o tema. Trata a deficiência como categoria social e para tanto faz revisão bibliográfica ampla, substantiva e, possivelmente, nova para a maioria dos leitores da RAM. Cria condições para aqueles que trabalham com planejamento municipal olharem para a população destinatária de suas ações de forma criativa e integrativa. Não é tarefa fácil, pois requer reavaliação de paradigmas que estão sendo questionados neste momento em que há tantas mudanças...

Aproveitando a oportunidade de pensar a gestão ambiental no país a partir da experiência da COP30, Mickael V. Machado, que é um dos especialistas do Instituto, faz retrospecto de características dos biomas nacionais, da legislação sobre o assunto, de temas atuais sobre questões que envolvem biodiversidade, bioeconomia, manutenção de florestas em pé entre outros. Chamou seu documento de **Desafios e Oportunidades para os municípios e as florestas no Pós COP30**. É importante observar que o texto se destaca por articular conceitos, concepções e instrumentos capazes de deixar evidente a importância dos municípios, com suas competências constitucionais, para a gestão ambiental. O texto, do modo como foi elaborado, oferece apoio significativo para os gestores municipais que precisam compreender e agir para o fortalecimento da governança ambiental em sua área de jurisdição e na articulação com as demais esferas de governo.

O quarto texto, sob o título **A educação em direitos humanos na perspectiva de ações formativas para servidores públicos em Maricá – RJ**, trata de experiência desenvolvida em município que integra a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Foi elaborado por Luciana Gonzaga Bittencourt, que é Professora da Escola de Governo de Maricá – EMAR e, portanto, vivenciou os fatos que descreve e analisa. Reexamina o Programa de Ações Acadêmicas, no campo das políticas sociais e atendimento ao cidadão que foi desenvolvido no período 2019/2025. Bem avaliada a iniciativa, mostra o avanço da qualificação dos servidores e servidoras que dele participaram. Importante leitura para gestores e gestoras que desejem fomentar a formação de quadros em suas localidades.

O artigo de Ivan Barbosa Rigolin, cujo título é **Serviços e Fornecimentos Contínuos – Extinção do Contrato e Prazos**, dá continuidade às investigações que o autor faz sobre o tema das licitações e que publica regularmente na RAM. No presente caso reflete sobre a base conceitual que dá apoio às discussões sobre o tema dos serviços e fornecimentos contínuos, oferecendo aos gestores elementos que podem tornar sua prática juridicamente segura. É texto cuja leitura permite que a administração pública seja aprimorada e aumente sua eficiência e eficácia.

Os pareceres trazidos para o presente número da revista foram exarados por Rafael Pereira de Souza, Fernanda Rodrigues de Oliveira Marques e Marcella Meireles de Andrade.

Abrangem as seguintes temáticas: função fiscalizadora da Câmara Municipal, com foco na possibilidade de vistorias e inspeções em órgãos públicos por vereador, desde que mediante requerimento formal do Presidente da Câmara; finanças municipais com a indagação sobre receitas que compõem o cálculo para o repasse do duodécimo do Executivo à Câmara Municipal; e processo legislativo abordando a solução extrajudicial de conflitos entre entes municipais para a redução da litigiosidade.

Com seu leque abrangente de assuntos, a RAM 325 é estimulante para iniciar o ano. Boa leitura.

CONHEÇA NOSSOS CANAIS DE COMUNICAÇÃO



[instagram.com/ibam_org](https://www.instagram.com/ibam_org)



[linkedin.com/company/ibam-org](https://www.linkedin.com/company/ibam-org)



[facebook.com/ibam.org](https://www.facebook.com/ibam.org)



www.youtube.com/canalibam



www.ibam.org.br

ibam
Instituto Brasileiro de
Administração Municipal

Índice

Artigos

- 06. O bem-estar e o projeto urbano: o papel da forma da cidade e a responsabilidade de quem a define**

Mariana Amaral

- 26. Justiça da deficiência e políticas públicas: para além do paradigma da inclusão**

Louise Lima Storni Rocha

- 33. Desafios e oportunidades para os municípios e as florestas no pós COP30**

Mickael Viana Machado

- 41. A educação em direitos humanos na perspectiva de ações formativas para servidores públicos em Maricá – RJ**

Luciana Gonzaga Bittencourt

- 52. Serviços e fornecimentos contínuos – extinção do contrato e prazos**

Ivan Barbosa Rigolin

Pareceres

- 57. Possibilidade de vistorias e inspeções em órgãos públicos por vereador, desde que mediante requerimento formal do presidente da Câmara**

Rafael Pereira de Sousa

- 59. Receitas que compõem o cálculo para o repasse do duodécimo do executivo à Câmara municipal**

Fernanda Rodrigues de Oliveira Marques

- 61. Solução extrajudicial de conflitos entre entes municipais para a redução da litigiosidade**

Marcella Meireles de Andrade

Revista de Administração Municipal

Edição 325 • Março 2026

ISSN 0034-7604

Expediente

A Revista de Administração Municipal é uma publicação virtual, on-line, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves e Maria da Graça Ribeiro das Neves.

Conselho Editorial

Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Fernando L. Abrucio, Frederico Lustosa da Costa, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Mélo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves, Marlene Allan Fernandes, Paulo Timm e Priscila Oquioni Souto.

Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

As opiniões expressas pelos autores dos artigos e entrevistados na RAM não necessariamente refletem a opinião do IBAM e dos Conselhos Editorial e Técnico desta publicação. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

Superintendente Geral

Claudia Pedreira do Couto Ferraz

IBAM

Rio de Janeiro

Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Rio de Janeiro • RJ
Tel.: (21) 2536-9797
Fax: (21) 2536-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br
revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

Representações

São Paulo

Avenida Ceci, 2081
CEP 04065-004 • São Paulo • SP
Tel./Fax: (11) 5583-3388
Email: ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina

Rua Antonio Cândido de Figueiredo, 39
CEP 89035-310 • Blumenau • SC
Tel./Fax: (47) 3041-6262
Email: ibamsc@ibam.org.br
Tel./Fax: (47) 3041-6262

Artigo

O BEM-ESTAR E O PROJETO URBANO: O PAPEL DA FORMA DA CIDADE E A RESPONSABILIDADE DE QUEM A DEFINE

Mariana Amaral

Arquiteta e Urbanista. Mestre em Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação de Urbanismo da UFRJ - PROURB/ FAU/ UFRJ. Assistente Técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Resumo: A cidade é o lugar dos encontros. Para que eles aconteçam, é necessário que haja um cenário que os permita, provido pela forma: a morfologia do espaço urbano influencia diretamente em seu uso, e as atividades exercidas são a razão de ser da própria cidade. Este artigo pretende analisar, à luz de embasamento teórico pertinente, possibilidades que fortaleçam a afirmação de que a vitalidade urbana é impulsionada pelos usos e espaços criados na cidade. Reconhece a importância do uso das ruas por pessoas para que haja maiores possibilidades de interação, aumentando o uso democrático da cidade, e fortalece o entendimento de que é função do gestor público e tomador de decisão zelar pelo bem-estar urbano, social e comunitário da sociedade residente em seu município. Este trabalho apresenta diretrizes projetuais, cujas ações propostas estimulam o bem-estar urbano, a vitalidade e o uso equitativo da cidade, com potencial para ser replicado em diferentes locais, dadas as devidas adequações e limitações vinculadas ao contexto socioeconômico. Posiciona, assim, as pessoas como pilar fundamental na construção de espaços urbanos, e o projeto urbano como uma ferramenta de enorme relevância para criar cidades mais vivas, equitativas e saudáveis.

Palavras-chave:

interações sociais
gestão pública
projeto urbano
vitalidade urbana
equidade

Introdução

A cidade é o lugar do encontro: essa frase condensa a essência do espaço urbano. É um lugar de possibilidades, alimentadas pelas interações sociais que acontecem dentro de seus limites. Apesar da coexistência com o mundo virtual, característica da contemporaneidade, as atividades urbanas ainda ocorrem, em sua maioria, fisicamente. E, como elementos físicos, demandam lugar que os permita e, idealmente, incentive.

Esse cenário é provido pela forma da cidade, e a morfologia do espaço urbano influencia diretamente em seu uso. Atividades cotidianas que tragam pessoas aos lugares e incentivem fluxos: essa é a razão de ser da própria cidade, que, submissa às possibilidades permitidas por sua configuração construída, existe para ser ocupada, vivida. Viva.

Ao eleger a vitalidade urbana¹ como característica positiva e desejável de uma cidade, este artigo se insere no contexto de análise do espaço urbano à luz da importância do incentivo às interações sociais para a vivacidade de um lugar: seu protagonismo, quando entendido como norteador da construção da cidade, melhora o bem-estar urbano.

A apreensão do espaço urbano passa pela percepção de como se estabelecem as relações: entre pessoas e pessoas e entre pessoas e lugares. Quando sofrem intervenções urbanas, cidades têm esses fatores pré-determinados por um projeto, que, por meio de suas propostas, interfere diretamente na configuração daquele lugar. Projetos urbanos são orientados por diretrizes fornecidas pela administração municipal, que é responsável pelo impacto por eles gerado; determinar se esse impacto é benéfico ou não depende de análise pós-ocupação.

Ao longo deste texto, será argumentado que as multiplicidades presentes na cidade têm relação intrínseca e dialética com sua vitalidade. À medida que cresce a quantidade de alternativas disponíveis para uso do espaço urbano, mais pujante e pulsante ele tende a ser, demonstrando, por consequência, a conexão tríade entre forma, diversidade e vitalidade urbanas. Busca-se aqui contribuir para o diálogo sobre o papel do projeto urbano no uso e ocupação da cidade, buscando avaliar como ações, diretrizes e propostas influenciam no bem-estar urbano de um lugar.

Essa temática é especialmente relevante para o gestor, especialmente aquele responsável pelas decisões acerca de reformas e reestruturações na cidade, pois o uso do espaço urbano tem implicações em diversas esferas, inclusive em saúde e economia. Naturalmente, o contexto socioeconômico que engloba as análises feitas neste texto está vinculado à realidade brasileira experimentada no século XXI até 2025; essa ressalva é necessária, visto que situações de exceção, como guerras ou invasões territoriais impactam diretamente toda e qualquer ação esperada do poder público, frequentemente inviabilizando algumas delas. Dessa forma, entende-se que a plena atividade do planejador urbano no sentido de melhorar a qualidade de vida da cidade depende de estabilidade em outras esferas de maior abrangência política.

A Constituição Federal de 1988 faz distinção sobre as competências de cada uma das instâncias de governo; enquanto há competências exclusivas da União, há também matérias cuja legislação pode ocorrer de maneira concomitante, tais quais as definidas no Art. 23, dentre elas: cuidar da saúde e assistência pública, inclusive das pessoas com deficiência, proteger o meio ambiente e combater a poluição e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Uma vez que é, portanto, também função do poder público municipal servir à sociedade e garantir o bem-estar dos residentes no município, é necessário avaliar como as decisões tomadas no âmbito de forma e estruturação urbana impactam na qualidade de vida dos munícipes. Há diversas ferramentas para intervir: desde a legislação, de origem no poder executivo ou legislativo, ao desenho urbano e execução de projetos, chegando até a microescala de escolha de materiais, são muitas as maneiras pelas quais as decisões tomadas pelos gestores impactam na qualidade de vida da sociedade. As análises feitas neste texto, portanto, objetivam auxiliar na reflexão crítica sobre como as diretrizes de planejamento urbano devem ser formuladas também com um viés de política pública, compreendendo que sua motivação deve ser para atender à sociedade.

Com um viés inicialmente teórico, aproximando-se de uma resenha sobre múltiplos pensadores, este artigo apresentará uma vasta gama de conceitos e reflexões efetuadas por autores consagrados no campo do Urbanismo, com o intuito de justificar teórica e empiricamente (em alguns casos) a proposição de que cidades devem ser pensadas a partir das necessidades das pessoas. Para auxiliar o leitor na organização da teoria apresentada, será exposta uma síntese dos conceitos referenciados ao longo do texto, que permite referência rápida posterior. O produto final deste artigo, porém, é um quadro com diretrizes propostas, para que gestores e tomadores de decisão em processos de reformulação urbana orientem seus trabalhos, com o intuito de, segundo os teóricos apresentados, garantirem melhor bem-estar urbano à sociedade de seu município.

1. A acepção sobre vitalidade urbana utilizada neste texto, baseada em Renato Saboya, está exposta mais adiante.

A sopa primordial das cidades: pessoas

O ato de observar a forma de um espaço urbano pode revelar muito sobre quem o utiliza: costumes, preferências e opiniões de uma coletividade. Edmund Bacon², em uma das primeiras passagens de sua obra *“Design of Cities”* (*“O Desenho das Cidades”*, tradução própria), atesta que “a forma urbana sempre foi e sempre será um indicador impiedoso do estado de sua civilização” (BACON, 1995 [1967], p.13, tradução própria). Ainda em um tom por vezes dolorosamente honesto, o autor afirma que a forma da cidade é fruto de decisões daqueles que a habitam – quer sejam seus desdobramentos positivos ou não.

O autor chama atenção também para a responsabilidade individual dentro da construção do coletivo, buscando dissipar a ideia de que a forma da cidade é fruto de um “ente maior”, além do alcance da interferência humana (Idem, p. 13). Assim, o usuário da cidade é partícipe no processo de formação do espaço em que reside, ou assim deveria ser em um espaço urbano democrático. Quais decisões têm sido tomadas nas cidades brasileiras contemporâneas? Será que todos que a habitam estão de acordo com a forma resultante de tais escolhas? As cidades são democráticas?

Jan Gehl³ afirma que, ao se observar fotografias do início do séc. XX, evidencia-se pedestres movimentando-se sem restrição nas cidades, que eram seu domínio. Na visão do autor, os pedestres foram deslocados para as laterais das vias, sendo em seguida confinados a calçadas cada vez mais estreitas (GEHL, 2013, p. 122). Apesar de registros demonstrativos de pessoas, usuárias originais da rua, sendo direcionadas para suas margens para dar lugar ao automóvel desde o século XIX, essa convivência parecia ser mais igualitária e menos hostil. Com o aumento da velocidade média das vias, oriundo, dentre outros fatores, do avanço tecnológico na produção de veículos automotivos, foi dada prioridade à agilidade.



Figura 1 – R. Direita, atual R. Primeiro de Março, no Centro do Rio de Janeiro, pintada em aquarela sobre papel por Félix-Émile Taunay, 1823. Pessoas e veículos transitam pelo mesmo espaço. Fonte: Enciclopédia Itáu Cultural/2024.

2. Edmund Bacon foi um arquiteto, planejador urbano e professor americano, com estudos e publicações nas áreas de urbanismo e morfologia urbana.

3. Jan Gehl é um arquiteto e urbanista dinamarquês que advoga com afinco pelo incentivo à caminhabilidade e pela atenção à escala humana nas cidades. Seus estudos são frequentemente referenciados em conversas sobre cidades caminháveis e mais propícias ao tráfego feito de outras formas alheias a veículos automotivos.



Figura 1 – R. Direita, atual R. Primeiro de Março, no Centro do Rio de Janeiro, pintada em aquarela sobre papel por Félix-Émile Taunay, 1823. Pessoas e veículos transitam pelo mesmo espaço. Fonte: Enciclopédia Itáu Cultural/2024.

“[...] nossas cidades podem ser melhores se forem pensadas para aqueles que as criaram: as pessoas.”

- LERNER in GEHL, 2013, p. XII.

Dentre a celeuma de inesperados à qual o indivíduo está exposto ao sair da rua, está um elemento cujo papel na criação de vitalidade urbana é crucial: os encontros. Em entrevista concedida em 2020, Sérgio Magalhães⁴ sintetiza: “A cidade é o lugar onde as pessoas têm a chance de se encontrar entre os diferentes” (MAGALHÃES, 2020). De maneira sóbria e acertada, o autor avalia que o cerne da formação das cidades não reside em motivações econômicas, mas sim nas possibilidades de encontros oferecidas pelo espaço. Na defesa de seu posicionamento de que o Rio de Janeiro é uma cidade pós-moderna, no sentido de negar determinadas premissas defendidas pelo Modernismo, Magalhães afirma que a arquitetura da cidade é resultado de embates sociais e políticos, configurando uma experiência coletiva (MAGALHÃES, 2002, p. 14).

No mesmo caminho, Richard Rogers⁵ afirma que as cidades garantem, além de oportunidades de emprego e riqueza, espaço para a criação de uma comunidade urbana, sendo o elemento motivador de sua gênese o atendimento às necessidades humanas e sociais (ROGERS, 2005 [1997], p. 8). Em análise conjunta dos dois autores, encontra-se discursos similares de que, sem a necessidade de socialização das pessoas, as cidades não existiriam, independentemente de qualquer demanda econômica existente.

“Pessoas idosas precisam de outros idosos, mas também precisam dos jovens, e os jovens precisam do contato com os idosos”.

- ALEXANDER⁶, 1977, p. 216, tradução própria.

4. Sérgio Magalhães é arquiteto, urbanista e professor do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da UFRJ. Tem grande experiência projetual e em gestão pública, tendo capitaneado diversas transformações urbanas importantes, especialmente no Rio de Janeiro na década de 1990.

5. Richard Rogers foi um arquiteto italiano radicado no Reino Unido. Atuou, dentre outras atribuições, como consultor-chefe de arquitetura e urbanismo para a cidade de Londres. Conduziu estudos com foco no futuro e em sustentabilidade, não somente do ponto de vista ambiental, mas também considerando o bem-estar das pessoas.

6. Christopher Alexander foi um arquiteto, urbanista e matemático austríaco, declaradamente crítico da arquitetura moderna e da segregação causada pelas suas diretrizes projetuais. Questionou como as soluções culturais criadas para as cidades se conectavam com sua gênese, enraizada na prática humana. É autor de livros de projeção mundial no campo da arquitetura e urbanismo, tidos como referenciais teóricos de peso até os dias atuais. Suas contribuições serão novamente referenciadas como fundamentação de propostas projetuais deste trabalho em capítulo posterior.

A pandemia de COVID-19, que dispensa introduções, deixou evidente a necessidade de contato e validação externa necessária para evitar o estado depressivo. Foram muitas as tentativas das pessoas de manterem contato, por mais restrito que esse fosse, com outros seres humanos: abraços separados por sacos de lixo que cobriam o corpo todo, círculos demarcando locais de permanência em parques, músicos de uma orquestra ensaiando dentro de tendas de isolamento, além de, claro, as infinitas conferências *on-line*. Cada flexibilização das normas de reclusão era comemorada – as pessoas mal podiam esperar para se encontrarem.

Espaços públicos se mostraram poderosos aliados nesse período. Parques e outros lugares que comportassem atividades ao ar livre ganharam preferência. Praças foram redescobertas por moradores próximos, e muitas comunidades reforçaram laços puídos pela “correria do cotidiano”. A forma da cidade é decisiva na criação, manutenção ou, a depender de sua configuração, desestímulo de interações entre pessoas. Quando ela provê condições para que uma ocupação ocorra, é muito provável que essa se concretize, pois há um desejo da condição humana por contato, validação e senso de pertencimento – “eu faço parte, eu sou importante”.

Difícilmente esse tipo de identificação ocorre em um ambiente urbano inóspito para tal. A cidade que não oferece espaços para interações e criação de vínculos tende a moldar sociedades cujos membros vivem apartados entre si, em constante estado de instabilidade e solidão. Há quem argumente que essas são características inerentes ao capitalismo; não é, porém, pretensão deste trabalho enveredar por esses caminhos. A pergunta que se propõe a responder aqui é: como, imerso na realidade ideológica e econômica vigente na maior parte do mundo ocidental contemporâneo, pode um espaço urbano contribuir para melhorar o bem-estar das pessoas que nele moram e o frequentam?

2.1. O papel da forma na utilização do espaço urbano

Le Corbusier imaginou a casa modernista como “a máquina de morar”⁷, eficiente e setORIZADA de acordo com suas funções. De forma semelhante, se desenvolveu a cidade oriunda da mesma doutrina, pensada não somente por ele, mas também por muitos outros expoentes da arquitetura mundial. É exemplificada de forma literal pelo Plano Piloto de Brasília: segmentada e pré-determinada, pronta para ser ocupada por atividades pensadas antes de seu nascimento; tal qual um feto cuja vida já foi planejada pelos pais antes mesmo de ele poder chorar pela primeira vez.

Essa maneira de pensar cidades – planejá-la de longe, vista do alto – é referenciada por Jan Gehl como a “Síndrome de Brasília” (GEHL, 2013, p. 195-196). Dessa forma, os espaços urbanos são planejados de acordo com a harmonia projetual que se observa quando vistos de longe – grande e média escalas –, e não é considerada a experiência de quem de fato utiliza a cidade: as pessoas – a pequena escala. O autor afirma que, idealmente, os três níveis escalonares deveriam ser unidos em “um todo convincente que fornecesse um espaço convidativo para pessoas na cidade” (Idem, p. 195). A apropriação do espaço por pessoas, porém, acarreta na agregação de usos e funções novos e inesperados, que muitas vezes não foram previstos no planejamento urbano feito em grande e média escala. A cidade modernista, pré-planejada, não dá margem para o inesperado – ou pelo menos essa é a expectativa: que tudo ocorra conforme o plano.

“Leis de zoneamento exageradas separam completamente a indústria do restante da vida urbana e contribuem para a irrealidade plástica dos bairros residenciais enclausurados”.

- ALEXANDER, 1977, p. 228, tradução livre própria.

7. Na publicação na revista *L'Esprit Nouveau*, de 1926, além de discorrer sobre seus cinco pontos para a arquitetura moderna, Le Corbusier disserta sobre a necessidade de uma casa funcionar como uma “máquina de morar”: tal qual uma máquina, cujas partes devem desempenhar funções mecânicas específicas, a casa deve atender à resolução de um problema – no caso, a moradia. (VILAÇA, 2015).

É natural, porém, que a vida em sociedade não se desenvolva assim. Magalhães ressalta que, em Brasília, os espaços de convivência, quando existentes, foram enfraquecidos pelo isolamento de funções urbanas (2021, p. 30). Em cidades consolidadas anteriormente, esse pensamento se desdobrou na construção de condomínios segregados e subúrbios com moradias isoladas (Idem, p. 30), levando a dinâmicas sociais solitárias que não podiam estar mais distantes do cerne inicial das cidades: encontro e trocas. Não por acaso, o autor chama essas situações de “anti-cidade”.

Na mesma temática, David Sim⁸, ao explicar seu conceito de “Soft Cities” (“Cidades Gentis”, tradução própria, afirma que por décadas o planejamento urbano tem-se dedicado a separar pessoas de coisas, categorizando-as em silos e reduzindo o risco de conflitos (SIM, 2019, p. 3). A proposição do autor dinamarquês – as “cidades gentis” – tem como princípio o exato oposto dessa tendência: ao invés de afastar as pessoas, conectá-las – com outras pessoas e com o ambiente que as cerca –, permitindo uma vida mais local (Idem, p. 4). Nas palavras do autor, é possível que aspectos potencialmente conflituosos da vida cotidiana possam se unir para criar maior qualidade de vida – ou seja, o conflito não necessariamente detém conotação negativa.

O expoente da arquitetura mundial Christopher Alexander traz, em sua celebrada obra “Uma Linguagem de Padrões” (1977), uma vasta gama de sugestões, em diversas escalas, sobre como engajar experiências humanas na formação, manutenção e desenvolvimento de cidades. Essas sugestões, denominadas “padrões”, servem como guias de urbanismo humanizado para projetistas até os dias atuais – e assim permanecerão, espera-se, por mais muitos anos.

