XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO

JÉSSICA AMANDA FACHIN

CARINA DEOLINDA DA SILVA LOPES

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carina Deolinda Da Silva Lopes; Jéssica Amanda Fachin; Luiz Ernani Bonesso de Araujo.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-637-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade.

XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

Apresentação

O XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em parceria com a Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, entre os dias 07 e 09 de dezembro de 2022, apresentou como temática central “Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities”. Diante disso, atuais e de muito relevo foram as discussões em torno da temática durante todo o evento, bem como nos Grupos de Trabalho também.

Os trabalhos contidos nesta publicação foram apresentados como artigos no Grupo de Trabalho “DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I”, realizado no dia 09 de novembro de 2022, que passaram previamente por no mínimo dupla avaliação cega por pares. Encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, que retratam parcela relevante dos estudos que têm sido produzidos na temática central do Grupo de Trabalho.

As temáticas abordadas decorrem de intensas e numerosas discussões que acontecem pelo Brasil, com temas que reforçam a diversidade cultural brasileira e as preocupações que abrangem problemas relevantes e interessantes, a exemplo da problemática de acesso às tecnologias nas cidades inteligentes, uso e ocupação do espaço público, direito à cidade, direito fundamental ao patrimônio cultural, função social da propriedade e questões ambientais concernentes às cidades.

Espera-se, então, que o leitor possa vivenciar parcela destas discussões por meio da leitura dos textos. Agradecemos a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoas envolvidas nos debates e organização do evento pela sua inestimável contribuição e desejamos uma proveitosa leitura!

Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo (Universidade de Passo Fundo)

Profa. Dra. Jéssica Fachin (Faculdades Londrina)

Profa. Dra. Carina Deolinda da Silva Lopes (Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul)

CALÇADAS COMO BENS PÚBLICOS E BENS PÚBLICOS COMO BEM COMUM: UMA REFLEXÃO A PARTIR DO JULGAMENTO DO RECURSO ESPECIAL Nº 1.846.075-DF

SIDEWALKS AS PUBLIC GOODS AND PUBLIC GOODS AS A COMMON GOOD: A REFLECTION FROM THE JUDGMENT OF SPECIAL APPEAL NUMBER 1,846,075-DF

Michelli Linhares de Bastos [1]
Sandra Regina Martini [2]
Mártin Perius Haeberlin [3]

Resumo

Este artigo tem como objetivo a reflexão sobre o uso dos espaços públicos, especificamente o uso das calçadas, a partir de um caso concreto, em que três quiosques construídos sobre calçadas da cidade foram interditados. Este caso foi objeto de julgamento no âmbito do Recurso Especial nº 1.846.075-DF, do Superior Tribunal de Justiça. Por meio de um método hipotético dedutivo, esta pesquisa utiliza dados empíricos e revisão bibliográfica na qual destacam-se os estudos de Henri Lefebvre, que apresenta o espaço social como um produto social. Assim, este artigo apresenta o uso das calçadas sob uma perspectiva de produto social, pois a análise permite a compreensão de que o descuido com as calçadas é resultado de exclusões sociais históricas. Por fim, este artigo sinaliza as instalações de parklets como um exemplo de mudança de visão de privilégio dos carros nas cidades para a construção de uma nova ideia: as cidades precisam incluir a todos, promovendo espaços de convivência, segurança e lazer para todos.

Palavras-chave: Cidades, Calçadas, Recurso especial nº 1.846.075-df

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to reflect on the use of public spaces, specifically the use of sidewalks, based on a concrete case, in which three kiosks built on sidewalks in the city were banned. This case was the subject of judgment under Special Appeal Number 1,846,075-DF, of the Superior Court of Justice. Through a hypothetical deductive method, this research uses empirical data and a bibliographic review in which Henri Lefebvre's studies stand out, who presents the social space as a social product. Thus, this article presents the use of sidewalks from a social product perspective, as the analysis allows for the understanding that

[1] Doutoranda em Direito (UFGRS). Mestra em Direito (UniRitter). Advogada.

[2] Doutora em Evoluzione dei Sistemi Giuridici e Nuovi Diritti (Università Degli Studi di Lecce). Pós-doutora em Direito (Roma Tre) e em Políticas Públicas (Universidade de Salerno).