Em um desses padrões, Alexander chama atenção para as zonas de interação chamadas de “Activity Nodes” (“Núcleos de Atividade”, em tradução livre), sendo elas responsáveis pela criação de identificação local e formação de comunidades. O autor defende que os serviços comunitários devem estar reunidos em praças públicas pequenas, de fácil acesso, ao invés de espalhados pela cidade, pois estudos mencionados no texto implicam que pessoas sempre buscam concentrações de pessoas, sempre que disponível (ALEXANDER, 1977, p. 163-167). É reforçada na descrição desse padrão a necessidade da pequena escala desses nódulos, para que intensidade de uso possa ser criada, além da possibilidade de agregação de funções comunitárias que se autossuportam, como pequenos comércios, escolas, cafés, estabelecimentos de saúde, dentre outros. São usos das edificações que tem alta permeabilidade, demanda contínua e trazem vida e olhos para as ruas⁹, incitando vitalidade e pertencimento.

Um outro padrão trazido pelo autor que endereça a questão da interação oriunda de espaços públicos está descrito sob o título “*Connected Play*” (“recreação conectada”, tradução própria). Alexander reitera a necessidade de socialização entre crianças, levantando a hipótese de que essa conexão seja mais necessária até do que com seus próprios pais (1977, p. 342). Chama também a atenção para o *design* das áreas residenciais, onde emergem naturalmente áreas de recreação para crianças e se formam grupos sociais de brincadeiras, tendo, portanto, papel crucial na saúde mental das crianças (todas as pessoas precisam de contato – as crianças mais ainda, dado seu estado de desenvolvimento humano e formação de personalidade).

Indicando como medidas a serem tomadas para garantir a interação infantil a presença de espaços comuns de acesso público entre residências, livres de tráfego e conectados a outros espaços semelhantes, o autor reforça o papel da forma urbana na garantia do desenvolvimento saudável das crianças de uma comunidade. Não há, novamente, nenhuma necessidade de grande escala – ao contrário, ela é desencorajada. Há apenas a demanda por espaço para que a atividade humana se desenvolva; o instinto de socialização se manifestará, providas as condições para tal. É função do projetista urbano que intervém nessas áreas da cidade garantir essas condições.

8. David Sim é um arquiteto, urbanista e professor escocês baseado na Dinamarca, onde atua como diretor criativo e sócio do escritório Gehl Architects. Tem ampla experiência como planejador urbano e no desenvolvimento de ferramentas para engajar cidadãos no processo de revisão de planos urbanos.

9. A questão dos “olhos da rua” de Jane Jacobs será endereçada mais adiante neste texto.

2.2. A cidade democrática e o princípio da urbanicidade

Segundo Rogers (2005 [1997], p. 8 e 9), uma tendência na formação do espaço comum vigorou a partir da segunda metade do séc. XX: o domínio público das cidades é dilapidado para atender às necessidades de indivíduos ao invés daquelas da coletividade. Retomando conceitos de Michael Walzer, o autor traz as definições de espaços monofuncionais e multifuncionais, cujos nomes são autoexplicativos: o primeiro preenche somente uma função, enquanto o segundo atende a diversas demandas e encoraja os usuários a participarem do lugar (Idem, p. 9).

Em situações em que as decisões quanto a forma e função urbanas são tomadas por incorporadores, planejadores com visões antiquadas e governantes distantes da realidade das regiões que administram, o que resulta são contextos que estimulam o distanciamento e isolamento. Cria-se uma experiência urbana antagônica à proposta inicial das cidades (a convergência), fortalecendo no imaginário comum o conceito trazido por Bacon do “ente” maior intangível que cria o espaço urbano, sem deixar margem para novas abordagens e opiniões. Dessa forma, os usuários da cidade se encontram apartados do processo de criação do lugar onde residem ou transitam, não desenvolvendo pertencimento nem senso de responsabilidade coletiva.

E visível que novos empreendimentos ofertados pelo mercado contemporâneo de imóveis, em sua maioria, seguem uma lógica urbana de segregação, com a interiorização de atividades que são ofertadas pelo próprio espaço urbano. Exemplos: o cinema vira *home-theater*, a academia é internalizada, o parquinho na praça vira brinquedoteca. O confinamento de atividades que poderiam ser realizadas em locais compartilhados leva, na compreensão desta autora, a uma separação entre pessoas e cidade. Esse afastamento, por sua vez, mina as interações sociais no território e agrava problemáticas urbanas e pessoais, situação que gera consequências inegáveis para o bem-estar dos habitantes locais.

Em oposição à cidade segregadora, que atende prioritariamente a interesses individuais, Rogers afirma que a cidade democrática encontra sua expressão em espaços multifuncionais de domínio público, que têm o potencial de criar cultura urbana e cidadania (Idem, p. 151 e 152). Ainda segundo o autor, partilhar desses espaços incentiva os usuários a desenvolverem senso de responsabilidade comum, entendendo que a esfera pública é de fato “pública”: pertencente a todos, tanto para usufruir quanto para cuidar. Além de melhoria dos espaços, com zelo e utilização adequada, o estímulo à democracia na cidade cria senso de coletividade, detendo o poder de moldar o caráter de uma comunidade (Idem, p. 151). Assim, a inclusão de diferentes no processo de formulação da cidade, atendendo a demandas múltiplas, permite que o espaço perdure e adquira vitalidade, consolidando-se como parte indissociável da experiência urbana daquele lugar.

O isolamento induzido por decisões egoístas tomadas em intervenções no espaço urbano, atesta-se aqui, tem um custo. Ao retirar-se do convívio coletivo, cercando-se de grades e latas que se locomovem sobre rodas, os habitantes de uma cidade contribuem ativamente para seu declínio. Rogers, ao analisar o caso da expansão urbana de Los Angeles, afirma que lá o carro se transformou em uma fortaleza móvel, com vidros escurecidos à prova de balas e travas automáticas que buscam isolar instantaneamente os seus ocupantes de tudo que o cerca (Idem, p. 14). Quando o cidadão se retira da coisa pública, essa cai em negligência, e a rua, cujo caráter multifuncional é inerente à sua gênese, transita em direção à existência monofuncional: tráfego de veículos. Perde, assim, seu caráter promotor de encontros e convívio (MAGALHÃES, 2002, p. 38).

11. Renato T. Saboya é arquiteto, urbanista e professor do programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina.

12. Aldo Rossi foi um arquiteto italiano, cujas obras e escritos tem influência na arquitetura mundial até os dias atuais. Argumenta que arquitetos devem ser sensíveis ao contexto histórico e cultural do lugar ao projetar, entendendo o urbano como algo que deve ser longo – vencer o tempo.

13. Nicholaas John Habraken é um arquiteto holandês cujas obras advogam pela participação coletiva na construção do espaço.

Em sentido oposto a essa individualização – que acarreta em privatização – do espaço, Sérgio Magalhães apresenta o princípio da urbanicidade:

“O princípio da urbanicidade significa manter público o espaço urbano, garantir o seu uso por todos e para todos os cidadãos. Significa reconhecer a cultura que o produziu, seja na diversidade morfológica, seja na unidade espacial. [...] Significa ampliar as possibilidades democráticas pela oportunidade de convívio entre as diferenças, [...]”

- MAGALHÃES, 2002, p. 41.

A cidade, portanto, só existe em função do encontro entre diferentes, somente atingindo todo o seu potencial de contribuição para uma sociedade quando permite que todos tenham acesso a ela. Invoca também a noção de que a forma, especialmente aquela oriunda das decisões de projeto urbano, tem papel ativo na busca de uma cidade mais viva, justa e democrática. E, retomando a concepção de Bacon, não é um “ente” superior que toma tais decisões; são todos aqueles que se relacionam com a cidade, sejam eles habitantes, governantes, planejadores ou meros visitantes – e essa responsabilidade deve ser reconhecida.

2.3. O papel da diversidade na construção do espaço urbano

A cidade está indissociavelmente entrelaçada à existência humana e se alimenta dela. Isso posto, pode-se então avançar e inferir que, quanto maior a diversidade do “alimento” da cidade – as vidas que a habitam – mais plural ela se desenvolverá.

“Ao redor do mundo, cidades estão, não somente se densificando, mas também se diversificando. É exatamente a diversidade e as diferenças que criam oportunidades.”

- SIM, 2019, p. 11, tradução própria.

A escritora e ativista Jane Jacobs, uma das grandes vozes nas discussões urbanas, prega que é necessário diversidade para que as cidades se mantenham vivas: as pessoas, proprietários naturais da rua (JACOBS, 2014 [1961], p. 34), são os “olhos da rua”, conferindo ao local sensação de segurança e proteção. Dessas reflexões emerge uma análise: a diversidade¹⁰ é atraída pela cidade, que, por sua vez, se renova e se mantém viva com os diversos que a ocupam; o diferente induz vivacidade.

Em algumas situações, contudo, o diverso se estabelece de forma mais evidente em determinados espaços urbanos. Seja por configurações morfológicas, socioeconômicas ou outras aqui não diagnosticadas, é fato que algumas cidades – e espaços dentro das cidades – são mais plurais que outras, criando assim interesse e acentuando o efeito “ímã” – o poder de atração que o lugar detém. Certos bairros são mais atrativos, e lugares nesses bairros exibem essa característica de forma acentuada – as centralidades urbanas.

A importância da vizinhança não pode ser subestimada. Ainda conforme atestado por David Sim, “a vizinhança não é um lugar; é um estado mental” (2019, p. 11, tradução própria). O autor coloca uma equação simples como norteadora de seu texto: Densidade x Diversidade = Proximidade, concluindo que a fusão dos dois elementos aumenta a possibilidade de coisas úteis estarem mais próximas dos cidadãos, traduzindo o espaço em tempo (Idem, p. 12). Uma concepção simplista, que Sim contrapõe à ideia das cidades modernistas: cidades mais gentis podem ser construídas por meio de soluções centradas nas pessoas, em escala menor e sem a necessidade de tecnologias avançadas (Idem, p. 4).

10. O termo “diversidade” é aqui entendido em amplo sentido, relacionado aos estudos urbanos: tipologias, traçados, funções, poder aquisitivo, dentre outras facetas.

Uma outra forma de expressão da diversidade é na morfologia da cidade: David Sim chama atenção para a função de orientação e localização desempenhada pela heterogeneidade da cidade. Diferentes tipologias promovem a vida pública, pois despertam interesse e facilitam o deslocamento (2019, p. 42), recompensando o caminhar com novidades e aguçamento da curiosidade; é um estímulo para se estar no espaço público.

Em defesa da diversificação, Sim ressalta que os resultados mutáveis das reações humanas criam uma imprevisibilidade agradável, desejável – que pode ser relacionada ao caráter social mencionado por Rogers. Dessa forma, as palavras do autor reforçam o argumento aqui sustentado: de que o diverso é necessário para que um senso de comunidade seja formado, pois induz relações sociais, trocas e interações espontâneas que, quando somadas, solidificam o senso comunitário.

2.4. Vitalidade urbana e fatores que a impulsionam

Para fins de avanço deste texto, será utilizada aqui definição sintética e assertiva apresentada por Renato T. Saboya¹¹ para vitalidade urbana: “pode ser entendida como a alta intensidade, frequência e riqueza de apropriação do espaço público, bem como a interação deste com as atividades que acontecem dentro das edificações” (SABOYA, 2016). Tal definição pode ser complementada pela afirmação de Jan Gehl de que, quanto mais as pessoas se sintam convidadas a caminhar, pedalar ou permanecer nos espaços públicos, maior a potencialidade dessa cidade de se tornar viva (2013, p. 6).

No âmbito da Arquitetura e Urbanismo, há uma tendência contemporânea de que não basta somente um projeto (ou bom projeto) para que um lugar degradado seja automaticamente reocupado e “revitalizado”. Existe uma série de fatores, de natureza econômica, social, política, climática e muitas outras mais, que têm influência em hábitos de ocupação e uso do local. Tendo essas considerações em mente, o urbanista, na boa prática de seu exercício, deve prever que o projeto não terá suas funções propostas seguidas à risca pelos usuários; esses irão se apropriar dos espaços e utilizá-los da maneira que lhes for conveniente, dadas as suas preferências e as pré-existências do lugar.

“Para quem a examina [a cidade], ela se renova constantemente, sempre ela mesma e nunca idêntica.”

- CHARTIER et NEVEUX in MENESES, 1996, p. 146, tradução própria.

Não por acaso, afirmações de muitos outros arquitetos e teóricos, cujos trabalhos moldaram o urbanismo do séc. XX e continuam a guia-lo no séc. XXI, mantêm diálogos entre si e fundamentam teorias contemporâneas. O clássico autor Aldo Rossi¹² se refere à rua como o elemento de maior permanência na cidade, sendo o retrato de sua história e a prova de sua vitória sobre o desgaste do tempo; unidas aos planos, elas garantem a continuação das cidades. “O plano permanece sob níveis diversos, diferencia-se nas atribuições, muitas vezes deforma, mas, substancialmente, não se desloca” (2001 [1995], p. 52). Na afirmação do autor, a essência mantida dos planos, aliada a adaptações necessárias a cada caso, permitem que o urbano perdure. A morfologia projetada, portanto, deve possibilitar e não restringir usos e apropriações para que o espaço possa persistir.

No mesmo caminho, a teoria de N. John Habraken¹³ aponta para a necessidade de apropriação do espaço urbano para que esse perdure. Em sua obra *“The Structure of the Ordinary”* (“A estrutura do comum”, tradução própria), o autor versa que o ambiente construído, que é essencialmente criado por pessoas, somente pode perdurar por meio de mudança e adaptação. O autor afirma que a cidade se parece mais com um organismo do que com um artefato (1998, p. 6) – e, como organismo, é vivo; portanto, se modifica. David Sim versa de maneira semelhante quando afirma que, para que um lugar seja de fato resiliente, sua forma urbana deve ser responsiva e passível de mudança, adaptando-se a novos ciclos demográficos e econômicos, densificação e outras variáveis (2019, p. 218). Em outras palavras, em uma leitura darwiniana da cidade, ela só perdurará se evoluir para se adaptar às condições nas quais está inserida.

Assim, quando a forma estabelecida proporciona possibilidades para adaptações e novos usos, o lugar se firma e tem longevidade, pois é utilizado e constantemente atualizado, representando aqueles que ali residem e frequentam. Estabelece-se, portanto, a relação dialética entre o construído, seu uso e a vitalidade urbana do entorno.

Esta discussão, porém, é muito mais abrangente do que somente o espaço público construído – o privado exerce papel crucial. Conexões do edifício com o seu exterior, segundo David Sim, são fundamentais para que haja integração entre a vida dentro dos blocos e o seu entorno urbano. Ao longo do primeiro capítulo da sua obra *Soft City* (2019, p. 16-87), o autor apresenta diversas maneiras que considera eficientes para conferir permeabilidade às construções, clamando pela diversidade de usos. “A verdadeira qualidade urbana vem da acomodação de densidade e diversidade de tipologias edilícias, de usos e de usuários no mesmo lugar” (SIM, p. 17, tradução própria).

Adentrando o oceano de atividades que podem impulsionar a vitalidade de uma cidade, Saboya (2016) descreve possíveis usos que se direcionam a esse fim: o ato de caminhar, interações entre pessoas, apreciação de expressões artísticas, dentre outras maneiras de apropriação do espaço. Indo além, contudo, das calçadas, o autor também reforça o papel das edificações. Enquanto se fecha no lote e interioriza suas relações e encontros, o edifício (independentemente de sua natureza funcional) restringe a qualidade do espaço urbano em que se insere, pois limita a vitalidade urbana de seu entorno. No sentido inverso, quando há mais possibilidades de interação e encontros, a edificação contribui ativamente para a vivacidade do lugar, por fornecer-lhe cenário e indutores. Essas conexões fortalecem relações e contribuem para um ambiente urbano mais coeso e menos estratificado, contribuindo assim para o seu uso democrático e diverso – retomando o conceito de Rogers.

Equidade na utilização do espaço urbano

Complementando sua fala aqui anteriormente referenciada, Jan Gehl afirma que o tráfego urbano feito a pé é largamente motivado pela necessidade, especialmente em países de economia emergente. Essa constatação diverge do evidenciado em outras partes do mundo, onde, segundo o autor, o ato de caminhar é uma escolha baseada no quanto as pessoas se sentem convidadas a fazê-lo. Independente, contudo, da motivação do deslocamento pedestre, Gehl afirma que a qualidade das cidades ao nível dos olhos deve ser considerada como direito básico humano: todos deveriam ter garantida uma agradável experiência ao deslocar-se pela cidade (GEHL, 2013, p. 118).

Essa temática traz à tona questões referentes aos direitos e deveres de cada habitante da cidade. Como já mencionado no início deste texto, todos têm responsabilidade sobre como a cidade é construída e mantida; as decisões tomadas impactam todo o coletivo, mesmo que tenham motivações individuais, e podem contribuir ou não para a criação de um espaço urbano democrático. O que, porém, configura espaço com tal característica?

O dicionário Michaelis Online traz como uma das definições de democracia: “sistema político influenciado pela vontade popular e que tem por obrigação distribuir o poder **equitativamente** entre os cidadãos, assim como controlar a autoridade de seus representantes” (MICHAELIS, 2025, grifo da autora). Enfatiza-se aqui a menção à equidade. Sobre o tema, o Instituto Matos Filho disserta: “uma sociedade com equidade busca corrigir os desequilíbrios que existem, a partir da aplicação correta de direitos fundamentais como os Direitos Humanos” (INSTITUTO MATOS FILHO, 2021). Dessa forma, entende-se aqui que um espaço urbano somente pode ser considerado democrático se todos os cidadãos dele puderem usufruir livremente e de maneira equitativa, ou seja, se forem ofertadas condições adequadas a necessidades particulares para tal, buscando minimizar desigualdades em favor de uma cidade justa.

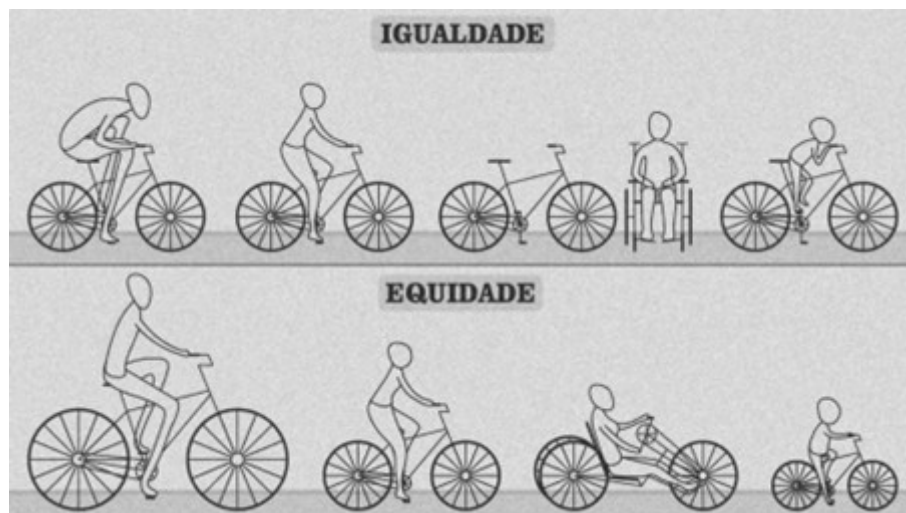


Figura 3 – Demonstrativo da distinção entre igualdade e equidade em meios de transporte sobre rodas. Ao se prover a igualdade, com bicicletas iguais a todos os usuários, não se está sendo sensível às necessidades especiais de cada indivíduo, que impedem a locomoção plena no meio de transporte proposto. Já a distribuição equitativa de itens considera adequações necessárias ao uso pleno do equipamento por todos, independente de suas condições. Imagem: POLITIZE!, Instituto Matos Filho/2021.

Prioridade para o mais vulnerável

O Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997) determina uma hierarquia de respeito dentre os modais que utilizam as vias, sendo o menos vulnerável responsável pela segurança do mais vulnerável. Quanto maior o veículo, mais responsabilidade ele detém sobre os menores, conforme demonstrado em infográfico abaixo:



Figura 4 – Nível de vulnerabilidade dos usuários de vias de trânsito e responsabilidades de segurança devidas. Imagem: elaborado pela autora, com dados do Código de Trânsito Brasileiro (CTB)/2023.

Essa determinação do CTB está de acordo com princípios equitativos de distribuição de responsabilidades, determinando que a segurança é sempre dever do menos vulnerável – no caso, definido pela legislação como o veículo de maiores dimensões. Dessa forma, é coerente que, em projetos urbanos de vias públicas, o mais vulnerável seja contemplado com condições de trânsito que lhe garantam trânsito mais seguro, mesmo que isso signifique distribuição de espaços e recursos de maneira desigual para garantir equidade.

De acordo com as análises de Jan Gehl aqui previamente endereçadas, são necessárias boas condições urbanas para que o trânsito a pé seja estimulado. Dessa forma, para que o uso de determinado espaço urbano seja incentivado nesses termos, deve o desenho urbano do lugar propiciar configuração condizente: o bem-estar dos pedestres/usuários de calçadas deve ser prioridade, seguido por boas condições para bicicletas e, por fim, transporte automotivo.

Calçadas para pessoas e não para pedestres

O dicionário Michaelis define o termo “pedestre” como “aquele que anda a pé ou está a pé” (MICHAELIS, 2025). Essa acepção, por si só, apresenta limitações, visto que nem todos que utilizam espaços públicos se enquadram nessa definição – mas ainda assim necessitam locomover-se. Ao referenciar estudos de Jan Gehl sobre caminhabilidade, David Sim relembra que cidades são compartilhadas por pessoas diferentes, com necessidades distintas. O mesmo passeio será utilizado por pessoas de tênis e de salto alto, por corredores e cadeirantes, por idosos e bebês empurrados em carrinhos (SIM, 2019, p. 106). Esses indivíduos, com demandas particulares, utilizarão calçadas, transporte e espaços públicos de maneira compartilhada, e a cidade deve servir a todos eles de maneira equitativa. Como proposta de espaço democrático, a cidade deve atender a todas essas demandas, de modo a viabilizar o uso independente de seus domínios pelos transeuntes.

É, portanto, insuficiente pensar em calçadas para pedestres, pois não somente pessoas a pé as utilizam. Para garantir equidade no transitar pelas ruas, além de prioridade para calçadas, é necessário que a configuração da via contemple passeios confortáveis a qualquer usuário. Desníveis, pavimentação irregular, sinalização insuficiente, má conservação, obstruções – todos esses elementos dificultam o uso das calçadas por indivíduos diversos. Além disso, outras interrupções desnecessárias, como barreiras em encontro de ruas, dificultam o trânsito ininterrupto dos usuários de calçadas, desestimulando seu uso (GEHL, 2013, p. 123-124).

Há, no âmbito legislativo brasileiro, normas e regras que buscam orientar a adequação da cidade às necessidades de acessibilidade. Na busca por espaços urbanos democráticos, porém, o desenho de uma rua deve contemplar, não somente as orientações postas em legislação, mas também medidas que visem a atingir o objetivo de garantir acesso às mais diversas demandas insurgentes, que, em muitas ocasiões, não serão previstas por normativas. Cabe ao projetista analisar com empatia e atenção as reais necessidades daqueles que utilizam a rua, e enveredar por caminhos projetuais que busquem criar condições propícias para o uso das ruas de maneira diversa e plural, sem entraves.

Em outras palavras, atender às condições impostas na legislação vigente não é suficiente, pois a vertente que guia as normas nem sempre está de acordo com o objetivo buscado pelo projeto. Deve-se ir além, posicionando-se no chão, ao nível do usuário da rua e na velocidade de 5km/h, que permite impressões sensoriais (GEHL, 2013, p. 44), para compreender qual a real experiência de se estar naquele espaço urbano – e o que fazer para melhorá-la para todos, equitativamente.

Fatores essenciais no processo decisório sobre o espaço urbano

É essencial considerar que, para além dos princípios e teorias que guiam o/a urbanista, há fatores externos a serem ponderados. Política, gestão ambiental, questões socioeconômicas são apenas algumas das condições que influenciam na tomada de decisão em projetos de intervenções urbanas. A seguir, considerações sobre alguns desses fatores.

“Equilibrando pratinhos”

O poeta inglês John Donne, na famosa obra *Meditações* (1624), faz a seguinte constatação: “Nenhum homem é uma ilha, inteiramente isolado; todo homem é um pedaço de um continente, uma parte de um todo” (2012 [1624], p.35). Assim como a pessoa, que é parte de um todo, também é a cidade uma fração de um contexto muito mais amplo que sua própria existência. Sobre o assunto, versa Aldo Rossi:

“Se em toda cidade há personalidades vivas e definidas, se toda cidade possui uma alma pessoal feita de tradições antigas e de sentimentos vivos, assim como de aspirações indecisas, nem por isso ela é independente das leis gerais da dinâmica urbana. Por trás dos casos particulares há

fatos gerais, e o resultado é que nenhum crescimento urbano é espontâneo, mas é pelas tendências naturais dos grupos dispersos nas diversas partes da cidade que se podem explicar as modificações de estrutura.”

- ROSSI, 2001 [1995], p. 253.

Séculos separam as afirmações de Donne e Rossi, assim como seus campos de formação também são apartados. Um sentimento, porém, une suas palavras: o entendimento de que não há nenhuma instituição, seja ela uma pessoa ou uma cidade, que esteja completamente desconectada de tudo e de todos no mundo. Nem mesmo uma ilha o está: há um ambiente que a circunda e, conforme se desenha nas mudanças climáticas atuais, há um efeito borboleta que conecta a totalidade do planeta. Donne enxerga cada ser humano imerso em um continente; Rossi reconhece o mar de complexidades que inunda e abraça uma cidade – de personalidades, de comportamentos de grupos e de decisões políticas. O conceito de Bacon se manifesta novamente nessa constatação: a cidade não é uma ilha posta no mundo por um ente superior, mas sim uma rede, cuja configuração resulta de decisões.

Ficou, portanto, evidente uma das maiores dificuldades de se pensar e projetar cidades: não se pode atender a todas as demandas. A vida urbana é um exercício de democracia, não somente pelos motivos óbvios de governos eleitos pelo voto popular, mas pelas ações e concessões diárias que envolvem o “estar na cidade”. É preciso dar espaço a todos, de forma equitativa e distribuída, para que haja convivência pacífica, ordenada e agradável no território. Na busca por esse bem-estar urbano, onde todos se sentem contemplados, porém ainda com desejos não atendidos, é natural que certas expectativas se frustrem e aspirações fiquem pelo caminho.

As regulamentações, que costumavam ser prerrogativa exclusiva do Estado e dos legisladores, agora têm suas origens em uma gama mais vasta de variáveis: sistemas estatais, subsidiários, direito e contratos, parcerias e opinião pública (ASCHER, 2010, p. 58). Atualmente, não basta ao urbanista estar alinhado com as diretrizes governamentais para desenvolver um (bom) projeto. A sociedade deve ser largamente ouvida, para que suas preferências e necessidades sejam conhecidas, consideradas e respeitadas. Há os novos instrumentos políticos, como Parcerias Público-Privadas (PPP's) e Operações Consorciadas, que trazem o componente imobiliário como ator legitimado nas tomadas de decisão – e cujos interesses, por vezes, podem conflitar com os valores locais.

Há ainda um outro aspecto que não deve ser ignorado pelo urbanista: os costumes e hábitos do lugar para onde projeta. Ainda que sejam necessárias adaptações, há uma linha tênue entre evolução e apagamento. Assim, é necessário alinhar interesses de forças que puxam em sentidos muitas vezes opostos para que se consiga avançar em projetos urbanos. Em proeminentes ocasiões na história das cidades, optou-se pelo outro caminho: a tábula rasa, o “bota abaixo”, e nem sempre essas intervenções tiveram consequências benéficas para o contexto urbano em que ocorreram. É necessário exercer a democracia também no ato de construir o espaço comum; o “equilibrar de pratinhos” é parte indivisível do processo de desenhar o urbano com qualidade.

O campo hipotético das ideias, assim como o papel, no dito popular, “aceita tudo”. É fácil cair na armadilha de ignorar ou presumir condições ideais para o desenvolvimento projetual quando se trabalha somente um conceito – uma confabulação. Como, porém, lembra Ascher, o projeto revela potencialidades e limitações impostas pelos atores envolvidos (2010, p. 83). Essa multiplicidade, tão importante para a vida urbana, também é responsável por seu potencial maior desafio: conciliar demandas individuais e coletivas na formação do espaço.

O entendimento de que, para compreender, ainda que minimamente, quais demandas emergem e como as propostas projetuais são adaptadas para atendê-las, é necessário aplicar o projeto em áreas consolidadas da cidade, evidenciando assim o poder do projeto de suscitar discussões e trazer à tona as necessidades de uma comunidade. Ao invés de “desafios” ou “dificuldades”, a conciliação de opiniões inicialmente conflitantes demonstra a posição de destaque que o projeto detém como ferramenta na busca por cidades mais democráticas e justas, pois, quando demandas são conciliadas, a coexistência equitativa prevalece.

Destaca-se também o conceito de contiguidade: fazer cidade onde já há cidade. Magalhães afirma que o termo se baseia no reconhecimento das preexistências urbanas, geomorfológicas e culturais. O autor ressalta também que já foi despendido muito esforço coletivo na construção da cidade, além da infraestrutura urbanística e cultural já estabelecida que confere personalidade à cidade (2002, p. 50-51). Faz parte do exercício projetual, assim como do urbanismo contemporâneo sustentável, o ato de repensar o urbano já estabelecido, buscando soluções para melhorá-lo sem apagar histórias e identidades. Assim, a atuação em um tecido já consolidado da cidade, cuja complexidade deve ser encarada pelo projetista como um estímulo ao invés de uma dificuldade, é essencial.

Cuidado com “obras predatórias”

Intervenções urbanas em geral implicam em obras de larga escala e longa duração – e tais obras acarretam transtornos ao entorno. Transtornos dessa magnitude, que trazem impedimentos de tráfego (de pessoas e de veículos) na rua por um extenso período, além de poluição sonora, poeira e outras intempéries inerentes ao processo de remodelação, podem trazer mais problemas a longo prazo do que os benefícios pretendidos.

Um caso que exemplifica esse tipo de “obra predatória” é a implementação do VLT no Centro do Rio de Janeiro, em período que se estendeu desde antes dos Jogos Olímpicos Rio 2016 até outubro de 2019, conforme configuração atual. Comerciantes e donos de restaurantes e bares se queixaram a jornais à época, indicando redução de até 70% do movimento habitual devido aos transtornos causados pelas intervenções (ZUAZO, 2018a e b). Nas ruas, onde o circular de pessoas nas calçadas é essencial para a sustentabilidade financeira da maioria das atividades comerciais desempenhadas, esse tipo de intervenção, que afasta os usuários da rua, tem potencial para ser fatal caso não seja desenvolvido conforme uma estratégia de implementação adequada.

Faseamento em etapas, gestão estratégica de recursos e disponibilidade de força de trabalho e maquinário seriam cruciais para a realização de uma obra desse porte com o mínimo de transtorno possível. Também seria aconselhável um acordo para disponibilização de políticas públicas de caráter econômico, como abono de taxas, extensão de prazos e financiamento específico para suportar financeiramente os negócios enquanto o faturamento está prejudicado pela diminuição de pessoas nas ruas.

Os equipamentos propostos pela intervenção também devem servir como ímã para atrair novamente as pessoas para o local quando a obra estiver concluída. É função da administração municipal, proponente da intervenção, promover atividades e eventos para incentivar a apropriação dos novos espaços pelos usuários da área, buscando a renovação da vitalidade urbana prejudicada pelo período de interdição. O papel do poder público não se limita a planejador e executor, se estendendo também a fomentador e mantenedor.

As cidades estão no centro da questão ambiental

Os sinais de que o planeta não comporta mais o *modus operandi* da espécie humana como está estabelecido estão mais que evidentes. A maneira com que a ocupação humana se estabeleceu no planeta, sem perspectiva de desenvolvimento sustentável, agora cobra um preço alto e obriga as nações a se reinventarem quanto às suas técnicas de produção e uso do território e dos recursos naturais.

No centro dessa problemática estão as cidades. Elas respondem diretamente por 70% das emissões globais de gás carbônico, mas pode-se afirmar com certa segurança que grande parte do restante das emissões ocorre em função das cidades: indústrias químicas, petrolíferas e outras atividades com altos níveis de emissões existem essencialmente para suportar a vida nos centros urbanos.

Além das emissões de gases poluentes, há ainda a problemática gravíssima da contaminação de corpos hídricos, que limita o acesso livre a água potável, principalmente em países pobres do Sul global. A vida humana depende de água limpa para prosperar, e atividades que implicam na poda desse acesso

estão (ou deveriam estar) enquadradas como crimes ambientais. Ainda que sofram sanções quando “acidentes” ocorrem, a rigidez das contrapartidas nem sempre é suficiente para compensar os ganhos financeiros dos responsáveis pela poluição.

Investir em transporte público de massa baseado em energia limpa, estimular o transporte ativo e dar condições para tal, conter o espraiamento e o desadensamento do território urbano – essas são medidas elementares para diminuir o impacto ambiental das cidades. São evidentes – e insuficientes. A maneira com que as cidades se relacionam com os insumos que lhes são providos deve contemplar essas problemáticas ambientais. Os governos devem ter políticas de fiscalização e, quando necessário, supressão de fornecimento de recursos que não se adequem à sustentabilidade do meio-ambiente natural.

Não é mais admissível que administrações públicas permitam que rios contaminados atravessem as cidades, pois eles (que tem tanto potencial de contribuição para uma boa qualidade urbanística) prejudicam a experiência urbana daqueles que residem no lugar. Ainda há empresas que exploram o subsolo das cidades com pouco zelo por onde estão; quando há desastres que desabrigam pessoas e terminam histórias, a contrapartida paga é meramente financeira – e ainda em pouco valor relativo. Naturalmente, casos como esses e outros tem repercussões para muito além dos domínios dos centros urbanos; esses, contudo, como consumidores responsáveis dos insumos providos pela indústria predatória, devem-se posicionar no sentido de coibir que essas ações sejam perpetradas. Ainda que individualmente motivados pela melhoria da qualidade de vida em seu próprio território, e não pela sobrevivência do planeta (como deveria ser), as cidades devem assumir um posicionamento ativo de proteção ambiental se desejam longevidade.

A necessária presença do estado

O Estado, conforme seu papel de entidade organizadora e administradora do espaço urbano, deve estar presente na totalidade do território da cidade. Mais do que planejadora e executora de projetos, a função da administração pública excede o papel “executivo” que nomeia a sua instância de governo. A presença governamental no território incentiva sua apropriação e uso corretos e sustentáveis, à medida que a população se vê amparada e vista pelos seus representantes.

Os problemas urbanos não residem na sua forma (a morfologia das favelas, por exemplo, não é a causadora da falta de infraestrutura que a assola), mas sim na ausência do poder público no território (CONDE; MAGALHÃES, 2004, p. 99). A experiência do Programa Favela-Bairro, narrada na obra referenciada, demonstra que escritórios de assistência técnica e inserção de serviços públicos contribuíram para o fortalecimento do senso de cidadania dos residentes locais.

Essa discussão ganha destaque na grande mídia especialmente após eventos que evidenciam a presença de poderes paralelos em territórios carentes de ação governamental. A compreensão de que os problemas relacionados à segurança pública são indissociáveis da ação do poder público no território é essencial para que se encaminhe uma solução para a má qualidade de vida que assola zonas periféricas das grandes cidades brasileiras. Políticas públicas perenes são uma ferramenta de inserção da administração municipal em territórios conflituosos – e sua permanência é crucial para o bem-estar das populações residentes.

Para além da esfera da favela, que configura fração urbana com características próprias, a presença constante do Estado na cidade tem o poder de fortalecer a relação dos habitantes com o local onde residem. Tem também papel regulatório, uma vez que fiscalização frequente inibe apropriações indevidas do espaço público – desde que apoiada em legislação orientada para tal.

Síntese de autores e conceitos apresentados

Para fins de estruturação do pensamento do leitor, segue abaixo quadro-síntese dos autores e conceitos apresentados anteriormente, como material de referência rápida para orientar pesquisas posteriores.

Tabela 1 – Quadro-síntese de autores e conceitos apresentados. Fonte: elaborado pela autora/2025.

Autor	Conceito
Edmund Bacon	A forma urbana é resultado da ação da própria sociedade, e não de um “ente maior”. O usuário da cidade é partícipe do seu processo de formação.
Sérgio Magalhães	- A origem da formação das cidades está nas possibilidades de encontros providas pelo espaço, e não em motivações econômicas. - A “anti-cidade”: construção de cidades segregadoras, que promovem o isolamento. Ex: condomínios fechados. - Princípio da Urbanidade: manter público o espaço público, reconhecendo a cultura de quem o produziu e ampliando as possibilidades democráticas por meio do convívio entre os diferentes.
Richard Rogers	- Cidades garantem espaço para formação de comunidade urbana. - A cidade democrática se expressa em espaços multifuncionais de domínio público, que têm o potencial de estimular cidadania.
Jan Gehl	- Cidades devem ser projetadas com harmonia entre grande, média e pequena escala. - A motivação do deslocamento a pé é essencial para compreender o nível de vitalidade de um lugar: quanto menos motivado pela necessidade, maior a vitalidade. - A qualidade das cidades ao nível dos olhos deve ser considerada como direito básico humano. - Desníveis, pavimentação irregular, interrupções desnecessárias são exemplos de barreiras que desestimulam o uso de calçadas.
David Sim	- Cidades gentis: cidades planejadas com o intuito de conectar pessoas entre si e com o ambiente, sem a preocupação de evitar o conflito, pois ele nem sempre é negativo. Cidades mais gentis podem ser construídas por meio de soluções centradas nas pessoas. “A vizinhança não é um lugar; é um estado mental”. - Diversidade e diferentes tipologias estimulam a apropriação do espaço urbano pelas pessoas.
Christopher Alexander	- Sugestões de padrões a serem seguidos para construir cidades que engajem experiências humanas em sua formação, manutenção e desenvolvimento. - O papel essencial da forma urbana na garantia de desenvolvimento saudável de uma comunidade.
Jane Jacobs	- É necessário diversidade para que as cidades se mantenham vivas. - Os “olhos da rua”: as pessoas são as proprietárias naturais da rua, e sua presença confere ao local sensação de segurança e proteção.
Renato T. Saboya	Definição de vitalidade urbana: “a alta intensidade, frequência e riqueza de apropriação do espaço público, bem como a interação deste com as atividades que acontecem dentro das edificações”.
Aldo Rossi	Rua: o elemento de maior permanência na cidade, sendo o retrato de sua história e a prova de sua vitória sobre o desgaste do tempo.
N. John Habraken	A cidade se parece mais com um organismo vivo do que com um artefato: o ambiente construído, que é essencialmente criado por pessoas, somente pode perdurar por meio de mudança e adaptação.

Princípios norteadores das propostas projetuais

Inspirado nos teóricos anteriormente referenciados, este texto se propõe a apresentar diretrizes projetuais orientadoras de ações que estimulem o bem-estar urbano, a vitalidade e o uso equitativo do espaço urbano, com potencial para replicação. Reconhece que há ainda uma dimensão política cujas ações têm consequências diretas na configuração do espaço urbano, como legislações, escolhas de gestão e outros aspectos da mesma natureza. Esses aspectos, porém, não compõem o escopo deste trabalho, que se debruça sobre a dimensão projetual do urbanismo e como intervenções físicas, embasadas no conhecimento teórico já disposto, podem contribuir para melhorar o bem-estar na cidade e fortalecer a sua vitalidade.

Para atingir tal meta, foram formulados princípios norteadores, aqui denominados de diretrizes, de propostas projetuais, embasados pelos conceitos teóricos explanados anteriormente. Tais diretrizes, listadas na matriz a seguir, que tem como intuito tornar possível a reedição de intervenções projetuais, permitindo as adaptações necessárias sem que se perca o cerne do que se almeja.

Matriz de diretrizes

Nº	Diretriz	Descrição	Ferramentas
1	A cidade deve promover encontros e interações sociais	O projeto urbano deve contemplar intervenções que estimulem as interações sociais por meio de elementos físicos, buscando a criação e o fortalecimento de relações interpessoais e do senso de comunidade.	• Permeabilidade de edifícios; • Atenção à escala humana; • Criação de espaços agradáveis à permanência; • Priorização do uso do espaço urbano por pessoas;
2	A cidade deve promover o seu uso por pessoas	A configuração urbana deve desencorajar a apropriação do espaço da cidade por veículos, o que acarreta em segregação e confinamento, e incentivar a presença e uso da cidade por pessoas.	• Criação de espaços urbanos de boa qualidade que incentivem a caminhabilidade; • Oferta de modais de transporte distintos, desencorajando o tráfego individualizado; • Boas condições de tráfego para modais alheios a motores, como bicicletas;
3	A cidade deve promover a diversidade	Ações devem ser tomadas com o intuito de incentivar o compartilhamento do espaço urbano por diferentes elementos, sejam eles pessoas de diferentes classes econômicas e sociais, usos variados, diversificação de modais de transporte, dentre outros.	• Variedade de tipologias construtivas; • Disposição de áreas que permitam apropriações imprevistas; • Criação de espaços que comportem atividades de diferentes naturezas;
4	A cidade deve promover a democracia e a equidade	O uso do espaço urbano deve ser garantido a todos, com qualidade e de maneira irrestrita, para o uso consciente por todos os cidadãos.	• Prioridade para os meios de transporte mais vulneráveis, buscando conferir-lhes maior conforto e comodidade; • Garantia de acessibilidade universal; • Manutenção do espaço público como tal: para ser utilizado pela sociedade, sem privatização;
5	A cidade deve atender às necessidades do meio-ambiente	A forma como a cidade é construída e utilizada deve se preocupar com o uso sustentável dos recursos ambientais, sendo a cidade agente ativo na luta contra a degradação do meio-ambiente e em busca de melhoria na saúde das pessoas e do planeta.	• Combate ativo ao espraiamento urbano; • Adoção e incentivo de meios de transporte menos poluentes e com menor geração de resíduos; • Expansão de áreas verdes urbanas; • Atenção ao descarte correto de resíduos;

Considerações finais

As relações sociais não mais ocorrem de maneira linear, mas sim em rede: uma mesma pessoa circula em vários círculos – trabalho, lazer, igreja, família, etc. Esses campos, que em sociedades rurais tendem a se misturar, nas cidades se conectam por meio das pessoas (ASCHER, 2010, p. 45-47), criando uma infinidade de ligações que podem levar aos mais distintos caminhos. Costumes sociais mudam: a interação, que antes acontecia no seio da família ou sob sua tutela, agora ocorre nos ambientes escolhidos pelas pessoas – ou onde a cidade permite, a depender de fatores socioeconômicos. As calçadas da Av. Central (atual Av. Rio Branco, no centro do Rio de Janeiro), que um dia serviram de passarela para socialização das classes abastadas cariocas, hoje não desempenham mais essa função, pois o costume do promenade não perdura mais na sociedade. É função do projetista entender as novas demandas sociais e adequar o espaço público para recebê-las – sob risco de afastar as pessoas da cidade – e do administrador municipal compreender a necessidade de aplicar intervenções urbanas alinhadas com essas premissas.

Sempre em mutação, sempre em evolução, a cidade é um ser vivo cuja existência pulsa e reverbera pela vida dos outros seres que a habitam: os cidadãos. O projetista urbano tem o privilégio e a imensa responsabilidade de desenhar a forma desse ser, que abriga tantos outros e influencia muitos outros mais. É necessário que sua ação seja feita de forma consciente e ciente da carga que carrega, das consciências que acarreta, para que a vida urbana seja nutrida e prospere.

A atuação do tomador de decisão em questões urbanas deve ocorrer sem juízo de valor sobre o passado, mas sim com um constante aprendizado, com a certeza eterna de que nenhum profissional é uma força divina que pode prever o futuro. Ao contrário, esses devem sempre manter a atitude humilde de servidão à cidade e aos seus habitantes, respeitando seus desejos e histórias na proposição de modificações ao espaço, sempre na busca de melhores condições e bem-estar urbano.

Espera-se que, ao definir quais serão os caminhos tomados nos processos de intervenção em espaços urbanos, os bons gestores considerem que de fato são os usuários das cidades e a quem o serviço público deve atender. A garantia do bem-estar, qualidade de vida e melhores condições urbanas deve ser o Norte indiscutível em toda e qualquer escolha realizada em cidades, mesmo que não seja o decisor um planejador urbano ou urbanista. Decisões políticas têm alto impacto na formação de cidades, e é função do gestor assumir a responsabilidade sobre as consequências geradas pelos caminhos tomados em projetos com sua anuência. A boa qualidade da cidade é direito de todo cidadão, diz Jan Gehl (2013, p. 118). Bem, que as cidades sejam feitas com essa qualidade, então.

Referências Bibliográficas

ALEXANDER, Christopher. **A pattern language**. Nova York: Oxford University Press, 1977.

ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BACON, Edmund. **Design of cities**. Revised edition. Cambridge: M.I.T. Press, 1995.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05/01/2026.

CONDE, Luiz P.; MAGALHÃES, Sérgio F. **Favela-Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro**. E-book. Rio de Janeiro: RioBooks, 2004.

DONNE, John. **Meditações**. [1623] São Paulo: Ed. Landmark, 2012.

DEMOCRACIA. In: MICHAELIS On-line. 2025. <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/democracia/>. Acesso em: 15/12/2025.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas.** Trad. Anitta Di Marco. São Paulo: Perspectiva, 2013.

HABRAKEN, John. **The structure of the ordinary:** a study of form and control in the built environment. Cambridge: The MIT Press, 1998.

INSTITUTO MATOS FILHO. **O que é equidade?** POLITIZE!, 08/02/2021 [online]. Disponível em: <https://www.politize.com.br/equidade/o-que-e-equidade/>. Acesso em: 22/05/2024.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

MAGALHÃES, Sérgio F. **Sobre a cidade:** habitação e democracia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Proeditores, 2002.

MAGALHÃES, Sérgio F. **Ruptura e contiguidade: a cidade na incerteza.** Tese (Doutorado). Orientadora: Denise Barcellos Pinheiro Machado. UFRJ / PROURB / Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, 2005.

MAGALHÃES, Sérgio F. **A cidade como lugar de encontro** – entrevista com Sérgio Magalhães. [Entrevista concedida a] Beatriz Resende e Heloisa Buarque de Hollanda. Revista Z Cultural: revista do programa avançado de cultura contemporânea, 1º semestre de 2020. [online] Disponível em: <http://revistazcultural.pacc.ufrj.br/a-cidade-como-lugar-de-encontro-entrevista-com-sergio-magalhaes/>. Acesso em: 22/05/2024.