[3] Doutor em Direito pela PUCRS (2014), com período sanduíche na Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (2013). Mestre em Direito do Estado pela PUCRS (2006).

carelessness with sidewalks is the result of historical social exclusions. Finally, this article points out the parklet installations as an example of changing the view of the privilege of cars in cities to build a new idea: cities need to include everyone, promoting spaces for coexistence, safety and leisure for all.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cities, Sidewalks, Special appeal number 1,846,075-df

1. INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma análise sobre o uso dos espaços públicos a partir da questão do uso das calçadas. Tal objeto de pesquisa teve início com a análise do Recurso Especial nº 1.846.075-DF, do Superior Tribunal de Justiça, que analisou a decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal que considerou legítima a ação do município de Taguatinga em interditar três quiosques comerciais construídos em calçadas. O relator apresenta uma reflexão importante sobre a costumeira desvalorização das calçadas em relação ao outros espaços públicos, mesmo sendo indispensáveis no planejamento urbano, pois possuem finalidades ligadas à segurança, lazer, estética e arborização.

Essa desvalorização das calçadas pode ser explicada a partir dos estudos de Henri Lefebvre, que analisa as cidades como espaços sociais que reproduzem comportamentos de exclusão. Tradicionalmente, os olhos das cidades estavam voltados para as questões de tráfego de veículos, negligenciando pedestres, e tal situação está fundada em questões estruturais de exclusão social, afinal a posse de um veículo não é acessível a todas as pessoas. No entanto, a decisão judicial aqui apresentada revela que tais concepções estão sendo repensadas e o objetivo deste artigo é promover reflexões sobre o habitar das cidades em sentido de promoção da dignidade das pessoas.

Após a análise de algumas ideias de Lefebvre e do julgamento do Recurso Especial nº 1.846.075-DF, este artigo apresenta a questão da caminhabilidade – qualidade do ambiente destinado para pedestres. Nesse aspecto, os grupos de vulneráveis (pessoas com deficiência, mulheres e idosos) acabam por revelar o quanto o espaço das calçadas precisa ser pensado como uma questão de garantia da dignidade. Por fim, este artigo aborda uma ação anual em relação ao uso dos espaços públicos: os *parklets* – estruturas montadas para espaços de convivência – representam a substituição de um espaço que era destinado para estacionamento de veículos e passa a ser ocupado por pessoas, havendo um deslocamento de prioridade de carros para humanos.

2. CIDADE: ESPAÇO SOCIAL

O espaço social é um produto social (LEFEBVRE, 2014, n.p.). Essa afirmação apresenta o cerne dos estudos do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre que analisa as cidades não como espaços vazios e passivos, mas como produtos resultantes da interação social e que também passam a intervir nessas interações, havendo uma retroalimentação entre as ações

sociais e os espaços sociais. Lefebvre propõe uma análise dialética entre produto-produtor, ou seja, as cidades são produtos e atuam na reprodução da organização social do trabalho, dos transportes, dos fluxos de materiais e energias, de desigualdades de classes econômicas e de gêneros. Portanto, para ele, há uma história do espaço que muda com as sociedades (LEFEBVRE, 2014, n.p.).

Lefebvre (1970, p. 23-44) alerta para o perigo em restringirmos a análise do fenômeno urbano a um olhar estanque e isolado de contextos, o que o autor chama de *blind field*[1]. A cidade e a urbanização não podem ser enxergadas apenas sob a perspectiva arquitetônica ou econômica ou industrial. Como produto social, faz-se necessária uma superação de olhares parciais, partindo para reflexões sobre a complexibilidade que envolve o espaço urbano e o modo como esse espaço pode ser ferramenta de exclusão.

O movimento de habitar (ato de apropriação do espaço inerente à vida humana), com o processo de urbanização, deu lugar ao "habitat" que está constituído em um processo de abstração, o qual distancia-se do movimento histórico de habitar e passa a submeter-se a políticas sociais que estão estruturadas na lógica da acumulação e do crescimento. O habitar é um ato de criatividade e o habitat representa a vida alienada que sustenta a urbanização.

Para analisar o espaço, Lefebvre utiliza-se dos conceitos saussurianos de significante e significado[2]. O autor descreverá uma semiologia da cidade, compreendendo que o espaço urbano emite e recebe mensagens. "É preciso estudar como é que a globalidade é significada (semiologia do *poder)* - como a cidade é significada (é a semiologia propriamente *urbana)* - e como são significados os modos de viver e de habitar" (LEFEBVRE, 2001, p. 70).