MAGALHÃES, Sérgio F. **Reinvenção da cidade:** interação, equidade, planeta. Rio de Janeiro: Rio Books, 2021.

MENESES, Ulpiano. **Morfologia das cidades brasileiras: introdução ao estudo histórico da iconografia urbana.** Revista USP, junho/agosto, 1996. São Paulo: USP, 1996, p. 146-155.

PEDESTRE. In: MICHAELIS On-line. 2025. <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/pedestre/>. Acesso em: 15/12/2025.

ROGERS, Richard G. **Cidades para um pequeno planeta.** Barcelona: Gustavo Gili, 2001.

ROSSI, Aldo. **A arquitetura da cidade.** [1995]. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SABOYA, Renato T. de. **Condições para a Vitalidade Urbana #1:** densidade. Blog Urbanidades: Urbanismo, Planejamento Urbano E Planos Diretores, 06/11/2012. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2012/11/06/condicoes-para-a-vitalidade-urbana-1-densidade/>. Acesso em: 16/12/2022.

SABOYA, Renato T. de. **Condições para a Vitalidade Urbana #2:** proximidades e distâncias na malha de ruas. Blog Urbanidades: Urbanismo, Planejamento Urbano E Planos Diretores, 02/12/2012. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2012/12/02/condicoes-para-a-vitalidade-urbana-2-proximidades-e-distancias-na-malha-de-ruas/>. Acesso em: 16/12/2022.

SABOYA, Renato T. de. **Condições para a Vitalidade Urbana #3**: Características da relação edificação x espaço público. Blog Urbanidades: Urbanismo, Planejamento Urbano E Planos Diretores, 03/03/2013. Disponível em: https://urbanidades.arq.br/2013/03/03/condicoes-para-a-vitalidade-urbana-3-caracteristicas-da-relacao-edificacao-x-espaco-publico/?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br. Acesso em: 16/12/2022.

SABOYA, Renato T. de. **Fatores morfológicos da vitalidade urbana – Parte 1**: Densidade de usos e pessoas. Archdaily, 18/11/2016. Disponível em: https://www.archdaily.com.br/br/798436/fatores-morfologicos-da-vitalidade-urbana-nil-parte-1-densidade-de-usos-e-pessoas-renato-t-de-saboya?ad_medium=gallery. Acesso em: 16/12/2022.

SIM, David. **Soft City**: Building density for everyday life. Washington D. C.: Island Press, 2019.

VILAÇA, Lis. **Casa moderna: armadilha ou máquina de morar?** Arquitetura no filme Meu tio e na Carta da Atenas. Vitruvius, Resenhas online, ano 14, jul. 2015 [online]. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/14.163/5550>. Acesso em: 22/05/2024.

ZUAZO, Pedro. **Na rua da Carioca, Bar Luiz luta para sobreviver e reduz horário de funcionamento**. Jornal O Globo, 16/05/2018a [online]. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/na-rua-da-carioca-bar-luiz-luta-para-sobreviver-reduz-horario-de-funcionamento-22686248>. Acesso em: 22/05/2024.

ZUAZO, Pedro. **Centro do Rio ganha mais obras do VLT, e lojistas se queixam**. Jornal O Globo, 24/05/2018b [online]. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/centro-do-rio-ganha-mais-obras-do-vlt-lojistas-se-queixam-22710490>. Acesso em: 22/05/2024.

VOCÊ CONHECE A METODOLOGIA DE GESTÃO DO ISSQN DO IBAM?

Estratégia de apoio aos Municípios para o fortalecimento da gestão das receitas próprias.

Fatores críticos de sucesso:

- Substituição tributária
- Controle e Monitoramento de Simples Nacional
- Parcelamento
- Estimativa
- Intimação e Auto de Infração Eletrônica

ISSQN é o foco principal e tendência de expansão na economia!

[Acesse aqui](#)

ibam
Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Artigo

JUSTIÇA DA DEFICIÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: PARA ALÉM DO PARADIGMA DA INCLUSÃO

Louise Lima Storni Rocha

Assessora técnica do IBAM.

Doutoranda do Programa de Políticas Públicas e Formação Humanos (PPFH) da UERJ.

Resumo: Este artigo analisa a deficiência como uma categoria social, política e histórica, problematizando concepções normativas de corpo e discutindo a consolidação dos estudos críticos da deficiência como um campo interdisciplinar articulado ao ativismo. A partir das contribuições do feminismo, da teoria queer e da teoria crip, evidencia-se a importância desse diálogo teórico-metodológico para o desenvolvimento de abordagens analíticas e práticas centradas nas experiências corporais e em suas interseccionalidades. Ao dialogar com a formulação da Justiça da Deficiência, o artigo oferece subsídios teóricos e analíticos que permitem a gestores públicos e demais leitores interessados conhecer o panorama dos estudos da deficiência e incorporar essas reflexões às suas práticas, contribuindo para a formulação e implementação de políticas públicas que superem os limites da lógica restrita da “inclusão” e avancem no enfrentamento de desigualdades estruturais.

Palavras-chave:

estudos críticos da deficiência
interseccionalidade
justiça da deficiência
políticas públicas

Introdução

Discutir a deficiência como categoria política e social é fundamental para repensar os horizontes da justiça social e a formulação de políticas públicas, pois ela tensiona concepções hegemônicas de corpo, normalidade e produtividade que sustentam a ideologia das instituições modernas. A deficiência não se limita a uma condição individual ou biomédica, mas constitui uma experiência corpórea, social e política atravessada por relações de poder, desigualdades estruturais e disputas por reconhecimento e direitos.

Portanto, falar de deficiência implica interrogar o próprio conceito de corpo: qual é o ponto de partida para pensar o corpo e suas inúmeras possibilidades de existir? O que se define como deficiência? Quais limites essa categoria impõe? Como as dinâmicas de poder moldam a compreensão dessa identidade? Quais ações essas identidades têm empreendido para assegurar a implementação de políticas públicas dessa população?

As reflexões filosóficas de Canguilhem, em “O Normal e o Patológico” (2009), ajudam a iluminar como o estigma da deficiência se constitui a partir de uma visão mecanicista da medicina, que entende o corpo humano como uma máquina destinada a funcionar sem falhas. Nesse enquadramento, a deficiência é tratada como anormalidade, como desvio de padrões fisiológicos supostamente universais.

Ao longo do século XX, com os avanços da genética, consolida-se a noção de “erro biológico” - uma falha da natureza que poderia ser corrigida cientificamente. Canguilhem, no entanto, contesta essa leitura ao argumentar que mutações e anomalias não são necessariamente patológicas, podendo expressar normas

vitais alternativas. Para o autor, a variabilidade genética é constitutiva da própria vitalidade e deveria ser reconhecida como tal, em vez de submetida a tentativas de controle e uniformização orientadas por políticas eugênicas. Ele provoca: “na medida em que seres vivos se afastam do tipo específico, serão eles anormais que estão colocando em perigo a forma específica, ou serão inventores a caminho de novas formas?” (Canguilhem, 2009, p. 110).

O sociólogo brasileiro Marco Gavério (2017) reflete como, historicamente, a relação entre “pessoa” e “doença/deficiência” foi moldada por categorias institucionais que nomeavam quem era atendido pelas políticas e serviços de assistência: primeiro, “a criança defeituosa”; depois, simplesmente “a pessoa deficiente”. Ter um “defeito” — e mais tarde, “ter uma deficiência” — ou ser classificado como “defeituoso(a)” ou “deficiente” significa lidar com um conjunto de informações ambíguas e contraditórias sobre si mesmo: sobre como o corpo deveria ser, mas não é; sobre como deveria funcionar ou reagir de determinadas maneiras, mas não reage. São informações que circulam tanto na esfera pública quanto na privada e que atravessam a experiência desses corpos.

Deficiência como categoria sociopolítica: origens dos estudos da deficiência

Compreender a deficiência em sua dimensão política, tomando as experiências corporais em sociedade como ponto de partida, torna-se fundamental — perspectiva que sustenta a própria constituição sociocultural dos *disability studies* (estudos da deficiência). Esse campo começa a se consolidar no contexto euro-americano dos anos 1980, fortemente influenciado por referenciais sociológicos e pelo intenso engajamento político das pessoas com deficiência desde a década de 1960, em suas lutas por igualdade, direitos civis e contra formas institucionalizadas de opressão e segregação. Esses estudos ganharam vulto sobretudo nas universidades norte-americanas e britânicas, em estreita articulação com as mobilizações de grupos ativistas.

A partir de meados dos anos 1990, os estudos da deficiência ganham mais destaque internacional e ampliam sua presença nas áreas de humanidades. Nesse tempo, muitos autores ligados ao campo começam a revisar de forma crítica as ideias que marcaram o início dos estudos.

Um dos pontos centrais dos estudos da deficiência que passou a ser questionado a partir dos anos 1990 refere-se à concepção do “corpo deficiente” como uma condição natural e estritamente individual, entendimento característico do chamado modelo médico da deficiência. Até então, falar em “corpo” na teoria da deficiência significava remeter diretamente ao imperativo da lesão. A lesão ou impedimento (*impairment*) era entendida como a realidade biológica do organismo, enquanto a deficiência (*disability*) era vista como a consequência social, ou socialmente construída, dessa condição corporal (Gavério, 2017). Essa separação conceitual entre o biológico e o social consolidou, entre as décadas de 1980 e 1990, o que ficou conhecido como “modelo social da deficiência”.

Deficiência como positividade discursiva

A antropóloga Débora Diniz (2010), umas das responsáveis por traduzir *disability studies* como estudos sobre deficiência no Brasil, argumenta que, ao “assumir uma positividade discursiva” sobre a deficiência, esses estudos entendem que “a deficiência não seria apenas a expressão de uma restrição de funcionalidade ou habilidade” (Diniz, 2010, p.4). Em vez disso, passam a compreendê-la como um conceito complexo, que reconhece a presença de uma lesão corporal, mas também denuncia as estruturas sociais que oprimem a pessoa com deficiência.

Nas décadas de 1970 e 1980, a deficiência passou a ser vista como uma identidade política positiva porque buscou participar de uma sociedade que antes a excluía e oprimia, afirmando-se como uma experiência legítima. No entanto, o discurso focado apenas na construção social da deficiência, comum até os anos 1990, muitas vezes deixou de lado aspectos importantes das experiências corporais. Conforme explicitado por Débora Diniz (2010), o perfil dos primeiros teóricos do modelo social — homens com deficiência, brancos e pertencentes à elite — contribuiu para que a dimensão do cuidado

não fosse tratada como uma questão política. Como esses autores consideravam as dores, dependências e demandas corporais apenas como assuntos privados, ligados à vida individual, acabaram por desvalorizar a centralidade do cuidado na experiência da deficiência. Com isso, o modelo social deixou de contemplar pessoas com deficiência que, mesmo com mudanças estruturais e sociais, não conseguiriam inserir-se autonomamente no mercado de trabalho devido ao grau de suas limitações.

Nessa direção, as teóricas feministas denunciaram que ser mulher e ter deficiência, ou cuidar de alguém com deficiência, constituía uma experiência muito diferente da tida pelos homens com deficiência, pois havia, no primeiro caso, confluência de fatores de desigualdade. Essa confluência sinalizava a existência de diferentes categorias de opressão, que se interligam e se constituem mutuamente.

Dessa forma, grande parte da ampliação histórica e crítica das discussões sobre corpo e deficiência ocorre quando os estudos da deficiência passam a dialogar, ao longo das décadas de 1990 e 2000, com os estudos feministas e a teoria *queer*¹. Esse encontro teórico-metodológico possibilitou novas abordagens analíticas, sobretudo por meio de um foco mais aprofundado na corporeidade. A partir dessa convergência, o campo passou a incorporar perspectivas socioculturais que pensavam o corpo com deficiência em articulação com debates críticos sobre raça, gênero, classe e sexualidade, ampliando o entendimento das experiências corporais dissidentes.

Nesse contexto, os debates feministas foram fundamentais para a consolidação dos estudos críticos da deficiência, ao tensionarem os paradigmas sociais, culturais e científicos dominantes e ampliarem as reflexões sobre corpo, diferença e opressão.

Já nos anos 1990, essas contribuições foram sistematizadas em uma revisão bibliográfica que evidenciava como o pensamento feminista havia enriquecido de modo decisivo o campo, especialmente ao problematizar leituras normativas e hierarquizadas dos corpos, como destaca Rosemarie Garland-Thomson em *Extraordinary Bodies: Figuring Physical Disability in American Culture and Literature* (1997).

Nesse mesmo cenário, os estudos da deficiência passaram a formular críticas às abordagens estritamente construcionistas, buscando articular dimensões sociais e materiais da experiência corporal.

É nessa direção que se insere a proposta de Tobin Siebers (2010), ao defender uma posição intermediária entre o modelo médico e o modelo social da deficiência, por meio de um retorno não medicalizante ao corpo. Ao atribuir valor epistemológico à identidade da pessoa com deficiência, o autor formula a noção de “corporeidade complexa”, compreendendo corpo e ambiente como instâncias mutuamente transformadoras, o que permite reconhecer tanto os efeitos de contextos inacessíveis quanto experiências corporais como a dor crônica e o envelhecimento como parte do espectro da variação humana.

Os estudos críticos da deficiência abrangem, portanto, abordagens teoricamente diversas, como a “teoria *crip*” (Mcruer, 2006; Gavério, 2015), os estudos sobre capacitismo (Campbell, 2008; Mello 2014) e Estudos Feministas da Deficiência (Garland-Thomson, 1997; Diniz, 2010; Kafer, 2013; García-Santesmaes, 2023).

À luz dessas reflexões, é a partir das críticas formuladas sobretudo pelo feminismo dentro dos estudos da deficiência, em relação à materialidade dos corpos, que se consolidam as chamadas alianças *queer-crip* (Mcruer, 2002, 2006; Kafer, 2003, 2013; Mello, 2014; Gavério, 2015).

De modo amplo, a teoria *queer* provoca rupturas nos debates construcionistas e disciplinares sobre sexualidade ao demonstrar que aquilo que se define como “desvio” só pode existir porque certas normas produzem e estabilizam a ideia de um sujeito naturalmente “normal”. Em vez de compreender o desvio

1. *Queer* é um termo de origem inglesa que designa perspectivas críticas voltadas ao questionamento das normas hegemônicas de gênero, sexualidade e identidade. No português, é geralmente mantido em inglês devido ao seu caráter conceitual e histórico. Sua tradução literal corresponde a “estranho”, “esquisito” ou “fora do comum”.

apenas como um rótulo ou um estigma social, a perspectiva queer evidencia um jogo contínuo de delimitação entre o que é considerado legítimo, natural e saudável e aquilo que passa a ser marcado como anômalo.

Originalmente, o termo *crip*², surge como abreviatura de *cripple*, uma denominação historicamente pejorativa utilizada para marcar pessoas compreendidas como anormais ou com deficiência. No âmbito dos estudos da deficiência, o *cripping* opera como um gesto de reapropriação crítica desse termo, ressignificando-o como uma ferramenta de afirmação política e produção de agência.

A teoria *crip* (traduzida no português como teoria aleijada), inspirada por esse movimento, desloca tais questionamentos para o campo da deficiência, colocando em xeque identidades rígidas e binárias que se consolidaram tanto nas formulações teóricas quanto nos próprios movimentos de pessoas com deficiência. Desse modo, a crítica “aleijada” problematiza simultaneamente a naturalização dos corpos considerados deficientes e dos corpos presumidos como não deficientes ou capazes, desestabilizando a fronteira que historicamente se pretendeu estabelecer entre eles.

A Justiça da Deficiência

Embora os estudos sobre deficiência estejam ganhando uma posição estrutural nas universidades graças a um número cada vez maior de programas dedicados ao tema, é importante reconhecer que suas maiores forças não nascem apenas da institucionalização acadêmica. Elas vêm, sobretudo, de seu legado interdisciplinar e de sua vocação comprometida com o ativismo para além dos muros da universidade. É justamente essa articulação entre produção de conhecimento e engajamento político e social que sustenta muitas das principais conquistas e potências dos estudos sobre deficiência.

A Justiça da Deficiência emerge, no ativismo estadunidense dos anos 2000, em diálogo com as artes e a produção cultural, como uma formulação político-ética construída a partir das experiências interseccionais de pessoas com deficiência. Nomeada e desenvolvida pelo coletivo *Sins Invalid*³ a partir de 2016, essa perspectiva evidencia os limites de marcos legais centrados em direitos individuais para enfrentar desigualdades estruturais. Articulando performance, produção intelectual e ativismo, o coletivo, formado majoritariamente por mulheres com deficiência, racializadas e dissidentes das normas de gênero e sexualidade, propõe uma prática política situada que torna visíveis opressões historicamente invisibilizadas (Marafon, 2025).

O ponto de partida do coletivo é a percepção de que estratégias baseadas exclusivamente em direitos, como reivindicações por acessibilidade e atendimento prioritário, tratam apenas dos efeitos da injustiça, e não de suas raízes. No centro dessas raízes está o capacitismo⁴, compreendido como a lógica estrutural que produz e naturaliza desigualdades.

A Justiça da Deficiência, portanto, busca desarticular essa lógica, propondo práticas alternativas alinhadas à justiça social. Entre os princípios norteadores da Justiça da Deficiência, destacam-se dez princípios (Bern; Morales; Langstaff; Sins Invalid, 2018) que estruturam o movimento e orientam tanto as práticas políticas quanto a formação de alianças entre pessoas com deficiência e suas comunidades aliadas:

2. A tradução literal da palavra *crip* para o português é aleijado/a.

3. Conhecer mais em: <https://sinsinvalid.org/>

4. Cabe destacar também que a antropóloga Anahí Guedes introduz no contexto brasileiro o termo “capacitismo”, como tradução para *ableism*, para descrever a discriminação hierárquica baseada na adequação dos corpos à normatividade, equiparando as lutas dos movimentos das pessoas com deficiência a outras formas de discriminação social, como sexismo, racismo e homofobia (Mello, 2014).

1. **Interseccionalidade**
A deficiência é apenas uma das camadas que compõem a vida de um sujeito; gênero, raça, etnia, idade e outros marcadores influenciam profundamente suas experiências.
2. **Liderança das pessoas mais afetadas**
Aqueles que vivenciam diretamente a opressão ocupam o centro da elaboração das estratégias de resistência e transformação.
3. **Anticapitalismo**
A vida das pessoas com deficiência não pode ser medida pela produtividade ou pelo desempenho exigido pelo sistema capitalista.
4. **Aliança entre movimentos sociais**
O enfrentamento ao capacitismo deve atravessar o feminismo, o movimento LGBTQIA+, o antirracismo e outras lutas, produzindo frentes integradas.
5. **Reconhecimento da totalidade**
Pessoas com deficiência são sujeitos inteiros, com trajetórias, desejos e identidades complexas, que não se reduzem à deficiência.
6. **Sustentabilidade**
As ações devem respeitar ritmos individuais e coletivos, garantindo continuidade e cuidado mútuo a longo prazo.
7. **Solidariedade entre diferentes deficiências**
O rompimento das barreiras que separam grupos de pessoas com diferentes deficiências amplia a força coletiva contra o capacitismo.
8. **Interdependência**
A autonomia é entendida como relacional: as comunidades se organizam para identificar e suprir suas necessidades sem depender exclusivamente de instituições estatais.
9. **Acesso coletivo**
O acesso é construído a partir da criatividade comunitária, reconhecendo que as formas de funcionamento corporal variam conforme o contexto — e isso não deve ser motivo de ocultação ou vergonha.
10. **Libertação coletiva**
A transformação só é possível quando todas as pessoas caminham juntas, considerando as diferenças de habilidade, raça, gênero e classe como parte central da luta.

Os limites da “Inclusão” e o horizonte da Justiça da Deficiência no Brasil

Ainda pouco difundido no Brasil, o conceito de Justiça da Deficiência exige maior atenção tanto para refletirmos sobre a epistemologia da deficiência enquanto categoria social quanto para analisarmos as práticas políticas mobilizadas por agentes públicos e privados. No contexto brasileiro contemporâneo, ativistas, artistas e intelectuais que se autoidentificam como “Crips, Aleijados, Defs e/ou Defiças” têm conquistado crescente relevância ao desenvolverem produções que colocam seus corpos no centro e em evidência de suas criações. Essa perspectiva se articula ao conceito de Justiça da Deficiência e implica problematizar o próprio paradigma da inclusão.

Os aparatos políticos brasileiros direcionados à defesa dos direitos das pessoas com deficiência ainda se estruturam em uma lógica de “inclusão” baseada sobretudo em garantias formais, que raramente alcançam a complexidade da experiência da deficiência, suas interseções e suas articulações com outras pautas políticas. Tanto nos movimentos sociais quanto nas pautas das políticas públicas, observa-se a prevalência de uma agenda de “inclusão” que, embora importante, opera de modo insuficiente, pois tenta incidir mais sobre os efeitos visíveis do capacitismo do que sobre as estruturas que o produzem. Assim, mantém-se uma compreensão limitada da deficiência, tratada como exceção a ser ajustada, e não como um campo de disputa capaz de reconfigurar as próprias bases “normativas” da vida social.

Nesse sentido, o debate em torno da Justiça da Deficiência oferece importantes chaves para repensar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas no Brasil, inclusive aquelas desenvolvidas no âmbito municipal, onde a vida cotidiana das pessoas com deficiência se organiza de

forma mais imediata. Diferentemente da lógica da “inclusão”, que tende a operar por meio de adaptações pontuais e garantias formais, a Justiça da Deficiência propõe um deslocamento estrutural: trata-se de questionar os próprios critérios normativos que organizam os serviços, os espaços urbanos, as políticas culturais, educacionais, de saúde e de assistência social.

No contexto brasileiro das críticas contemporâneas ao capacitismo, autoras e ativistas brasileiras têm proposto, por exemplo, “aleijar” as instituições como um gesto político e epistemológico de desorganização das normas políticas e sociais que produzem a deficiência como falta, erro ou desvio. Nessa perspectiva, “aleijar” não se configura como ofensa ou metáfora negativa, mas como uma estratégia crítica que afirma a deficiência como potência, capaz de desestabilizar a normalidade, evidenciar o capacitismo estrutural e abrir outras formas de imaginar corpos, direitos e modos de existência (Gavério, 2015; Gesser, 2021; Mello, 2021).

Portanto, ao reconhecer a deficiência como uma categoria social atravessada por gênero, raça, classe, território e sexualidade, a Justiça da Deficiência exige que as políticas públicas deixem de tratar as pessoas com deficiência como exceções a serem incorporadas a sistemas já dados. Em vez disso, propõe que esses sistemas — escolas, equipamentos culturais, serviços de saúde, políticas de trabalho e renda — sejam pensados desde o início a partir da diversidade corporal e cognitiva, incorporando as experiências e saberes das próprias pessoas com deficiência como princípio orientador.

No plano municipal, essa mudança de paradigma é estratégica por possibilitar que as políticas públicas ultrapassem a mera adequação normativa e enfrentem o capacitismo em suas dimensões cotidianas, seja por meio de políticas culturais que reconhecem e valorizam produções *crip*, seja pela formulação de ações intersetoriais que integrem acessibilidade, cuidado, moradia e mobilidade urbana, entre outras ações possíveis.

De forma ilustrativa, é possível apontar algumas possibilidades de incorporação da perspectiva da justiça da deficiência no planejamento e na execução de políticas públicas nesses campos. Por exemplo, processos como a revisão do Plano Diretor de um município podem ser conduzidos a partir desse enfoque, por meio da realização de oficinas territoriais com a participação efetiva de coletivos de pessoas com deficiência. As contribuições desses sujeitos podem resultar em mudanças concretas no planejamento urbano, como a priorização de trajetos acessíveis entre moradia, serviços e equipamentos culturais. Dessa forma, a deficiência passa a ser reconhecida como um eixo estruturante das políticas urbanas, e não como uma exceção a ser corrigida a posteriori.

Outro exemplo pode ser observado no campo da política cultural, quando um município institui um edital público voltado ao financiamento de produções artísticas realizadas por pessoas com deficiência ou baseadas em estéticas *crip*. Ao reconhecer formas não normativas de criação, incorporar a acessibilidade como dimensão estrutural dos projetos e ter pessoas com deficiência nas comissões de avaliação, essa política desloca o foco da mera “inclusão” para o reconhecimento da produção cultural como espaço de disputa simbólica e de enfrentamento às narrativas capacitistas.

Assim, ao articular ativismo, política, produção artística e crítica epistemológica, a Justiça da Deficiência não apenas amplia o campo de direitos, mas também oferece um horizonte político para que as políticas públicas, em todas as esferas de governo, deixem de operar exclusivamente sob a lógica da inclusão e passem a atuar como instrumentos de transformação (e “aleijamento”) das normas que definem quem pode viver, circular, produzir e existir com dignidade na cidade.

Referências Bibliográficas

- Berne, Patricia; Morales, Aurora. L.; Langstaff, David; Sins Invalid. (2018). **Ten principles of disability justice**. WSQ: Women's Studies Quarterly, 46 (1/2), 227-230
- Campbell, Fiona Kumari. **Exploring internalised ableism using critical race theory**. Disability & Society, v. 23, n. 2, p. 151-162, 2008
- Canguilhem, G. **O Normal e o Patológico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.
- Diniz, D.; Santos, W. (Orgs.). **Deficiência e Discriminação**. Brasília: Letras Livres EdUnB, 2010.
- García-Santesmases, Andrea; Sanmiquel-Moliner, Laura; Ruiz Terol, Ingrid. **Desiring Disability? Problematizing Devoteeism and the Undesirability of Disabled Bodies Through the Lens of Amputees**. Theoria (Sweden), v. 91, n. 3, art. e70024, 2025. DOI: 10.1111/theo.70024.
- Garland-Thomson, Rosemarie. **Extraordinary Bodies: Figuring Physical Disability in American Culture and Literature**. New York: Columbia University Press, 1997.
- Gavério, Marco. **Medo de um planeta aleijado: Notas para um possível aleijamento da sexualidade**. Askésis, v. 4, n. 1, p. 103-117, 2015.
- _____. Nada sobre nós, sem nossos corpos! O local do corpo deficiente nos disability studies. **Revista Argumentos**, Montes Claros, v. 14, n. 1, p. 95-117, jan./jun. 2017. e-ISSN 2527-2551.
- Gesser, Marivete e MELLO, Anahí Guedes de. Politizar a deficiência, produzir aleijamentos desde o Sul Global. *Psicol. Am. Lat.* [online]. 2021, n.36, pp.129-138. ISSN 1870-350X.
- Kafer, Alison. **Feminist, Queer, Crip**. Bloomington: Indiana University Press, 2013.
- Marafon, Giovanna. **Disability Justice: uma justiça defixa em contextos brasileiros desiguais?** In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO 13, 2024, Florianópolis. Anais Eletrônicos. Florianópolis: UFSC, 2024. ISSN 2179-510X
- Mcruer, Robert. **Teoria Crip Signos culturais entre o queer e a deficiência**; tradução Anahi Guedes de Mello, Olivia von der Weid. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2024.
- Mello, Anahí Guedes. **Gênero, Deficiência, Cuidado e Capacitismo**: uma análise antropológica de experiências, narrativas e observações sobre violências contra mulheres com deficiência. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) UFSC- Santa Catarina, 2014.
- Siebers, Tobin. **Disability Aesthetics**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2010.

Artigo

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA OS MUNICÍPIOS E AS FLORESTAS NO PÓS COP30

Mickael Viana Machado

Engenheiro Florestal. Mestre em Turismo – Linha de Pesquisa Território e Governança – Unidades de Conservação e Ecoturismo.

Resumo: As conferências internacionais sobre clima consolidaram compromissos que orientam políticas ambientais em múltiplas escalas. A COP30, em Belém/PA, reforça a centralidade da Amazônia e do enfrentamento ao desmatamento, ao mesmo tempo em que evidencia oportunidades de conciliar conservação e desenvolvimento por meio da bioeconomia, da restauração ecológica, do manejo florestal, da valorização de produtos florestais não madeireiros e de mecanismos de financiamento climático, incluindo o crédito de carbono. Ainda que diretrizes e marcos normativos sejam definidos sobretudo nos níveis internacional, federal e estadual, sua efetividade depende da implementação territorial, na qual os municípios exercem papel estratégico por meio do ordenamento do uso do solo, da fiscalização, da gestão de áreas públicas e da execução de projetos. As pressões ambientais extrapolam limites municipais e biomas, o que demanda coordenação intergovernamental e arranjos colaborativos. Nesse cenário, ganham destaque agendas municipais no pós-COP30 relacionadas a restauração, unidades de conservação, instrumentos fiscais como o ICMS Ecológico e governança do financiamento climático. Dessa forma, a capacidade local se apresenta como decisiva, porém desigual, reforçando a necessidade de cooperação federativa e de suporte técnico-institucional adequado às diferentes realidades territoriais.

Palavras-chave:

COP30

bioma

território

município

Introdução

As discussões sobre as mudanças climáticas tiveram início, principalmente, através da Conferência de Estocolmo, na Suécia (1972), sendo um dos pilares que fomentaram a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo (Rio+10), em 2002, e as Conferências das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP). Os debates dessas conferências culminaram em instrumentos como a Agenda 21, a Carta da Terra e Declaração de Princípios sobre Florestas (COP30, 2025; MMA, 2026).

A realização da COP30 no Brasil, no município de Belém/PA, confere um significado simbólico e estratégico à agenda climática global, ao situar as discussões sobre as mudanças climáticas na maior floresta tropical do planeta. Com a maior concentração de biodiversidade do mundo, o Brasil tem papel fundamental nas discussões relacionadas ao tema.

A escolha de Belém/PA como sede da conferência provém de uma trajetória de mobilização internacional em torno das questões ambientais. Considerando que o PA é um dos estados que mais vem sofrendo, ao longo dos anos, os efeitos acumulados do desmatamento e das pressões sobre o bioma amazônico.

Amazônia, bioeconomia e oportunidades no pós-COP30

O território brasileiro inserido no bioma Amazônia é estratégico, tanto pelas questões ambientais quanto pelo potencial de desenvolvimento econômico associado à bioeconomia ou economia verde. Nesse sentido, a bioeconomia pode ser compreendida como um modelo econômico que busca conciliar o desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ambiental, de forma compatível com o crescimento econômico (Mejias, 2019). A partir dessa perspectiva, emerge um potencial significativo para o desenvolvimento da Amazônia, fundamentado na magnitude de sua biodiversidade e na utilização e conservação dos recursos naturais, de modo a contribuir de forma decisiva para a geração de oportunidades de renda para as populações atuais e futuras (Willerding *et al.*, 2020).

Dessa forma, podem ser compreendidas como componentes da bioeconomia iniciativas como o manejo florestal sustentável, a restauração ecológica e produtiva, a valorização de produtos florestais não madeireiros e os mecanismos de financiamento climático, incluindo os mercados de crédito de carbono. Quando articulados, esses instrumentos contribuem para a geração de renda e a dinamização das economias locais, criando condições socioeconômicas que favorecem a permanência da floresta em pé e potencializam sua contribuição para a regulação climática.

Essas oportunidades exigem base territorial e capacidade institucional em diferentes níveis, mas destaca-se o nível local, o que coloca os municípios como atores decisivos para transformar diretrizes e instrumentos em resultados concretos. Na prática, a consolidação de projetos de manejo e restauração, bem como o acesso a mecanismos de financiamento climático — incluindo o crédito de carbono — dependem de governança, monitoramento e conformidade ancorados no território.

Isso envolve competências de planejamento e execução, estruturação de programas e projetos, gestão de áreas públicas como unidades de conservação, além de apoio à cadeia produtiva da restauração ecológica, como a produção de mudas em viveiros florestais, a coleta, o beneficiamento e produção de sementes, o desenvolvimento de metodologias de plantio e organização de informações e indicadores. Entretanto, em muitos municípios, essas capacidades técnicas e administrativas ainda são limitadas ou desiguais, o que tende a se refletir na baixa efetividade de iniciativas ambientais e na dificuldade de escalar ações com segurança e continuidade.

Quando essas capacidades e instrumentos se traduzem em ações efetivas no território, os benefícios ambientais se materializam de forma direta, reforçando o papel das florestas na regulação climática e na manutenção de funções ecossistêmicas essenciais. Assim, a preservação, a conservação e a recuperação da floresta Amazônica são essenciais para promover a mitigação das mudanças climáticas. Isso se deve tanto à sua importância no equilíbrio climático global quanto aos impactos associados ao desmatamento e às queimadas, que intensificam a emissão de gases de efeito estufa e ampliam a pressão sobre os recursos naturais, entre eles a água (Fernandes Júnior; Deslandes, 2025).

Paralelamente, a consolidação de arranjos produtivos baseados no uso sustentável dos recursos florestais torna-se fundamental para viabilizar estratégias de desenvolvimento que conciliem a permanência da floresta, a geração de renda e o fortalecimento das economias locais. No entanto, esses arranjos dependem de instrumentos de governança local para seu planejamento, ordenamento territorial e fomento, dimensão em que a gestão municipal tem papel central.

Nesse cenário, a bioeconomia emerge como um dos principais vetores para a conciliação entre conservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico na Amazônia. Fundamentada no uso sustentável da biodiversidade, na valorização de cadeias produtivas locais e na incorporação de conhecimento técnico e científico, esse modelo econômico amplia o papel das florestas para além da

conservação, reconhecendo-as como ativos estratégicos para o desenvolvimento regional e para a implementação de soluções baseadas na natureza.

Sob essa perspectiva, a conferência contribui para o fortalecimento da consciência ambiental no país e evidencia a importância das florestas tropicais para o equilíbrio ambiental do planeta. Ao dar visibilidade a diferentes agendas, são abordadas temáticas como a preservação ambiental, as políticas públicas associadas e as oportunidades de negócios verdes, incluindo o mercado de crédito de carbono, a restauração ecológica e o manejo florestal.

Dinâmicas territoriais do desmatamento e a governança em múltiplos biomas

No contexto brasileiro, esses debates se conectam diretamente à realidade territorial da Amazônia, marcada por um histórico processo de desflorestamento e por intensas pressões sobre o uso da terra. Grande parte dessas pressões se concentra no chamado arco do desmatamento, região onde a expansão da fronteira agrícola avança sobre áreas florestais e onde se registram os maiores índices de supressão de vegetação nativa do bioma. O arco abrange uma área com cerca de 500 mil km² se entendendo do leste e sul do Pará em direção ao oeste, passando por Mato Grosso, Rondônia e Acre (IPAM, 2024).

Ainda assim, a Amazônia mantém uma expressiva extensão de áreas preservadas, cuja dimensão territorial supera a de diversos países, reforçando a relevância estratégica de políticas públicas e instrumentos de gestão capazes de conciliar conservação ambiental e desenvolvimento territorial. Por se tratar de uma dinâmica territorializada, os municípios situados nessa faixa de expansão tornam-se pontos críticos de governança, onde decisões de uso do solo, fiscalização e ordenamento territorial influenciam diretamente a trajetória do desmatamento.

Esse cenário exige a articulação de instrumentos e capacidades em diferentes escalas de decisão, uma vez que a dinâmica do desmatamento não se restringe a limites político-administrativos. Martins e Francisco (2025) indicam que o desmatamento na Amazônia transcende fronteiras municipais e se propaga por áreas adjacentes, o que reforça a necessidade de arranjos colaborativos, como consórcios intermunicipais, especialmente nas regiões mais pressionadas. Os autores também apontam que o desmatamento recente se relaciona a dinâmicas de uso do solo associadas a atividades agropecuárias e à conversão de áreas, demandando respostas integradas de planejamento, fiscalização e monitoramento.

Nesse contexto, os municípios são estratégicos porque é no âmbito local que as medidas se materializam e onde ações cotidianas de gestão produzem efeitos que se expandem para escalas mais amplas. Portanto, a capacidade municipal de articular instrumentos de governança, planejamento, fiscalização e monitoramento — e de pactuar agendas locais com atores produtivos e comunitários — torna-se decisiva, embora seja heterogênea e, em muitos casos, insuficiente para acompanhar a complexidade e a velocidade das transformações territoriais.

Embora a Amazônia ocupe posição central no debate climático, em função de sua extensão, biodiversidade e influência nos ciclos climáticos globais, a compreensão dos desafios associados às mudanças climáticas exige uma abordagem mais ampla e integrada do território e dos ecossistemas brasileiros como um todo. Em se tratando de COP30, a Amazônia se apresenta como ator central, mas esse protagonismo não elimina a necessidade de considerar outros contextos ecológicos e dinâmicas regionais que também condicionam a estabilidade ambiental de uma maneira geral.

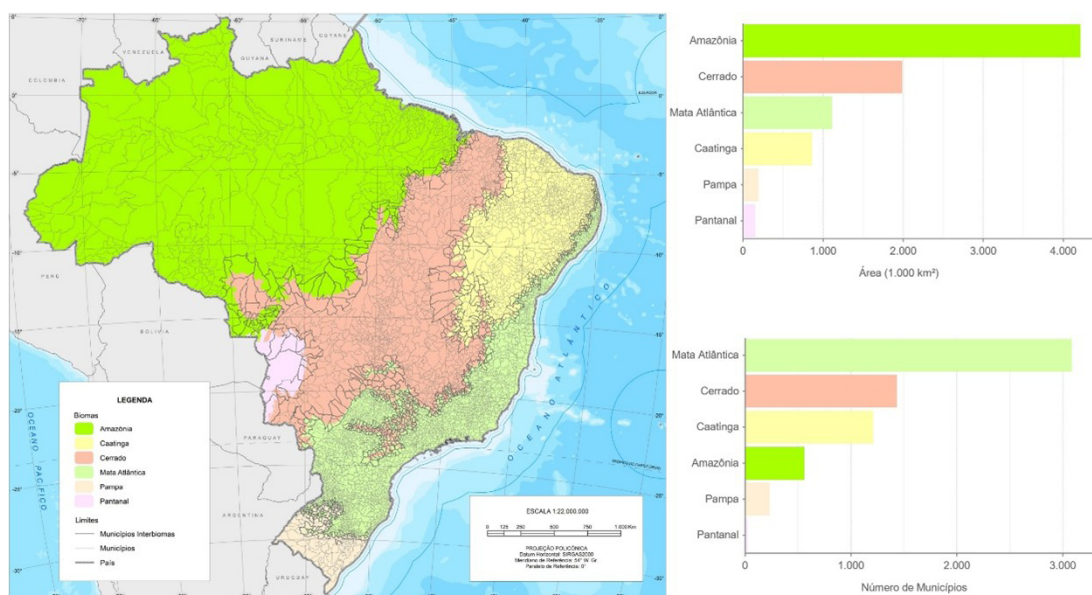
Dessa forma, ressalta-se a importância e relevância dos demais biomas brasileiros, com destaque para a Mata Atlântica, o Pantanal, o Cerrado e a Caatinga. Estes últimos, ainda que não possuam apenas fisionomias florestadas, suas fisionomias savânicas também possuem importância crucial para a manutenção dos serviços ecossistêmicos, os quais englobam a manutenção da biodiversidade, estoque de carbono e produção de água.

No Brasil, o conceito de biomas é territorialmente útil para compreender a diversidade ecológica do país e orientar ações de gestão ambiental. Segundo o IBGE (2026), “Bioma é um conjunto de vida vegetal e animal, constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação que são próximos e que podem ser identificados em nível regional, com condições de geologia e clima semelhantes e que, historicamente, sofreram os mesmos processos de formação da paisagem, resultando em uma diversidade de flora e fauna própria”. Esse entendimento conceitual foi institucionalizado com o Mapa dos Biomas Brasileiros, desenvolvido em iniciativa articulada entre o IBGE e o Ministério do Meio Ambiente, consolidando a organização do território em grandes conjuntos ecológicos com identidade regional (MMA, 2006).

Ao incorporar aos biomas brasileiros não apenas a vegetação, mas também condições geoclimáticas e uma história compartilhada de mudanças, o conceito fortalece leituras integradas do território e amplia sua aplicação para além da academia, alcançando políticas públicas e instrumentos de planejamento (Pádua, 2023). Essa dimensão político-institucional também se expressa na Constituição Federal de 1988, ao reconhecer a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional (Brasil, 1988).

A distribuição territorial dos biomas brasileiros evidencia a complexidade da governança ambiental no país. A Amazônia ocupa aproximadamente 49,5% do território nacional, seguida pelo Cerrado (23,3%), Mata Atlântica (13,0%), Caatinga (10,1%), Pampa (2,3%) e Pantanal (1,8%). Essa configuração revela a expressiva dimensão espacial dos biomas. Quando a análise se desloca da área territorial para o recorte administrativo, observa-se um cenário distinto. A Mata Atlântica está presente em cerca de 3.082 municípios, o Cerrado em 1.434, a Caatinga em 1.209, a Amazônia em 559, o Pampa em 233 e o Pantanal em apenas 22 municípios (IBGE, 2024).

Figura 1: Municípios brasileiros, segundo os Biomas Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal.



Fonte: Adaptado de IBGE, 2024.

Esses dados evidenciam que, embora a Amazônia concentre quase metade do território brasileiro, os demais biomas reúnem uma maior divisão político-administrativa do país, expressa no elevado número de municípios inseridos em seus domínios. Essa característica reflete a heterogeneidade territorial brasileira onde as pressões antrópicas e os desafios de gestão ambiental se manifestam de forma mais fragmentada e difusa principalmente nos biomas Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga.

Essa configuração revela a complexidade da governança ambiental no Brasil, nos quais a gestão do uso do solo, a conservação dos ecossistemas e o planejamento ambiental dependem ainda da atuação dos governos locais. Com isso, a identificação do bioma predominante por município constitui uma base

relevante para análises territoriais e para o planejamento de políticas públicas ambientais, conforme destacado pelo IBGE (2024). A partir desse recorte, amplia-se a compreensão do papel estratégico dos municípios na condução de ações locais que, articuladas em diferentes escalas, podem contribuir para a estabilidade ambiental em níveis regional e global.

Nesse interim, mesmo com fisionomias, histórias de ocupação, contextos socioculturais e dinâmicas de uso e cobertura do solo distintos, os biomas brasileiros (e demais biomas presentes no planeta) desempenham papel complementar na manutenção da estabilidade climática. Essa diversidade de paisagens e processos ecológicos reforça a necessidade de políticas públicas integradas, capazes de reconhecer as especificidades territoriais e, ao mesmo tempo, articular estratégias comuns de conservação, restauração e uso sustentável dos recursos naturais.

A mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e a manutenção das funções ecológicas associadas aos ecossistemas dependem, necessariamente, de ações coordenadas no território, capazes de orientar o uso da terra e reduzir processos de degradação ambiental. Para que essas ações se concretizem de forma estruturada e contínua, é fundamental a existência de políticas públicas e instrumentos normativos que estabeleçam diretrizes comuns para a gestão do território, ao mesmo tempo em que considerem as especificidades ecológicas e socioeconômicas locais.

Arcabouço institucional, marcos legais e governança

No Brasil, a consolidação das políticas ambientais ocorreu de forma mais estruturada a partir da instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, que estabeleceu princípios e instrumentos voltados à compatibilização entre desenvolvimento socioeconômico e preservação ambiental. Entre esses instrumentos, destacam-se os mecanismos de planejamento e controle ambiental, fundamentais para orientar a gestão do território e o uso dos recursos naturais nas diferentes esferas de governo, inclusive no âmbito municipal (Fontenelle, 2003/2004).

A partir desse arcabouço institucional, estruturou-se um conjunto de marcos legais responsáveis por orientar o uso e a proteção da vegetação nativa e da biodiversidade em diferentes contextos ambientais e produtivos. Esses instrumentos conferem maior segurança jurídica às ações de conservação e criam as bases necessárias para a compatibilização entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

O Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012) reflete esse caso. Trata-se de uma legislação essencial para a proteção das florestas e outros tipos de vegetação nativa no Brasil e consequentemente no mundo. Ele estabelece diretrizes para o uso da terra, preservação ambiental e recuperação de áreas degradadas, sendo um dos principais marcos legais para a sustentabilidade ambiental no país. Suas contribuições para o combate às mudanças climáticas podem ser observadas em diversas frentes, principalmente por meio de práticas de conservação de florestas, proteção de bacias hidrográficas e redução do desmatamento (Vieira et al 2024).

A partir dessa normativa, estabelece-se um referencial comum para a proteção da vegetação nativa e para a gestão do uso do solo em escala nacional, incorporando critérios ambientais aplicáveis a todo o território. Com base nesse arcabouço, a implementação das diretrizes passa a ocorrer de forma territorializada, por meio da legislação e dos instrumentos de planejamento estaduais e municipais.

No âmbito dos estados e dos municípios, a legislação ambiental regional e local pode estabelecer critérios mais restritivos do que aqueles previstos no Código Florestal, desde que alinhados aos princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente, reforçando o papel da gestão municipal na regulação do uso da terra e na conservação dos recursos naturais. Essa possibilidade amplia a capacidade dos governos locais de adequar as normas ambientais às especificidades territoriais, ecológicas e socioeconômicas de cada município.

A partir desse contexto, torna-se mais claro que a governança relacionada ao meio ambiente como um todo não se esgota na formulação de leis e diretrizes em escala federal ou estadual. As conferências das Partes (COP) orientam compromissos e agendas que necessitam ser traduzidos em políticas públicas, instrumentos jurídicos e arranjos institucionais capazes de produzir efetividade no território ao qual se aplica. Nessa perspectiva, essa governança se estrutura como um processo que pode ser considerado de multinível. Ou seja, decisões internacionais e nacionais dependem de condições habilitadoras e capacidade de implementação local.

É nesse ponto que o município ganha centralidade: embora as diretrizes e grande parte dos instrumentos normativos sejam definidos em escalas federal e estadual, muitos resultados climáticos dependem de decisões e rotinas locais. Dentre elas destacam-se o ordenamento do uso do solo, fiscalização, gestão de áreas públicas, serviços urbanos e implementação de projetos, o que posiciona os governos municipais como ponte entre diretrizes macro e mudanças concretas no território.

Ainda que a pactuação ocorra no plano internacional e sua tradução normativa se materialize, em grande parte, no âmbito federal, a efetividade dessas diretrizes depende de sua internalização em políticas públicas, programas, decisões administrativas e ações que alcancem o nível local. É nessa escala que o uso do solo é regulado, prioridades são definidas, projetos são executados e resultados são verificados, o que torna os municípios atores estratégicos para converter compromissos globais em medidas concretas, compatíveis com as especificidades socioambientais e institucionais de cada território.

Nessa linha, análises críticas sobre a governança climática apontam que metas e compromissos internacionais só tendem a produzir efeito quando se desdobram em mecanismos operacionais e controláveis em escala nacional e, sobretudo, local — justamente onde há instrumentos de implementação e monitoramento mais aderentes à realidade do território (Giddens, 2009).