Nesse contexto, o autor propõe uma análise da cidade baseada no sentido social de suas estruturas, construções e organizações. Tal análise transpassa as questões de inclusões e exclusões, ou seja, a convivência entre espaços recomendáveis e outros malditos (LEFEBVRE, 2014, n.p.). Além de transmitir diversas mensagens, ser um espaço de inclusão e de exclusão, o espaço urbano apresenta diversas funções: política, administrativa, comercial, produtiva e divisor de classes. Essas funções possuem um caráter duplo na junção urbana: de um lado, os que administram e dominam o espaço; de outro, a cidade em si própria que é administrada e dominada (LEFEBVRE, 2001, p. 115).

Lefebvre (2014, n.p.) utiliza o conceito kantiano de categoria para embasar a possibilidade de análise da cidade tanto no campo empírico como também na esfera racional,

---

[1] "Campo cego" em livre tradução.

2 Significante é a estrutura fonética que constitui um signo linguístico. Significado é o conteúdo semântico do signo linguístico. O signo linguístico é a unidade mínima da oração com significante e significado.

ou seja, uma reflexão transcendental de consciência de modelo ideal. Assim, o conhecimento é possível pelo fato de haver possibilidades de experiências. Partindo da visão de que a cidade é um espaço social, que comunica e que retroalimenta comportamentos sociais, este estudo passa a analisar o julgamento do Recurso Especial nº 1.846.075-DF, entendendo que há um contexto empírico sobre o bem público das calçadas, mas que a busca pelo conhecimento pode transcender esse contexto e apresentar reflexões sobre modelos de cidade que atendam cada vez mais as necessidades daqueles que as habitam.

3. O RECURSO ESPECIAL Nº 1.846.075-DF

Iniciamos nossa análise sobre o Recurso Especial nº 1.846.075-DF, julgado em 03 de março de 2020, pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), apresentando as palavras do relator, Ministro Herman Benjamin:

> Em País ainda marcado pela ferida aberta das favelas e por fração significativa de pessoas vivendo ao relento, sem teto, poderia soar irrealista esperar que o Judiciário se preocupe com a existência, conservação e proteção de calçadas. Nada mais equivocado, no entanto, pois o autêntico juiz se revela quando decide questões jurídicas que, embora aparentem atrelamento a dificuldades do presente ou a concepções obsoletas do passado, se projetam sobre as gerações futuras. E, não é segredo, calçadas e cidades do amanhã se formam no seio do caos urbano da nossa época, mesmo que ainda não passem de esqueletos imperfeitos à espera, mais adiante, de corpo imaginado ou de destino prometido pela Constituição e pelas leis.

Ao cotejarmos as breves considerações sobre os estudos de Lefebvre com as palavras do ministro relator, encontramos convergências: as cidades brasileiras são espaços de exclusão social as quais servem de habitat para cidadãos, em sua maioria, alienados em relação aos discursos que o espaço urbano comunica e reforça: divisão de classes, domínio dos espaços por poucos, exclusão e até mesmo segregação. Diante desse panorama, uma rápida análise pode nos conduzir à conclusão de que levar a discussão sobre calçadas até um dos órgãos máximos do Poder Judiciário Brasileiro seria uma futilidade. Ledo engano. A bela análise apresentada pelo ministro relator deixa claro que as discussões sobre as cidades não podem ficar adstritas ao campo empírico, mas devem buscar projeções para o futuro, em busca de um modelo ideal.

Os recorrentes, com o intuito de manter quiosques e trailers comerciais instalados sobre calçadas e impedir ações concretas de desocupação, ajuizaram “ação de impugnação de notificação com pedido liminar”, a qual foi julgada procedente em primeira instância, ficando a Agência de Fiscalização do Distrito Federal impedida de proceder a interdição e a demolição dos objetos da lide. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em sede de julgamento em

segunda instância, reformou a sentença, julgando que a referida agência agiu em conformidade com o poder de polícia que lhe é conferido por lei.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) recebeu parcialmente o recurso, pois a legislação que embasou a decisão do juízo *a quo* é local (Leis Distritais 4.150/2008 e 4.257/2008 e Decreto Distrital 38.555/2017). A Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal determina não caber recurso extraordinário por ofensa a direito local. No entanto, o Ministro relator explica que, amparado pelo dispositivo constitucional que permite ao STJ julgar, em recurso especial, as causas decididas pelo Tribunal do Distrito Federal quando a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência (art. 105, III, "a" da CF), o recurso especial seria conhecido parcialmente. Na parte que foi conhecida, foi negado provimento pelas razões que serão analisadas a seguir.