Portanto, apesar da governança climática ser frequentemente discutida em escalas globais e nacionais, a implementação concreta das políticas ambientais ocorre majoritariamente no território local. Sendo assim, os municípios atuam como atores centrais e devem estar envolvidos na execução, no monitoramento e na articulação local.

Agenda municipal aplicada: instrumentos, financiamento e capacidade de implementação

Do ponto de vista federativo, a efetividade da política ambiental no território depende de competências e instrumentos que são, em grande medida, exclusivos do nível municipal. Os municípios são corresponsáveis pelo mandato ambiental possuindo atribuições estruturantes para a determinação da qualidade ambiental, como saneamento básico, gestão de resíduos, ordenamento territorial e disciplina do solo urbano. Nessa perspectiva, políticas de alcance nacional, como o controle do desmatamento e a gestão de áreas protegidas, frequentemente necessitam de adesão municipal para internalizar diretrizes e operar a fiscalização e o ordenamento, evidenciando que a cooperação entre as instâncias de governança é uma condição necessária para transformar diretrizes gerais em resultados ambientais concretos (Neves, 2012). Isso pode ser expresso em estratégias como programas de restauração ecológica, criação e gestão de áreas protegidas, incentivos a práticas produtivas sustentáveis e qualificação de cadeias econômicas associadas à vegetação nativa.

Entre as agendas com maior potencial de integração no pós-COP30, a restauração ecológica se destaca por conectar mitigação climática, provisão de serviços ecossistêmicos, cadeia produtiva e mecanismos de financiamento climático como o crédito de carbono. Embora sua condução envolva múltiplas escalas, com diretrizes nacionais, programas estaduais e iniciativas privadas, a efetividade da aplicação no

território depende de arranjos locais que organizem prioridades, reduzam conflitos e viabilizem a implementação. Nesse sentido, os municípios não são os únicos responsáveis pela restauração, mas são atores-chave para orientar onde faz mais sentido restaurar e como integrar essas ações ao planejamento territorial. Em contextos urbanizados, a restauração pode ainda ser articulada à redução de ilhas de calor, melhoria do microclima e diminuição do risco de enchentes, aproximando a agenda climática de problemas cotidianos de gestão pública.

Para que a restauração ganhe escala e continuidade, contudo, é necessário que os municípios disponham de instrumentos mínimos de planejamento, priorização e monitoramento. Governos estaduais e municipais podem viabilizar a escalabilidade ao estruturar ferramentas de diagnóstico e protocolos de manejo e monitoramento, além de investir em capacitação para acompanhamento das áreas em restauração/regeneração (Adams *et al*, 2021). Isso inclui mapear áreas prioritárias, definir metas factíveis, organizar a logística de implantação, manutenção e monitoramento assim como garantir a rastreabilidade das ações. A existência de viveiros e hortos municipais, bem como estratégias de produção de mudas com material genético compatível com a região, também pode reduzir custos, elevar a qualidade ecológica dos plantios e fortalecer economias locais associadas à cadeia produtiva da restauração ecológica.

Nesse mesmo contexto, mecanismos de financiamento climático, incluindo iniciativas vinculadas a mercados de crédito de carbono, têm sido frequentemente apresentados como oportunidades para viabilizar economicamente projetos de conservação e restauração. Ainda que não substituam políticas públicas e orçamento regular, esses mecanismos podem funcionar como alavancas financeiras quando associados a boa governança, transparência e critérios técnicos de monitoramento. Para os municípios, o ponto crítico é que o acesso e a credibilidade desses instrumentos dependem de informações consistentes, regulamentação e capacidade de manter resultados ao longo do tempo, o que exige estrutura administrativa e cooperação com atores técnicos e institucionais (Baccas; Freitas, 2025).

Junto aos mecanismos de financiamento climático, o Brasil também inclui instrumentos fiscais capazes de induzir resultados ambientais no território municipal. É o caso do ICMS Ecológico, cujo repasse de receitas pode funcionar como compensação financeira aos municípios pela presença de áreas protegidas e outras condicionantes ambientais, contribuindo para alinhar conservação e sustentabilidade fiscal local (Machado, 2024). Destaca-se que a efetividade desse instrumento depende de critérios e indicadores vinculados à preservação. Ao mesmo tempo, o ordenamento territorial associado à gestão pública não se limita ao ICMS Ecológico, articulando-se com instrumentos como o Plano Diretor Municipal, Zoneamento Ecológico-Econômico e a legislação ambiental local, embora permaneça o desafio de implementação eficiente dessas políticas no nível local (Brandão; Antonello, 2026).

Além da restauração, o fortalecimento de economias de base florestal, incluindo manejo florestal sustentável e valorização de bioprodutos, tende a ganhar relevância no pós-COP30 por oferecer uma rota de desenvolvimento compatível com a conservação (Silva; Salema; Senra, 2025). Para os municípios, isso se traduz em criar condições de ordenamento territorial, apoio técnico e ambiente institucional que reduzam a informalidade e aumentem a previsibilidade e efetividade das iniciativas consideradas sustentáveis. Sem essa base, cadeias produtivas associadas à floresta permanecem vulneráveis a entraves logísticos, conflitos fundiários, insegurança regulatória e baixa capacidade de agregação de valor.

A gestão de unidades de conservação municipais é outro componente decisivo dessa agenda. Embora muitos municípios criem áreas protegidas, a efetividade da conservação costuma ser limitada quando não há plano de manejo, equipe responsável, orçamento, conselho gestor atuante e instrumentos de fiscalização e uso público. Essa lacuna reduz a capacidade de as unidades cumprirem seu papel climático e ecológico e, ao mesmo tempo, limita oportunidades de educação ambiental, turismo de natureza e geração de benefícios para comunidades locais (Machado, 2024; Souza, Miranda, 2025).

Conclusão

A capacidade municipal de sustentar agendas ambientais não depende apenas do desenho institucional, mas também de prioridades políticas e condições fiscais. Embora os municípios sejam atores centrais na implementação da política ambiental descentralizada, o gasto em gestão ambiental tende a ser mais discricionário do que áreas com vinculação constitucional, como saúde e educação. Entre 2004 e 2020, o gasto com gestão ambiental teve baixa participação no total das despesas municipais. Somado a isso, há evidências de que municípios governados por prefeitos com perfil ligado à agropecuária apresentam reduções mais acentuadas nesses desembolsos (Miranda, 2026). Em síntese, isso indica que a efetividade local de agendas pós-COP30 pode ser limitada por restrições orçamentárias e por incentivos políticos, afetando a continuidade de estruturas técnicas e ações de gestão ambiental no território.

Por fim, como as capacidades municipais são heterogêneas, a tendência é que a implementação dessas agendas avance de forma desigual no território. Isso reforça a necessidade de arranjos cooperativos e suporte técnico-institucional, inclusive por meio de consórcios intermunicipais, parcerias com universidades e instituições executoras, e integração com programas estaduais e federais (Oliveira; Nogueira, 2007). Ao mesmo tempo, abre espaço para discutir quais instrumentos e modelos de governança são mais adequados para diferentes biomas e realidades municipais, especialmente em biomas com alta fragmentação e pressões difusas, como Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga.

Referências Bibliográficas

Adams, C. *et al.* Governança da restauração florestal da paisagem no Brasil: desafios e oportunidades. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 58, p. 450-473, jul./dez. 2021.

Baccas, D. Freitas, M. B. Mercado de carbono no Brasil: breve histórico e status. R. **BNDES**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 61, p. 163-222, jun. 2025.

Brandão, A. R. L.; Antonello, I. T. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável: o ICMS Ecológico no Estado do Paraná**. Geografia (Londrina) v. 35. n. 1. pp. 151 – 170, 2026.

Brasil, 1988. **Constituição da República do Brasil**. Brasília: Senado.

COP30, **Conferência das Partes, 2025**: Disponível em: <<https://cop30.br/pt-br/noticias-da-cop30/da-rio-92-a-cop30-brasil-impulsiona-dialogo-internacional-por-governanca-ambiental-integrada>> Acesso em jan/2026.

Fernandes Júnior, S. L.; Deslandes, R. S. (2025). Impactos do Desmatamento da Amazônia para o Clima e para a Biodiversidade. **Revista Hórus**, 20(01). Recuperado de <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/revistahorus/article/view/3319>.

Fontenelle, M. Aspectos da política nacional do meio ambiente: o estudo de impacto ambiental como instrumento preventivo da gestão ambiental. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, ano 4, n. 4 e ano 5, n. 5, p. 271-302, 2003- 2004.

Giddens, A. **The Politics of Climate Change**, 256 pp., Polity Press, Cambridge, 2009.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Bioma Predominante por Município para Fins Estatísticos 2024**. Rio de Janeiro, 2024.

Artigo

A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NA PERSPECTIVA DE AÇÕES FORMATIVAS PARA SERVIDORES PÚBLICOS EM MARICÁ – RJ

Luciana Gonzaga Bittencourt

Mestra e Doutora em Política Social. Professora da Escola de Governo de Maricá - EMAR

Endereço eletrônico: lucianagb79@yahoo.com.br

Resumo: Esse artigo apresenta um panorama de capacitações realizadas pela Escola de Governo de Maricá – EMAR para servidores públicos municipais, cujo temas principais são: direitos humanos, cidadania, atendimento para diversidade e justiça social. Para isso, são mostradas atividades ligadas ao Programa de Ações Acadêmicas que ocorreram entre 2019 e 2025. Conclui-se ser de extrema importância para a administração pública municipal promover práticas com ênfase no olhar para a realidade local, que é plural.

Palavras-chave:

escola de governo
diversidade
direitos humanos
cidadania

Introdução

Esse artigo busca fomentar reflexões ligadas à temática educação em direitos humanos, utilizada como ponto central em diferentes capacitações ligadas à Escola de Governo de Maricá (EMAR), na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. A EMAR foi criada em 2017 e atua como um equipamento voltado para capacitar e realizar treinamentos com servidores públicos de Maricá, tendo como missão: “[...] promover a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, aprimorando a capacidade de gestão da Administração Pública, com base na necessidade da administração municipal” (Maricá, 2025)¹. Sua atuação foca na melhoria do atendimento aos usuários de serviços públicos locais, enfatizando o fortalecimento e o respeito aos direitos e liberdades fundamentais de cada cidadão e o entendimento do que é administração pública por parte daqueles que nela atuam.

Para demonstrar a importância das ações educativas da EMAR ligados aos temas de educação em direitos humanos e diversidades, apresentamos o Programa de Ações Acadêmicas – Pró-Academia/EMAR, criado e coordenado pela equipe de professores doutores Luciana G. Bittencourt e Evandro Satlher para articular as diferentes ações nos temas apontados. Infelizmente, devido a limitações da equipe, este se tornou o único Programa da Escola. As demais formações são realizadas pela parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Pública – IBAM.

Esse artigo fundamenta-se em uma construção teórico-conceitual por meio de revisão de bibliografia e documental de diretrizes ligadas aos direitos humanos: a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), a Constituição Federal Brasileira (1988), o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

1. Informação disponível em <https://www.marica.rj.gov.br/orgao/escola-municipal-de-administracao-emar/> Acesso em 3 de jul. de 2025.

(2003), e autores como Bell Hooks (2017) e Paulo Freire (2022). Enfatizamos que a intersectorialidade e a construção de redes devem pautar a construção de políticas públicas com ênfase na educação em direitos humanos.

Traz, ainda, uma pesquisa documental de normativas da EMAR com reflexões que articulam as atividades desenvolvidas pelo Pró-Academia coma melhor qualidade de atendimento da administração pública municipal. Para demonstrar a importância das atividades organizadas, trazemos quatro depoimentos² de alunas/trabalhadoras ligadas a diferentes órgãos municipais, que participaram de cursos de extensão, realizados em parceria com instituições de ensino superior.

Um novo olhar para a administração pública municipal

A importância da educação em direitos humanos no Brasil

Para Freire (2021, p. 59): “Qualquer discriminação é imoral e lutar contra ela é um dever por mais que se reconheça a força dos condicionamentos a enfrentar”. Portanto, pensar em direitos humanos é buscar formas de cada ser humano exercer sua cidadania com dignidade, garantindo a todas as pessoas vivenciá-la de forma plena e sem qualquer discriminação. A diversidade, inerente aos seres humanos, é um direito universal e deve ser respeitada em sua integridade, conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH):

Art. 2.1 - Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição (ONU, 1948).

O Brasil é signatário de convenções e de tratados internacionais que ratificam aspectos ligados aos direitos humanos como direito inalienável e que todas as pessoas devem desfrutar de uma vida social, cultural e política sem violações. No Brasil, esses ficaram estabelecidos como direitos fundamentais ligados à noção de direitos civis, políticos, sociais e culturais e estão descritos principalmente nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal de 1988, sob a tutela dos direitos e dos deveres individuais e coletivos. Portanto, sendo garantido a todos sem distinção: viver com dignidade, liberdade de ir e de vir, segurança individual e coletiva e acesso a recursos para o desenvolvimento socioeconômico, cultural e político, entre outros.

Apesar de alguns avanços, ainda acontecem muitas violações de direitos humanos em todo mundo. No Brasil, apontamos que a pobreza, as desigualdades sociais e a discriminação (racismo, LGBTIfobia, machismo, capacitismo, etarismo e classismo) contribuem para a perpetuação de diferentes tipos de violência. E essas situações geram conflitos que “separaram” a sociedade em privilegiados e excluídos que são constantemente atacados e/ou desmoralizados por aqueles que se autodenominam como “cidadão de bem”. Frequentemente, frases como: “Bandido bom é bandido morto!”, “Direitos Humanos para humanos direitos!” e “Direitos Humanos é coisa da esquerda!”, são utilizadas de forma pejorativa para depreciar a luta por direitos e dignidade, inclusive pelos meios de comunicação que perpetuam mitos e estereótipos que não traduzem a essência dos direitos humanos.

Em 1996, o Brasil torna real o compromisso assumido na luta pela consolidação dos direitos humanos, lançando o Programa Nacional de Direitos Humanos I (PNDH). Em 2002, o PNDH foi reformulado e, em 2010, lançado o PNDH III. Como ferramenta para criar estratégias que viabilizem este Programa foi publicado, em 2006, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH). Construído, a partir de documentos internacionais, com a articulação entre governo e a sociedade civil de forma dialógica, reforçando que é preciso que os atores sociais:

2. Os depoimentos foram retirados de relatos feitos durante as avaliações dos cursos.

[...] sejam estimulados a refletirem sobre suas próprias condições de vida, os processos históricos em que estão inseridos e o papel que desempenham na sociedade, tendo em vista ampliar a capacidade das pessoas na identificação da violação de direitos e [...] exigir sua apuração e reparação. O empoderamento dos grupos sociais exige conhecimento experimentado sobre os mecanismos e instrumentos de promoção, proteção, defesa e reparação dos Direitos Humanos (Brasil/SDH/MEC/MJ, 2006, p.44).

Destacamos os seguintes objetivos do PNEDH: fortalecimento dos princípios de democracia, da cidadania, da solidariedade e da cultura de paz para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa; a importância de sua transversalidade nas políticas públicas para estimular o desenvolvimento institucional e interinstitucional em diversos setores (educação, saúde, comunicação, cultura, segurança e justiça, esporte, dentre outros). O II PNEDH foi atualizado em 2025.

Nessa perspectiva, é importante pensar a educação em direitos humanos como ferramenta de transformação de pessoas que sejam capazes de compreender valores, atitudes e práticas sociais baseadas no coletivo e na solidariedade em todos os espaços da sociedade. Propor projetos que se baseiem no respeito, na tolerância, na valorização das diversidades (étnico-racial, religiosa, cultural, geracional, territorial, de gênero, de orientação sexual, de nacionalidade, dentre outras) para que haja a participação efetiva de todos em uma sociedade mais justa, mais afetiva e mais preocupada com o bem-estar coletivo. Para Passos (2019, p.71), inspirado nas premissas de Paulo Freire:

(...) o educador deve se despir dos seus pré-conceitos, preconceitos, juízo de valores ou algo que venha impedir a relação escuta-reflexão-fala, uma vez que, a sua ação agora, sugere a dialogicidade na condução, no sentido de buscar alternativas compartilhadas, que direcione o educando as possibilidades de caminhos para os avanços e autonomia, evitando assim as correntes que os prendem à engessada e fria de não tentar seguir em frente e romper com os obstáculos (Passos, 2009).

Nesse sentido, apontamos a necessidade de transformar as relações que permeiam a administração pública para que elas sejam capazes de contribuir para o combate a todas as formas de discriminação e violações de direitos (sociais, humanos, políticos e civis) que permeiam a sociedade brasileira frente à propagação de discurso de ódio, de extremismo e de notícias falsas que tem sido vinculada pelas redes sociais.

Escola de Governo de Maricá e o Programa de Ações Acadêmicas

Segundo o Censo do IBGE (2022), o município de Maricá passou a ter cerca de 197.000 habitantes. Esse crescimento aconteceu pela ida de pessoas das mais diferentes regiões do Estado do Rio de Janeiro, em especial de São Gonçalo e da Baixada Fluminense, trazendo uma maior diversificação populacional. As políticas públicas locais precisaram realizar investimentos nas áreas de saúde, de habitação, de assistência social, de infraestrutura, de educação, e inclusive de segurança.

A Escola de Governo de Maricá (EMAR) surgiu a partir de um novo olhar da gestão municipal de Maricá, no início de 2017, para realizar ações que pudessem contribuir com a melhoria do serviço público municipal com capacitações centradas nas demandas locais. Foi institucionalizada pela Lei Complementar Municipal nº 282, de 21/12/2016, com o objetivo de: “Promover a formação e o aperfeiçoamento de pessoas para favorecer a capacidade de gestão da Administração Pública Municipal, visando o aprimoramento permanente das políticas públicas” (Maricá, 2016).

Nos dois primeiros anos as capacitações foram centradas basicamente em conteúdos voltados à administração pública como ênfase em licitações, contratos e responsabilidades nas áreas de saúde, educação, habitação e economia solidária (o município possui uma moeda social local – a Mumbuca)³.

Há uma diversidade de saberes envolvidos em todas as áreas da gestão do município, como a saúde, o lazer, o ambiente, as artes, a educação e o acolhimento de vulneráveis, para citar algumas destas áreas. É muita diversidade de conhecimentos e ações e resulta impossível para uma Escola de Governo municipal possuir recursos humanos capazes de desenvolver e perpassar por todas estas áreas (Costa; Satlher, 2019).

A partir de uma parceria com a Secretaria de Participação Popular, Direitos Humanos e da Mulher de Maricá e com o Programa de Extensão Mulherio: tecendo redes de resistência e cuidados da Universidade Federal Fluminense, houve a realização do curso de extensão “Direitos Humanos, Participação Social e Cultura de Direitos”. Entre outubro e novembro de 2019, a Escola recebeu servidores públicos, agentes sociais e profissionais de diferentes áreas de atuação, incluindo de movimentos sociais. De acordo com o depoimento de uma das alunas:

O curso de Direitos Humanos foi fundamental para mim, enquanto assistente social e estudante de Direito, pois fortaleceu minha atuação em defesa da dignidade, da justiça social e da garantia de direitos para todas as pessoas. Ele ampliou minha compreensão sobre os princípios éticos e legais que orientam a proteção e a promoção dos direitos, permitindo um olhar mais sensível, crítico e comprometido com a equidade. Para todas as pessoas, conhecer os Direitos Humanos é essencial para exercer a cidadania de forma plena, compreender seus deveres e lutar por uma sociedade mais justa e igualitária (X, servidora municipal na Secretaria Municipal de Assistência Social de Maricá).

Devido ao sucesso do curso, foram propostas outras atividades com temas ligados aos direitos humanos, justiça social e diversidade, tornando a EMAR referência em ações municipais voltadas a essas temáticas. As demandas de parceria com secretarias e autarquias municipais culminaram na criação do Programa de Ações Acadêmicas - Pró-Academia/EMAR, em 2020, cujo objetivo é “Estabelecer parcerias com Instituições de Ensino Superior, públicas ou privadas, para a realização de eventos acadêmicos e ofertar cursos de extensão e pós-graduação para os servidores públicos de Maricá” (Jornal Oficial de Maricá, 2020, p. 7)⁴.

Sua metodologia está baseada na *práxis*⁵ (Gramsci, 1968), suscitando questionamentos sobre as demandas reais da sociedade, identificadas a partir de exemplos vivenciados pelos participantes em suas diferentes áreas profissionais. Estas se caracterizam como ações educativas engajadas para a transformação social com base na metodologia da pedagogia da autonomia do educador brasileiro Paulo Freire (2022) e da educação como prática de liberdade educadora estadunidense Bell Hooks (2017, p.61): “Praticamos não só o questionamento das ideias como também os hábitos de ser. Por meio desse processo, construímos uma comunidade”.

3. A Lei Municipal 2.448, de 2013, criou a Moeda Social Mumbuca e o Banco Comunitário Popular, conhecido como Banco Mumbuca, tendo como objetivo principal o combate à desigualdade social local por meio de uma política pública de transferência de renda de cidadania para os municípios em situação de vulnerabilidade social. Paga-se atualmente por pessoa, não por família, valor de R\$ 230 por indivíduo, sendo um complemento de renda para famílias com até 3 salários mínimos de renda e inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), visando promover a economia local através do uso da moeda em estabelecimentos da cidade, gerenciado pelo Banco Mumbuca. Criou-se, assim, o Programa Municipal de Renda Básica de Cidadania de Maricá, que tornou a cidade de Maricá uma referência (nacional e internacional) na área de economia solidária e de renda básica de cidadania. (Melo, 2023, p. 115).

4. Jornal Oficial de Maricá. Edição 1073, de 27 de julho 2020.

5. Para o filósofo Antonio Gramsci (1891-1937), a *práxis* baseia-se no discurso somado a prática para consolidar a transformação efetiva de (trans)formação dos trabalhadores, para a quebra da dominação e a efetivação de projetos de hegemonia popular na sociedade capitalista frente à luta de classes.

Além de instituições de ensino superior como a Universidade Federal Fluminense (UFF), a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e o Programa Passaporte Universitário da UNIVASSOURAS, o Pró-Academia recebe demandas de capacitações em secretarias, conselhos de direitos e autarquias locais, além da participação em aulas e seminários organizados por organizações do movimento social.

Extrapolando-se os limites do município de Maricá, houve, em 2023, a participação na especialização em Pedagogia Social para o Século XXI, da Faculdade de Educação da UFF, onde foi ministrada a disciplina “Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes”. Em 2024, o compromisso com a educação em direitos humanos foi ratificado pelo ingresso na Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos – ReBEDH/RJ.

Segundo Paulo Freire (2022, p. 127), “(...) a educação é um ato de amor e, por isso, um ato de coragem. Não pode temer o debate. A análise da realidade. Não pode fugir à discussão criadora, sob pena de ser uma farsa”. Nessa perspectiva, o autor (2022) pontua que a educação deve ser uma atividade política que sirva para promover a consciência dos educandos de forma crítica, autônoma e libertadora. De acordo com Freire (2021, p. 43): “A educação é comunicação, é diálogo, na medida em que não é transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação de significados”.

Para isso, é necessário que cada educando compreenda o contexto social, econômico e cultural em que vive, ou seja, saiba ler seu mundo (Freire, 2022) para que possa perceber as diversas violações de direitos em que se encontra. O que inclui os diferentes agentes que trabalham na administração pública municipal. Nesse sentido, utilizamos da pedagogia humanista, dialógica, comunicativa e prática de Paulo Freire como estratégia para melhorar a qualidade da comunicação e das relações nas instituições públicas no território maricaense.

Ensinar não é transferir conhecimentos, conteúdos, nem formar, é a ação pela qual um sujeito criador dá forma, estilo ou alma a um corpo indeciso e acomodado. Não há docência sem discência, as duas se explicam e seus sujeitos, apesar das diferenças que os conotam, não se reduzem à condição de ser um objeto do outro. Quem ensina aprende ao ensinar e quem aprende ensina ao aprender (Freire, 2021, p. 25).

Ao realizar uma escuta ativa das experiências contadas pelos participantes das ações, reforçamos o que Freire (2021) enfatiza: a importância de não se pensar a teoria sem incluir o discente desde o início do processo de formação, respeitando suas especificidades e a realidade local. A ética deve ser uma das bases norteadoras pela qual a crítica dialógica traz benefícios para aqueles que fazem parte desse processo baseado em trocas e um aprendizado mútuo entre todos.

Em sua grande maioria as atividades são realizadas de forma presencial, mas a EMAR conta com uma plataforma de educação a distância (www.emarmarica.com.br) que foi bastante utilizada em 2020 devido ao isolamento social causado pela pandemia de COVID-19. Destacamos as seguintes ações:

1) Capacitação em “*Atendimento ao Público com ênfase na Diversidade*” – Surgiu em 2023, tendo como proposta aprimorar o atendimento ao público por parte dos profissionais que atuam em diferentes instituições públicas, buscando dar dicas para excelência nesse atendimento por meio de mudança comportamental e atitudinal do atendente. Apresenta dicas que contemplam o passo a passo de como atender bem, enfatizando a diversidade e os direitos humanos inerentes a todas as pessoas, incluindo o próprio servidor público como uma via de mão dupla. Reforçamos o compromisso com a ética e a moral, com o tratamento mais humano, respeitoso e empático junto ao público e no tratamento entre toda a equipe de colaboradores. Por meio de uma metodologia ativa e dialógica, os facilitadores dessa capacitação buscam escutar as demandas apontadas pelos participantes. Já foram realizadas capacitações para servidores de secretarias e autarquias municipais: Assistência Social, Economia Solidária e

Empreendedorismo Social (ECOSOL), Companhia de Desenvolvimento de Maricá (CODEMAR), Trânsito e Saúde. Em novembro de 2025, foi realizada uma capacitação para os agentes de atendimento e demais colaboradores do Banco Comunitário Mumbuca.

Ouvir as vozes e os pensamentos individuais uns dos outros, às vezes relacionar essas vozes com nossa experiência pessoal, nos torna mais conscientes uns dos outros. Esse momento de participação e diálogo coletivo significa que os alunos e o professor respeitam uns aos outros, efetuam atos de mútuo reconhecimento e não falam somente com o professor. A partilha de experiências e narrativas confessionais em sala de aula ajuda a estabelecer o compromisso comunitário com o aprendizado. Esses momentos narrativos são, em geral, o espaço onde se rompe o pressuposto de que todos nós partilhamos as mesmas origens de classe e os mesmo pontos de vista (Hooks, 2017, p. 259).

Figura 1 - Capacitação no Banco Comunitário Mumbuca (2025)



Fonte: Comunicação Banco Mumbuca (2025)

2) Cursos de Extensão “Direitos Humanos, Participação Social e Cultura de Direitos”(2019) e “Direitos humanos, Cidadania e Políticas Públicas” (2020) – o 1º foi realizado presencialmente na sede da EMAR e o 2º pela plataforma de educação a distância pela plataforma (www.emarmarica.com.br). Ambos tiveram como objetivos: contribuir para a ampliação dos conhecimentos sobre direitos humanos, participação social e cidadania para profissionais de diferentes áreas que atuam no município, fomentando o pensamento crítico de seus participantes; contribuir para gerar reflexões sobre a importância do direito à cidade e das políticas públicas para o combate às situações de vulnerabilidade e violências; fornecer e trocar informações sobre os equipamentos e as políticas públicas existentes em Maricá, enfatizando a necessidade de participação popular na reivindicação de seus direitos sociais e humanos, assim como a importância de legislações que regulamentam os serviços prestados no município.

O curso de direitos humanos foi fundamental para minha formação profissional, pois me proporcionou conhecimentos sobre as normas e princípios que regem a proteção dos direitos fundamentais. Isso me permitiu desenvolver habilidades para identificar e abordar violações de direitos, além de promover a conscientização e a defesa dos direitos humanos no meu dia a dia (K, EX- Coordenadora do Programa Criança Feliz, ligado à Secretaria Municipal de Assistência Social).

Esses cursos contam com diferentes módulos, com a participação de profissionais de Maricá e de outros municípios, articulando organizações públicas e movimentos sociais. Servidores públicos de diferentes secretarias participaram do curso: Assistência Social, Cultura, Saúde, Educação, Direitos Humanos e Habitação, além de militantes de movimentos sociais. Houve a parceria do Programa de Extensão Mulherio da UFF.

Figura 2 - Curso de Extensão em Direitos Humanos (2019)



Fonte: Autora (2019)

Figuras 3 e 4 - Curso de Extensão em Direitos Humanos em EAD (2020)

Curso de Extensão em EAD
www.emarmarica.com.br

"DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS"

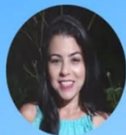
Mês	TEMA DO MINICURSO
Maio	DIREITOS HUMANOS: CONCEITOS E PRÁTICAS PARA O COTIDIANO
Junho	COMUNICAÇÃO E CULTURA COMO FORMAS DE RESISTÊNCIA
Julho	GÊNERO E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER
Agosto	FEMINISMOS, DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS
Setembro	DIREITOS HUMANOS, EDUCAÇÃO, DIVERSIDADE E ORIENTAÇÃO SEXUAL
Outubro	RACISMO, CULTURA NEGRA E POLÍTICAS PÚBLICAS
Novembro	A IMPORTÂNCIA DO SUS E DOS CONSELHOS DE DIREITOS PARA A CIDADANIA NO BRASIL
Dezembro	DIREITOS HUMANOS, VULNERABILIDADES E ATUAÇÃO EM REDE

LIVE DIREITOS HUMANOS, VULNERABILIDADES E VIOLÊNCIAS: FORMAS DE VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Referente ao Minicurso VIII do Curso de Extensão "Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas" - EMAR

24/03/2021 às 18h - Transmissão pelo canal de Youtube Direitos Humanos, Cidadania e Educação

Inscrições e informações pelo e-mail: emaracademia@gmail.com com direito a certificado



Camila Coutinho
Assistente Social, Especialista em Terapia da Família, Membro do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Maricá, Coordenadora do Programa Criança Feliz.



Crisiane Lucia da Silva
Graduada em Serviço Social, Pesquisadora da área de infância e juventude, Voluntária no CIBAS Centro de Maricá.



Wilma Pessoa
Mestre em Sociologia e Doutora em Política Social, ambas pela UFF, Docente do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais da UFF.



Luciana Bittencourt
Produtora Cultural, Mestre e Doutoranda em Política Social pela UFF, Coordenadora do Curso de Extensão "Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas".

Parceria entre Escola de Governo de Maricá (EMAR), Programa de Pós-graduação em Psicologia (PPCPs/UFF) e Programa de Extensão Mulherio tecendo redes de resistência e

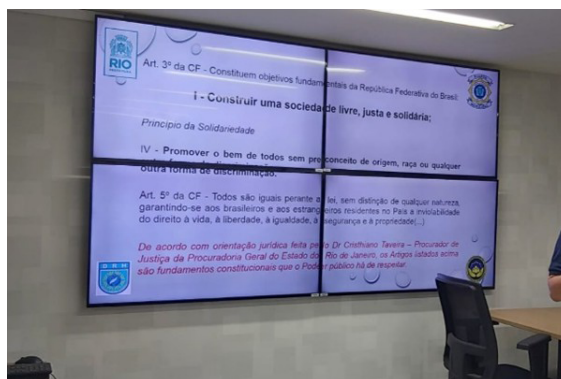
Fonte: Autora (2019)

3) “Capacitação para Guardas Municipais de Maricá para atuarem no Grupamento Maria da Penha” (2022) e “Direitos Humanos e Segurança Pública: capacitação para a Ronda Escolar da Guarda Municipal de Maricá” (2022) – Ambas as formações tiveram como objetivos capacitar os agentes públicos da Guarda Municipal de Maricá (GMM) sobre diferentes temáticas voltadas para os direitos humanos com ênfase em grupo sociais em maior situação de vulnerabilidade frente às violações de direitos como mulheres, crianças e adolescentes.

Houve a preocupação de apresentar as legislações mais atualizadas sobre violência doméstica e intrafamiliar como a Lei Maria da Penha, Estatuto da Criança e do Adolescente e práticas mais humanizadas junto à comunidade maricaense. As atividades contaram com apoio de diferentes instituições municipais, estaduais e federais como a UFF, Univassouras, Defensoria Pública e Guardas Municipais do Rio de Janeiro, Niterói e Duque de Caxias.

A capacitação fornecida pela Emar ao Grupamento de Ronda Escolar da GMM foi de suma importância, pois nos trouxe conhecimento dos atores da rede. De fato, nos trouxe uma visão do descompasso entre teoria e prática, assim buscamos ter um olhar diferenciado, mais humanizado e voltado à população. Como servidora da área da segurança pública, conhecer a realidade local traz melhor atendimento à demanda da população (Y, Guarda Municipal que atuava na Ronda Escolar).

Figuras 5 e 6 - Curso de Formação para o Grupamento Maria da Penha (2022) da Guarda Municipal



Fonte: Autora (2019)

4) Minicurso de extensão “Violência no namoro e a importância da prevenção: o papel da escola frente à violência doméstica” (2022) – O curso foi de 15h e contou com a parceria da UFF. Participaram profissionais ligados às escolas dos diferentes distritos de Maricá (inspetor, orientadora pedagógica e educacional, professores), guardas municipais do Grupamento Maria da Penha e da Ronda Escolar; das secretarias de Educação, da Saúde e dos Direitos da Mulher.

Teve como objetivo principal pensar a violação de direitos humanos pertinente à violência de gênero, desde a adolescência, iniciando-se no namoro. Trouxe aspectos relativos à importância da prevenção, o papel da escola, da família e de toda a sociedade, incluindo as diferentes áreas da administração pública na denúncia às violências. De acordo com a Lei Maria da Penha – 11340/2006, em seu art. 8, inciso IX:

[...] é preciso criar campanhas educativas e abordar nos currículos escolares em todos os níveis de ensino, conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e problematizar a violência doméstica e familiar contra a mulher (Brasil, 2006, art. 8).

Figuras 7 e 8 - Curso de Extensão sobre Violência no Namoro (2022)



Fonte: Autora (2019)

Ressaltamos que, além das ações citadas, o Pró-Academia realizou os cursos de extensão “Linguagem e educação: formação política do professor e meios de comunicação” (2021); “Introdução aos Direitos Humanos, Trabalho Escravo Contemporâneo e Mobilização em Rede” (2021); Minicursos de extensão “Direitos humanos, mediação e violência no namoro: como a pedagogia social pode contribuir para o seu enfrentamento” (2022); “Gênero, Interseccionalidades e Prevenção da violência contra a Mulher” (2024); “Mulheres, Cidadania e Representação Política” (2024).

Em 2025, participou da realização do curso Política Feminista junto à Secretaria Municipal de Direitos da Mulher e da Coletiva Por Elas. Além de oficinas, seminários e participação em atividades da ReBEDH RJ.

Durante o curso de direitos humanos, me entendi como mulher negra, reconhecendo meus valores e direitos. Inclusive quando um de meus filhos sofreu racismo e acusado de um crime por ser negro, pude defendê-lo com o apoio da rede de profissionais que conheci no curso. Tive acesso a informações sobre leis, sobre a Constituição Federal, sobre a Carta dos Direitos Humanos. Aprendi a importância do conhecimento e voltei a estudar. Durante o período que trabalhei na “Varrição”, serviço de limpeza das ruas do município, eu passei a registrar e fotografar as humilhações e outras violações de direitos sofridas por mim e meus colegas (Z, Graduada em Psicologia, ex-funcionária da equipe de limpeza de ruas).

Sinalizamos o nosso desafio: conseguir integrar a teoria e a prática de forma a repensar a atuação dos servidores públicos por nós capacitados, compreendendo as demandas da sociedade local e suas próprias necessidades. Ou seja, ter na administração pública municipal profissionais com olhares para as especificidades no atendimento à diversidade humana, de forma mais eficiente e eficaz, sem discriminação por qualquer motivo como: gênero, orientação sexual, cor, classe, etnia, religião, nacionalidade, idade ou, ainda, se é pessoa com deficiência. Esse é o compromisso da educação em/para direitos humanos: promover uma sociedade mais igualitária, justa, pautada em acesso universal a esses direitos.

De acordo com Freire (2021), não pode ser apenas transferência de conhecimento e deve ser dialógica, crítica e libertadora das opressões capazes de “ativar mudanças radicais na sociedade, no campo da economia, das relações humanas, da propriedade, do direito ao trabalho, à terra, à educação, à saúde” (FREIRE, 2021, p. 106).

O diálogo com diferentes atores e organizações serve para refletir e trocar saberes sobre conceitos, vivências, experiências e ações sobre os temas escolhidos, buscando-se promover ações educativas baseadas na *práxis* para a conscientização, a mobilização e a intervenção efetivas para a população mais vulnerável às formas de violação de direitos humanos. Portanto, apontamos que é na possibilidade de atuação entre teoria e prática com o intuito de superar as inúmeras divisões sociais existentes na diversidade que focamos as atividades do Pró-Academia junto ao município de Maricá.

Conclusão

Para se exercer a cidadania é necessário ter consciência de seus direitos e obrigações, garantindo que estes sejam colocados em prática. Podemos sinalizar que quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de vulnerabilidade dentro da sociedade. Mas sabemos que ainda existem muitas pessoas que, infelizmente, não têm acesso a seus diferentes direitos mesmo estes sendo ratificados pela Declaração Universal de Direitos Humanos e pela Constituição Federal Brasileira.

Desde tenra idade, as pessoas precisam saber seus direitos e seus deveres enquanto cidadãos. Dessa forma, é preciso utilizar-se de uma educação em direitos humanos, comprometida e engajada. É preciso fornecer elementos que gerem autonomia, reflexões críticas e pertencimento para toda população para que haja uma sociedade mais solidária, pluralista, com igualdade em direitos e égide na dignidade humana. Isso inclui a proteção e o respeito dos grupos minoritários que fogem da cisheteronormatividade dominante, criando formas de se colocar contra toda forma de exclusão e opressão àqueles em maior situação de vulnerabilidade, especialmente em uma sociedade como a brasileira colonizada a partir da submissão e exploração com viés racial, de gênero e de classe.

Pensar em ações pautadas na justiça social, autonomia e no engajamento daqueles em maior situação de vulnerabilidade é um dever das políticas públicas e de quem atua diretamente na gestão administrativa municipal. Por meio de parcerias para a formação de redes, ressaltamos a necessidade da articulação entre diferentes instituições, sejam elas públicas ou privadas, promover a conscientização, o respeito, a garantia e a promoção de uma sociedade mais igualitária e justa, realmente pautada em acesso universal a esses direitos.

Referências Bibliográficas

Brasil. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Distrito Federal: Presidência da República, 1988.

Brasil. **Lei 11.340 de 7 de agosto de 2006**. Distrito Federal: Presidência da República, 2006.

Brasil. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: anos 2003, 2006 e 2010**. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/educacao-em-direitos-humanos/DIAGRMAOPNEDH.pdf>. Acesso em 17 de mai de 2020.

Costa, Adriana Luisa. SATLHER, Evandro. Escola de Governo e Formação Continuada de professores: Pós-graduação sob demanda rumo a uma Universidade Municipal em Maricá – RJ In: **Anais do 13º Congresso de Gestão Pública do Rio Grande do Norte – CONGESP**, Natal, 2019. Disponível em <https://congesp.rn.gov.br/edicoes-anteriores/13congesp/anais/publiatuais/5.pdf> Acesso em 29 de jun. de 2025.

Hooks, Bell. **Ensinando a transgredir: a educação como pratica da liberdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2017.

Freire, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

Freire, Paulo. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2021.

Gramsci, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

Jornal Oficial de Maricá (JOM). **Edição 1073**, de 27 de julho 2020. Disponível em https://www.marica.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/JOM_1073_27-07-2020.pdf Acesso em 5 de jan. de 2026.

Melo, Joaquim. **As Moedas Sociais do Brasil: Do palmacard ao e-dinheiro**. Fortaleza, Ceará: Arte Visual, 2023.

Organização das Nações Unidas (ONU) – **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**.

Passos, Jacy Marques. **Pedagogia Social: teoria e prática do educador social e a expressão dos sentimentos nos abrigos e nas ruas**. Curitiba: CRV, 2019.

ASSOCIE-SE AO IBAM

Conte com o IBAM,
conforme o plano contratato

Plano
simples

Plano
avançado

Plano
fidelidade

Plano
temáticos

Para mais informações sobre o valor e a forma de contratação de cada plano,
entre em contato conosco.



(21) 2142-9711



(21) 9 7584-7223



associado@ibam.org.br

Saiba mais

Artigo

SERVIÇOS E FORNECIMENTOS CONTÍNUOS – EXTINÇÃO DO CONTRATO E PRAZOS

Ivan Barbosa Rigolin

Advogado

Resumo: Os serviços e fornecimentos contínuos são objeto de comentários que examinam os dispositivos da lei de licitações que sobre eles versam. São feitas comparações com os contratos civis e esclarecidas algumas interpretações das referidas normas legais.

Palavras-chave:

contrato de serviços e de fornecimentos contínuos
celebração
extinção
condições

I - Chama a atenção a previsão do inc. III do art. 106 da Lei nº 14.133/21, sobre extinção do contrato de fornecimentos contínuos, e do de prestação de serviços contínuos.

A lei de licitações destacou essa hipótese das regras aplicáveis generalizadamente à extinção dos contratos, portanto especificando e particularizando dentro do quadro geral.

Os serviços contínuos, como se sabe, sempre foram, na lei, destacados dos demais serviços. E desta vez o legislador teve a atenção de incluir os fornecimentos ao lado dos serviços contínuos, medida de boa técnica. Reza a lei:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Art. 108. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 10 (dez) anos nas hipóteses previstas nas alíneas “f” e “g” do inciso IV e nos incisos V, VI, XII e XVI do caput do art. 75 desta Lei.

II - Em primeiro lugar é preciso ter presente e claro o que são fornecimentos e o que são serviços contínuos.

Fornecimento

Em direito civil fornecimento é um contrato civil de um serviço prestado continuamente, ou de compras entregues periodicamente, como no primeiro caso é o fornecimento de energia elétrica, de gás, de telefone ou de água, e na segunda hipótese é o fornecimento de merenda escolar de particular para particular, em contrato civil.

No direito público, caso da lei de licitações, é um contrato de compra com entrega parcelada e não de uma só vez, como o fornecimento diário de merenda escolar para *escolas do poder público*.

Continua sendo um contrato civil de compra e venda com entrega parcelada, mas, por ser público o contratante, o contrato, mesmo civil, sofre inúmeras injunções públicas dadas pela lei de licitações e contratos. As partes nos contratos civis se acham em condição de pressuposta igualdade de direitos e obrigações.

Não é porque o contratante é pessoa pública que esse contrato se transforma em contrato administrativo, e nem todo contrato com o poder público é administrativo, sendo, aliás, que a imensa maioria deles é de contratos civis.

Serviços contínuos

Aqui já tem a figura de um *contrato administrativo*, que é uma espécie de contrato com cerca de 250 anos de história dentre os demais ramos de direito, surgido na França como produto do direito administrativo, originário segundo a tradição pela doutrina que se passou a formar após um acidente de trem que vitimou uma menina.

Os tribunais franceses bem logo, naquele então, se deram conta da insuficiência e impropriedade do direito civil para resolver as demandas que daquele evento se originaram, e para suprir a lacuna jurídica a Europa passou a instituir regras de direito do Estado, e de um contrato todo especial no qual a parte pública, contratante, tinha alguns direitos que o particular não detinha, numa evidente inequivalência de direitos e obrigações.

Nesse mundo do contrato administrativo, o *contrato de serviços contínuos*, ou executados de forma continuada, obedece às regras do direito administrativo e se caracteriza, repete-se, pela predominância de direitos da parte pública sobre a privada¹.

Caracteriza-se por ser objeto de serviços indispensáveis ao contratante público, que ele jamais poderá descartar, que ele próprio ou alguém terá necessariamente de prestar, e que são executados ou de forma contínua dia após dia, ou a cada período certo, ou de outro modo que precisam ser postos à disposição do contratante público permanentemente, em regime de prontidão, sobreaviso ou, em bom vernáculo, *stand-by*.

Fornecimento é contrato civil de compra e venda com entrega parcelada. Serviços contínuos são um contrato administrativo de prestação de serviço e não de compra.

1. O que só em si não autoriza ninguém a concluir como o Barão de Itararé, que muita vez a vida pública é a continuação da privada. Ou que a pessoa sai da vida pública para ingressar na privada. As palavras têm de ser usadas com muita civilidade ...

III - Vista a diferença, o art. 106 da lei descarta quaisquer outros contratos que não sejam de serviços contínuos ou de fornecimentos contínuos pelo contratado particular ao poder público contratante. Apenas esses dois contratos se submetem às regras do art. 106.

Para qualquer desses dois contratos o prazo inicial máximo é de cinco anos; lícitado ou não, o prazo máximo é esse, antes de se chegar à hipótese de aplicar o art. 107, e fora da hipótese do art. 108, ambos que se examinarão adiante.

Uma vantagem sobre a lei anterior é que o prazo quinquenal pode ser estabelecido de início, não mais dependendo de burocráticas e muito trabalhosas prorrogações de prazos iniciais menores.

E não se tema por eventual descontentamento do contratante pela execução, porque a possibilidade de *extinção* (e não mais rescisão) está sempre presente, constando deste art. 106.

O primeiro requisito para a celebração destes contratos (art. 106, inc. I) é a justificativa, no expediente da contratação, da vantagem que o tempo dilatado apresenta ao ente contratante, com relação a contratos de menor duração.

Não é difícil produzi-la, todos sabendo da conveniência de se reduzir a burocracia, quase sempre sem sentido e sem utilidade, dos procedimentos prorrogatórios – de contratos que na maior parte das vezes são concebidos para durar o quinquênio ou mais, e não para exigir reafirmações do óbvio e do generalizadamente sabido.

Apenas na prorrogação para além dos cinco anos originários, conforme o art. 107, é que será necessária aquela demonstração.

O inc. II do art. 106 em parte parece contrariar o que se disse, porém não é bem isso que ocorre na prática. Exige que a cada exercício o ente contratante declare ter crédito orçamentário onde classificar a despesa a cada exercício, o que é de uma bisonhice cavalgar, e dá ideia de que o contratante não conhece orçamento nem contabilidade pública.

Mas ainda o inc. II exige a manifestação de que manter o contrato é vantajoso, o que, convenhamos, é de uma hipocrisia e uma demagogia absoluta, e está a escrito na lei tão só para o legislador demonstrar quão zeloso é com as finanças públicas. Mera formalidade *para cumprir tabela*, recomenda-se que o contratante escreva no expediente alguma coisa a este respeito. Cada ator tem um papel nesse teatro.

IV - O inc. III deste art. 106, entretanto, é que provoca fortes emoções.

Confere ao contratante público o direito de simplesmente extinguir o contrato – *sem ônus* - em duas hipóteses: a) não dispuser de créditos orçamentários em que enquadrar a despesa no exercício, e b) o contrato não mais lhe oferecer vantagem.