CALÇADAS: BENS PÚBLICOS

Fernandes (2012, p. 271) analisa que o "patrimônio se funcionaliza como instrumento de cidadania". Para o autor, o patrimônio atua no atendimento às necessidades das pessoas, havendo, assim, proteções justificáveis como a impenhorabilidade dos instrumentos de trabalho, o princípio da preservação da empresa e a proteção ao bem de família. Ainda que o autor aborde bens privados que formam o patrimônio, partimos dessa visão pois, conforme já citado, existem proteções jurídicas para a proteção do patrimônio privado que não costumam gerar polêmicas, revelando que há reconhecimento da lei e das pessoas sobre a importância desse tipo patrimônio. No entanto, o patrimônio público ainda precisa ter ser valor constantemente reafirmado.

O relator da decisão aqui analisada trata as calçadas como "mínimo existencial de espaço público dos pedestres". A concepção de mínimo existencial não pode ser confundida com mínimo vital, ou seja, não são somente itens necessários para a manutenção da vida, mas elementos mínimos para a garantia de dignidade. O Estado Democrático de Direito deve assumir um compromisso com a dignidade das pessoas humanas para a concretização de uma ideia de justiça (HÄBERLE, 2003, p. 356).

Assim, o patrimônio público vincula-se tanto às concepções de cidadania quanto de dignidade. Ao analisarmos tal premissa diante do julgamento aqui apresentado, somos levados a refletir sobre o quanto nossa sociedade está organizada para os veículos automotores e negligencia os pedestres, como faz Ribeiro (2016, p. 198):

> As desigualdades urbanas se manifestam quando apenas uma parcela da população é capaz de usufruir das condições urbanas necessárias para assegurar o bem-estar urbano e, por meio disso, assegurar a sua reprodução social, enquanto outras pessoas não conseguem acessar à totalidade das condições urbanas necessárias para garantir o bem-estar urbano condizente com as necessidades para assegurar a reprodução social.

Portanto, privilegiar a parte da população que possui condições de adquirir e manter um automóvel evidencia uma prática de desigualdade urbana. Em outras palavras, uma injustiça. O relator, Ministro Herman Benjamin, teve o cuidado de não apenas fundamentar seu voto na legislação municipal, mas situou um problema urbano, um contexto social, que envolve a temática das calçadas.

Tartuce (2019, n.p.), ao explicar os bens, de maneira bastante conceitual e didática, afirma que bem é uma "coisa que proporciona ao homem uma utilidade sendo suscetível de apropriação". Além disso o autor apresenta algumas classificações as quais os bens podem ser agrupados por semelhança; umas dessas classificações é quanto ao titular do domínio, havendo bens privados e bens públicos. Os bens públicos podem ser de uso geral ou comum do povo, especiais ou dominicais. Aqueles são "os bens destinados à utilização do público em geral, sem necessidade de permissão especial".

As calçadas são bens públicos de uso comum. Pode parecer desnecessária uma análise conceitual para concluir tal ponto, afinal todos podem utilizar as calçadas para transitarem no espaço urbano sem necessidade de autorização prévia para isso. No entanto, quando o STJ precisa analisar uma causa na qual as partes instalaram quiosques e trailers comerciais e justificam o pedido de manutenção desses com base no "princípio da confiança", conceituar calçadas não parece um ato tão desnecessário.

Os bens públicos possuem uma destinação que não pode ser compreendida individualmente, mas deve ser apreciada sob o prisma da coletividade. Por isso, a utilização dos bens públicos de uso comum de forma diversa da destinação requer, obrigatoriamente, a regulação de entidade administrativa (AZEVEDO, 2019, p. 169). No caso analisado, a legislação local do Distrito Federal foi ignorada. Essa legislação prevê um plano de ocupação que estabelece critérios de utilização de áreas públicas para do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque ou trailer. Os recorrentes do Recurso Especial analisado apropriaram-se de um espaço público de uso comum para fins de interesses privados sem a observância das regras existentes para esse tipo de concessão. O argumento dos recorrentes no sentido de manter seus quiosques no espaço da calçadas foi o princípio da (proteção da) confiança. Sobre tal argumento, rebate o relator:

> O princípio da confiança não socorre quem, em sã consciência ou assumindo os riscos de sua conduta, ocupa ou usa irregularmente bem público, irrelevante haja pagamento de tributos e outros encargos, pois prestação pecuniária não substitui licitação e licenciamento. Em tais circunstâncias, o que se tem é – no extremo oposto da régua ético-jurídica – confiança na impunidade, confiança derivada da impunidade e confiança que fomenta a impunidade, exatamente a perversão da ordem democrática de direito (REsp 1846075/DF).