Na primeira hipótese faltaram créditos orçamentários. Ora, como isso pode acontecer se o orçamento é sinônimo de planejamento, e se precisa considerar todos os compromissos a vencer no exercício? Foi acaso intencional a exclusão dos créditos na peça orçamentária?

Mas sem embargo da estranheza pode acontecer – na vida e na Administração pública tudo pode acontecer - de simplesmente o orçamento não ter meios e não ter como contemplar aqueles créditos específicos e suficientes para cobrir o contrato.

Nessa hipótese fica compreensível a previsão extintiva da lei.

A segunda hipótese é a de o contrato *sic et simpliciter* deixar de ser vantajoso, conforme se apure e se demonstre no expediente respectivo. Isso pode, muito mais factivelmente, acontecer, dada a variação ou a cambiância de preços do mercado, e a própria flutuação do interesse do ente contratante, que ontem era um e hoje pode ser outro radicalmente diverso.

Mas a leve e alegre previsão de que a extinção será sem ônus – como se extinguir um contrato pudesse ser assim medida tão singela – deixa o leitor com o sifonáptero alojado na face traseira de seu pavilhão auricular, ou a pulga atrás da orelha.

Caso o contratado demonstre prejuízo pela extinção unilateral pleiteará, administrativa e/ou judicialmente, indenização por ele. Invocará o art. 138, § 2º, da lei, ainda que seja norma genérica e haurida do direito civil, mas poderá ainda invocar regras basilares do Código Civil em seu pleito.

Muitos contratos de fornecimentos contínuos ou de serviços contínuos exigem mobilização e instalações do contratado, ou locações mobiliárias e imobiliárias, todas programadas para durar o mesmo que o contrato, e a desmontagem súbita do dispendioso esquema por certo não será objeto de gratuita gentileza ao poder público.

Em conseguindo demonstrar prejuízo pela súbita extinção – após exercer seu contraditório que o ente contratante lhe precisa assegurar –, seguramente obterá alguma indenização, e a operação extintiva resultará, enfim, onerosa ao contratante.

Mas o § 1º do artigo, muito razoável, confere alguma segurança ao ente.

V - O § 1º do art. 106 fixa que qualquer das duas extinções previstas no *caput* somente poderá dar-se no subsequente aniversário do contrato (considerada a data em que o ente resolveu extinguir), ou então em dois meses, se o aniversário estiver mais próximo que isso.

Tal permite ao contratado – ao menos na maioria das hipóteses – desmobilizar-se, porém mesmo essa desmobilização antecipada deve significar despesa extra, imprevista, ao contratado, e isso, em ocorrendo, não será desconsiderado na consumação da extinção, vislumbrando-se composições negociais.

O § 2º, encerrando o art. 106, manda aplicar-se o artigo ao caso de *aluguel de equipamentos* – e em princípio alugueis imobiliários estão fora da previsão, salvo para algum intérprete amante do elastério exegético para quem imóveis são equipamentos – e também para contratos de *utilização de programas de informática*, hoje em dia absolutamente comuns em incontáveis entes públicos.

É que aluguel ou locação não são bem contratos de serviço, e o direito administrativo da lei de licitações resta pouco à vontade para enquadrar esses ajustes em qualquer categoria de contrato administrativo, daí fazê-los assimilar-se a contratos de serviços. Não é serviço – mas parece.

VI - O art. 107 fixa a regra da prorrogação de prazo dos contratos a que se refere o art. 106, que é quinquenal como se lê desse último dispositivo e como foi visto.

Fixado pelo prazo inicial que for, esses contratos podem ser prorrogados para durar até dez anos – em períodos iguais ou desiguais porque a lei não especifica nem restringe –, desde que: a) o edital da licitação havida, ou o próprio contrato celebrado sem licitação, tenha previsto essa prorrogabilidade, b) a cada prorrogação a autoridade contratante ateste a permanência da vantagem ao contratante².

Muito melhor que a lei anterior, esta regra até este ponto – porque o artigo termina de modo melancólico, tratando de extinção quando o contrato simplesmente esgotou seu prazo – desburocratiza a nossa anterior tradição e racionaliza as prorrogações, que em geral é o que ambas as partes querem ou mesmo esperam desde o início da execução.

2. Evitemos a todo custo a palavra *vantajosidade*, o neologismo mais horroroso dos dois últimos séculos, que pediu alvará para ser feio e entrou na fila três vezes. Quem o inaugurou deve ter sérios problemas existenciais.

VII - O art. 108, na esteira da racionalização dada pelos artigos anteriores, admite *contratações diretas, dispensável a licitação* (art. 75), já pelo prazo de dez anos, nas seguintes hipóteses:

(art. 75, inc. IV, al. f) – bens ou serviços produzidos no Brasil, de alta complexidade tecnológica e defesa nacional. Não basta serem produtos nacionais nem que envolvam alta tecnologia, porque além disso precisam referir-se à segurança nacional;

(inc. IV, g) – materiais *finalísticos* das Forças Armadas, excluídos aqueles de uso pessoal e administrativo, sempre que necessário manter a padronização de apoio logístico às Armas – o que supostamente nem sempre acontece. Deve ser autorizado o negócio pelo comandante da força militar que tenha autonomia para contratar, e não a autoridade máxima da Arma;

(inc. V) - contratações, do objeto que for, destinadas ao cumprimento dos arts. 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20, todos da Lei nº 10.973/2004 – uma indescritivelmente ruim colcha de retalhos cuja leitura constitui um castigo e um pesado tormento a quem tiver obrigação de fazê-lo - relativos a agências de fomento e instituições científicas e tecnológicas (ICTs);

(inc. VI) – contratações suscetíveis de comprometer a segurança nacional, conforme estabelecido pelo Ministério da Justiça. Inciso patético e ridículo, porque se pode comprometer a segurança nacional o objeto que aqui se permite contratar deveria ser simplesmente *proibido*, e não facilitado com dispensa de licitação;

(inc. XII) – contratações, com transferência de tecnologia, de produtos estratégicos para o SUS - materiais e serviços, e ocasionalmente até mesmo obras, entendemos -, indicados pelo próprio Sistema Único de Saúde, a valores compatíveis com os definidos no instrumento da transferência de tecnologia. Todas essas características devem estar presentes e evidenciadas nos contratos por este inciso, e

(inc. XVI) – aquisição, por União, Estado, Distrito Federal ou Município, de insumos estratégicos para saúde, de fundação instituída para apoiar o poder público e criada antes de 1º de abril de 2.021, a preços compatíveis com o mercado.

A impressão que a lei dá é a de que as novas fundações, instituídas após 1º de abril de 2.021, são inidôneas ou suspeitas, porque não se beneficiam deste inciso, e para vender seus produtos precisam submeter-se a licitação. Não é nova a regra da discriminação, tendo provindo essa esquisitice da lei anterior, onde fazia tanto sentido quanto agora na nova lei: nenhum.

Referências Bibliográficas

Brasil. **Lei nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Distrito Federal: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm

Brasil. **Lei nº 14.33 de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Distrito Federal: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm



CURSOS EAD EM DIVERSAS ÁREAS

Aulas em tempo real que vão conectar com seus objetivos

Oportunidade para quem busca atualização e prática em temas variados na Administração Pública

[Acesse aqui](#)

ibom
Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Parecer

POSSIBILIDADE DE VISTORIAS E INSPEÇÕES EM ÓRGÃOS PÚBLICOS POR VEREADOR, DESDE QUE MEDIANTE REQUERIMENTO FORMAL DO PRESIDENTE DA CÂMARA

Rafael Pereira de Sousa

Advogado e Consultor Técnico

Endereço eletrônico: rafaelsousars@gmail.com

Consulta:

Indaga a consulente, Prefeitura, sobre a possibilidade de servidor público, no papel de vereador, adentrar em departamentos públicos, sem prévia autorização quando não há presença de outro servidor público em expediente, gravar imagens, vídeos e postar em redes sociais e divulgar informações que não são consideradas oficiais.

Parecer

A Constituição da República conferiu ao Poder Legislativo, além do poder de elaborar leis, a prerrogativa de fiscalizar as ações governamentais do Executivo e, para viabilizar o exercício dessa função, fixou-lhe competência para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração mediante controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas, como se depreende da leitura dos artigos 70 a 74 do texto constitucional.

Contudo, deve-se observar que nosso sistema de governo tem como uma de suas balizas o princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º, da CRFB). Assim, não pode o Poder Legislativo interferir indevidamente nas competências próprias do Executivo, devendo a função fiscalizadora ser exercida de acordo com o delineamento básico feito pela Constituição da República. No âmbito municipal, é a Lei Orgânica o diploma hábil para prever e disciplinar a função fiscalizadora da Câmara (art. 29, inciso XI, da CRFB/88 e art. 31), o que deve ser feito de acordo com os parâmetros constitucionais, sob pena de afronta ao princípio da separação e harmonia entre os poderes. Sobre o assunto, é importante a lição de José Nilo de Castro:

"Não é, portanto, permitido à Câmara Municipal ficar instituindo, aqui e alhures, mecanismos de controle outros que os previstos na CF, reproduzidos na Estadual e inseridos na Lei Orgânica. Quer dizer: o que não se admite, e se repele, enfaticamente, porque o regime constitucional não elenca a hipótese, são os gestos e iniciativas da Câmara Municipal, com feição e perfil de permanente devassa, com tentativas de apurações genéricas, que, às vezes e nas hipóteses, não têm nenhuma relação com as denúncias, no Executivo, operada pelo Legislativo.

É que a relação intergovernamental dos Poderes já se encontra delineada e assegurada na ordem constitucional, nesse plano (arts. 2º, 31, § 1º, CF...), motivo porque a liberdade para se dispor de mecanismos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial encontra limites na moldura constitucional e infraconstitucional (Lei nº 4.320/64 e LC nº 101/2000) específica".

Podemos citar, dentre outros mecanismos habitualmente previstos, a possibilidade de a Câmara realizar pedidos de informação ao Poder Executivo, convocar os auxiliares do Prefeito ao Plenário ou às comissões permanentes e temporárias, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito e a tomada de contas do Prefeito quando não prestadas no prazo e forma legais.

Decerto, os vereadores não detêm prerrogativa para adentrar inesperadamente em recintos da prefeitura para realizar vistorias e inspeções físicas.

Esse modo de diligência, sem qualquer formalidade ou planejamento, inevitavelmente interfere no bom andamento dos trabalhos do Poder Executivo. Isto porque, em recebendo autoridades nos recintos, os responsáveis por estes se vêem obrigados a se retirar de suas tarefas programadas para atender aos seus pedidos.

Neste caso, recomenda-se que haja uma solicitação prévia pela Casa Legislativa para realizar a pretensa vistoria, de sorte a não ocorrer transtorno nos rotineiros do Executivo.

Além disso, a Câmara Municipal é órgão colegiado, e seus integrantes, salvo em casos excepcionais, não agem individualmente, conforme ensina Hely Lopes Meirelles:

“O Vereador não age individualmente, senão para propor medidas à Câmara a que pertence, não lhe competindo o trato direto com o Executivo ou com qualquer autoridade local, estadual ou federal acerca de assuntos oficiais do Município. Toda medida ou providência desejada pelo Vereador, no desempenho de suas funções, deverá ser conhecida e deliberada pela Câmara, que, aprovando-a, se dirigirá oficialmente, por seu presidente, a quem de direito, solicitando o que deseja o edil.” (Meirelles, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 632).

Desse modo, os pedidos de informações e ou de incursões, como no caso, solicitados pela Câmara Municipal ao Poder Executivo, no caso em tela, Estação de Tratamento de Esgoto, não podem ser próprios dos vereadores, considerados individualmente, mas sim em nome do Poder Legislativo, como já salientado, e conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal exposto abaixo:

“Do relevo primacial dos ‘pesos e contrapesos’ no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional – aí incluída, em relação à Federal, a Constituição dos Estados-membros –, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. **O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada Câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembleia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão.**” (ADI 3.046, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15-4-2004, Plenário, DJ de 28-5-2004.) (grifamos).

Logo, o Vereador precisa de aprovação da Casa Legislativa para exercer sua atividade de fiscalização na seara do Poder Executivo e, uma vez aprovada a diligência, deve-se notificar o respectivo órgão do Poder Executivo com a finalidade de que seja agendada a visita para inspeção e fiscalização do Legislativo.

Face ao exposto, temos pela legalidade da fiscalização *in loco* de vereadores na Estação de Tratamento de Esgoto, desde que este ato seja aprovado em plenário pelo Poder Legislativo e mediante requerimento formal do Presidente da Câmara, o que não ocorreu no caso narrado na consulta.

Parecer

RECEITAS QUE COMPÕEM O CÁLCULO PARA O REPASSE DO DUODÉCIMO DO EXECUTIVO À CÂMARA MUNICIPAL

Fernanda Rodrigues de Oliveira Marques

Consultora de Contabilidade Pública

Endereço eletrônico: fernanda.rodoli@gmail.com

Consulta:

A consultante, Câmara Municipal, solicita esclarecimento acerca das receitas que devem compor a base de cálculo para o repasse do duodécimo do Executivo à Câmara Municipal, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal.

Parecer

Inicialmente, cumpre destacar que, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal, o repasse do duodécimo do Executivo à Câmara Municipal deve ser calculado sobre a **receita tributária do Município, somada às transferências constitucionais e legais recebidas no exercício anterior**. Nesse contexto, devem compor a base de cálculo:

- **Receitas próprias do Município:** IPTU, ISS, ITBI, IRRF, ITR diretamente arrecadado, taxas e contribuições de melhoria;
- **Transferências da União:** Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cota-parte do ITR (quando houver convênio de fiscalização), IOF-Ouro, CIDE e IPI-Exportação, entre outras transferências constitucionais obrigatórias;
- **Transferências do Estado:** cota-parte do ICMS, inclusive desonerações da LC 87/96 e LC 176/20, IPVA, ICMS Ecológico e demais parcelas de impostos estaduais repartidos constitucionalmente.

O somatório dessas receitas, deduzidas as exclusões previstas em contas específicas, corresponde ao total de receitas tributárias arrecadadas no exercício anterior, que servirá de base para o cálculo do repasse (art. 29-A, CF/88).

Por outro lado, **não integram a base de cálculo:**

- Transferências voluntárias (convênios, acordos, contratos de repasse);
- Receitas de operações de crédito;
- Alienação de bens;
- Recursos vinculados a fundos específicos de natureza financeira ou previdenciária.

Esse entendimento decorre da interpretação do **§1º do art. 29-A da CF/88**, bem como da jurisprudência consolidada do **STF** (RE 573.675/SC, com repercussão geral) e de orientações de Tribunais de Contas, segundo os quais a base do duodécimo deve considerar **apenas as receitas correntes efetivas**, de natureza tributária e transferências obrigatórias, apuradas no exercício anterior.

Diante do exposto, conclui-se que a base de cálculo para o repasse do duodécimo à Câmara Municipal deve considerar a soma das receitas tributárias próprias do Município e das transferências constitucionais e legais recebidas, deduzidas as exclusões previstas em contas específicas de receita. Nesse sentido, incluem-se as receitas oriundas da **União** (FPM, ITR, IOF-Ouro, CIDE e IPI-Exportação) e do **Estado** (cotas do ICMS – inclusive desonerações da LC 87/96 e LC 176/20 –, IPVA e ICMS Ecológico), além do ITR diretamente arrecadado pelo Município. Excluem-se, por outro lado, as transferências voluntárias, operações de crédito, alienações de bens e recursos de natureza previdenciária ou meramente financeira, em consonância com o art. 29-A da Constituição Federal e a jurisprudência consolidada do STF.

CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

Melhor qualificação do quadro de pessoal

Implementação do sistema do mérito

Valorização de carreiras

Para mais informações de como o IBAM pode realizar o Concurso em sua instituição

[Acesse aqui](#)

Parecer

SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS ENTRE ENTES MUNICIPAIS PARA A REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE

Marcella Meireles de Andrade

Advogada e Assessora jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: marcella_meireles@ibam.org.br

Consulta:

A consultante solicita parecer sobre PL, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a priorização da solução extrajudicial de conflitos entre entes municipais, estabelece diretrizes para a redução da litigiosidade.

Parecer

A autocomposição de conflitos na Administração Pública foi consagrada pelo Novo Código de Processo Civil (Lei 13.140/2015), que, em seu art. 174, dispõe que os Entes federados poderão instituir câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, com competência para: a) dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública; b) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; e c) promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. Nesse sentido leciona Leandro Bortoleto:

"A lei nº 13.140/15 tem capítulo específico para dispor sobre a autocomposição dos conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, tratando do tema nos artigos 32 a 40. Desses dispositivos cabe destacar o art. 32 que prevê que **"a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos**, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta[...]". Os artigos 35 a 40 referem-se, de maneira específica, à Administração Pública federal direta, suas autarquias e fundações públicas e o art. 38 excepciona a aplicação dos incisos II e III do art. 32 nos casos em que a controvérsia refira-se a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União. O art. 35 determina que as controvérsias que envolvam a Administração Pública federal direta, suas autarquias e fundações públicas poderão ser objeto de transação por adesão desde que haja autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores, ou parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República, devendo ser editada resolução administrativa para tratar sobre os requisitos e condições da transação por adesão. O Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15) segue na mesma linha ao prever em seu art. 174 que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no

âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta".

Portanto, percebe-se a relativização do princípio da indisponibilidade do interesse público, com fundamento no princípio da eficiência e, também, na exigência da duração razoável do processo, **permitindo-se o uso da mediação, da conciliação e da arbitragem na solução dos conflitos envolvendo a Administração Pública**". (Bortoleto, Leandro. Direito Administrativo. 5 ed. rev., atual. e ampl. Salvador. Juspodivm. 2016, p. 42-43)

O professor Leonardo Carneiro da Cunha aprofunda o tema:

"Em 2007, foi criada, no âmbito federal, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF, com a finalidade de prevenir e solucionar conflitos que envolvam a União ou entidade integrante da Administração Pública Federal, vindo, posteriormente, a abranger as controvérsias entre entes federais e entidades componentes da Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios.

Nos termos do art. 174 do CPC, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem criar câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo. De acordo com o enunciado 94 do Fórum Nacional do Poder Público: "Nas câmaras administrativas, é dever do conciliador/mediador conduzir o procedimento de modo que as partes tenham acesso a informação sobre quaisquer questões que possam interferir na resolução do conflito, bem como registrar as providências adotadas a esse respeito". Tais câmaras devem contribuir para solucionar conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública, aí incluídos conflitos internos dentro da própria Administração. De igual modo, as câmaras de conciliação e mediação podem avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da própria Administração Pública.

Também é possível que as referidas câmaras promovam a celebração de termo de ajustamento de conduta. Os termos de ajustamento de conduta, que têm sido celebrados no âmbito dos direitos difusos e coletivos, podem ser um bom instrumento de negociação em qualquer situação conflituosa, conduzida pelas câmaras de conciliação e mediação da Administração Pública.

A criação dessas câmaras, com tais finalidades, está igualmente prevista no art. 32 da Lei 13.140, de 2015, que trata da mediação entre particulares e entre particulares e, igualmente, sobre a autocomposição no âmbito do Poder Público. O princípio da eficiência exige que se criem câmaras de mediação, pois garantem maior economia, menos dispêndio e adequação na solução de disputas.

Criada a câmara pelo ente público, seu regulamento deve indicar quais casos podem ser submetidos à mediação. A submissão do conflito à câmara é facultativa e somente será cabível nos casos previstos no seu regulamento. O ente público, todavia, deve justificar os motivos pelos quais recusa o convite para participar do procedimento de mediação ou de conciliação.

A Fazenda Pública pode utilizar o procedimento previsto para a mediação com particulares, até que seja criada sua câmara de mediação (Lei 13.140/2015, art. 33). É possível, ainda, a instauração, de ofício ou por provocação, de procedimento de mediação coletiva de conflitos concernentes à prestação de serviços públicos (Lei 13.140/2015, art. 33, parágrafo único).

Enquanto não criadas as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, as disputas podem ser resolvidas mediante procedimento de mediação, com marcação de reunião inicial, quando, então, será considerada instaurada a mediação. Na verdade, o art. 33 da Lei 13.140, de 2015, prevê a adoção do procedimento da mediação. Não há, rigorosamente, no que diz respeito às pessoas jurídicas de direito público, uma regulação a respeito da mediação.

Há a previsão de um procedimento para prevenção ou solução administrativa de conflitos, a ser conduzido pelos órgãos da Advocacia Pública, que se destina a dar solução extrajudicial à disputa. A Administração Pública vai examinar a pretensão do particular para, então, verificar se há procedência, então, acolher ou propor uma solução (Lei 13.140, de 2015, art. 32, II). No caso de litígios entre órgãos da Administração Pública, o órgão da Advocacia Pública vai examiná-los e resolvê-los; haverá, nessa hipótese, um julgamento administrativo (Lei 13.140, de 2015, art. 32, I).

(...)

A autocomposição com o Poder Público pode ser feita por adesão, nos termos dos arts. 35 a 40 da referida Lei 13.140, de 2015. A formalização de resolução administrativa destinada à transação por adesão não implica interrupção ou suspensão da prescrição. De igual modo, não implica renúncia tácita à prescrição. Tudo isso está disposto no § 6º do art. 35 da Lei 13.140, de 2015. O acordo celebrado entre o Poder Público e o particular constitui título executivo extrajudicial, podendo fundamentar a propositura de uma ação de execução (Lei 13.140/2015, art. 32, § 3º)" (Cunha, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 17 ed. Rio de Janeiro. Forense. 2020, p. 924-926)

Sobre a alçada dos acordos a professora Irene Patrícia completa:

"A lei disciplinou a partir do art. 35 os conflitos envolvendo a Administração Pública Federal Direta, suas autarquias e fundações. **Quando o litígio compreender valores superiores aos fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União**, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes". (Nohara, Irene Patrícia. Direito administrativo. 9ª ed. São Paulo. Atlas. 2019, p. 387)

E, por fim, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"Nos Estados, Distrito Federal e Municípios, a competência para fazer transação ou firmar acordos depende do que dispuser a respectiva legislação. As leis estaduais e municipais que organizam a respectiva advocacia pública costumam indicar a quem compete autorizar as transações ou acordos em juízo. A essa mesma autoridade caberá autorizar a arbitragem (art. 1º, § 2º, da Lei nº 13.129/15)." (Pietro, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 31 ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro. Forense. 2018, p. 1156)

Assim, nos termos dos arts. 174 e 175 do CPC, os municípios podem criar câmaras de mediação e conciliação para dirimir na via consensual conflitos entre órgãos da Administração Pública e entre estes e particulares/administrados, além de poderem se vincular a instituições já existentes (como câmaras privadas de mediação) ou por intermédio de profissionais independentes.

Porém, a propositura sob análise é de iniciativa parlamentar, e cabe ao Chefe do Executivo, que exerce a direção superior da Administração (art. 2º c/c art. 84, II da CRFB) a criação programa de governo, bem como estabelecer atribuições a seus órgãos.

Em suma, pelas razões expostas, a matéria pode ser validamente objeto de PL local se a iniciativa for do Executivo.

INVESTINDO NO FUTURO DA CIDADE: planejando cidades mais justas

O Plano Diretor é um dos instrumentos de promoção do desenvolvimento do Município de modo sustentável. O plano deve expressar uma visão de futuro, indicar diretrizes e prioridades de ação para a promoção de melhores condições de vida para todos os habitantes.

Conte com o IBAM para apoiar o planejamento e a revisão das ações de futuro do seu Município.

Entre em contato conosco