Infelizmente, o descaso com o espaço público é uma conduta social persistente que constitui as cidades (lembremos de Lefebvre): apropriações indevidas, atos de vandalismo, descartes irregulares de lixo, são exemplos de condutas que encontram na impunidade força para seguirem. Os bens públicos, patrimônio de todos nós, exigem posturas de planejamento e fiscalização por parte dos entes públicos, considerando a totalidade dos cidadãos – os habitantes que vivem nas cidades.

4. A CIDADE DE HOJE: REFLEXO DA URBANIZAÇÃO DE ONTEM

O espaço urbano brasileiro desenha-se partindo dos fluxos de mobilidade populacional saídos de zonas rurais que percebiam os locais industriais como oportunidades para a busca de subsistência. A infraestrutura urbana não acompanhou esses fluxos de maneira ordenada, havendo um aumento populacional e um espaço ocupado irregularmente. Esse fato tem raízes tanto na ineficiência do Estado em planejar e regular o espaço urbano quanto em sua inércia diante das segregações sociais que passaram a constituir o espaço urbano, separando classes sociais e espaços com infraestruturas diferenciadas, criando periferias e centros, espaços segregados e espaços desejáveis (OLIVEIRA, 2011, n.p.).

Ribeiro (2005, p. 81) elenca uma cadeia de problemas advindos dessa ocupação carente de políticas públicas de urbanização: degradação ambiental; desorganização social; moradias em locais clandestinos; ausência de saneamento básico; construções sem observância de quaisquer normas; áreas residenciais; comerciais e industriais misturadas; tráfego caótico; ruas sem pavimentação; ausência de iluminação pública. Ampliaríamos esse rol com a inclusão de: ausência de calçadas ou calçadas sem uniformização.

Kowarick (1999, p. 92) analisa esse processo de urbanização por meio do conceito de "espoliação urbana", o qual denuncia as ações do Estado que contribuíram para uma acumulação desigual de capital nas cidades. O poder público, ao investir grandes quantias em expansão industrial, extorquiu da população o direito de acesso a serviços necessários para uma vida digna. Indagamos: os investimentos exclusivos para tráfego de automóveis não representam uma espoliação urbana para com os pedestres?

Fica evidente que nossas cidades são resultantes de um processo de urbanização desorganizado que é alimentado e alimentante de desigualdades. “A urbanização implicou na ocorrência de problemas urbanos que necessitavam de ser alterados pela urbanificação, consistente em processo de correção urbana, mediante a ordenação dos espaços habitáveis, de onde se originou o urbanismo como instrumento técnico e científico” (SILVA, 1981, p. 10). Destacamos: espaços habitáveis e não mais um mero habitat. Mostra-se relevante, nessa linha, refletir sobre a relevância das calçadas nessa transição.

5. A SITUAÇÃO DAS CALÇADAS

A Norma Brasileira ABNT NBR 9050, que trata da acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, apresenta o que é uma calçada: “parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário, sinalização, vegetação, placas de sinalização e outros fins”. A norma regulamenta a largura das calçadas, sendo obrigatória uma faixa livre que permita uma rota acessível, ou seja, um trajeto contínuo, desobstruído e sinalizado, que possa ser utilizado de maneira autônoma e segura por todas as pessoas.

Ferreira e Sanches (2020, n.p.), ao estudar calçadas, elencaram critérios de avaliação de um ambiente ideal para pedestres. Os cinco atributos para considerar a qualidade de uma calçada são: segurança, seguridade, manutenção, largura efetiva e atratividade visual.

O atributo segurança vincula-se à proteção de pedestres em relação aos veículos automotores. O Código de Trânsito Brasileiro prevê, no artigo 29, V, que o trânsito de veículos sobre calçadas só poderá ocorrer para entrada e saída dos veículos de imóveis ou de estacionamentos. É infração gravíssima transitar com o veículo em calçadas (artigo 193).

A seguridade abrange um tema bastante relevante: a caminhabilidade (qualidade do ambiente construído para os pedestres). Esse tema avalia as condições que os diferentes grupos de pessoas (especialmente os grupos vulneráveis) encontram para executar a ação de caminhar nos espaços urbanos.

Rodrigues (2017, p. 117) realizou uma pesquisa sobre a caminhabilidade e as pessoas com deficiência. O autor averiguou que, no Brasil, em dados do Censo Demográfico de 2010, 69% dos domicílios estavam em entornos com calçadas. No entanto, em apenas 4,7% existia rampas para cadeirantes, em cidades menores apresentam condições piores. A inclusão social

prevista no Estatuto da Pessoa com Deficiência transpassa a urbanidade e necessidade de acessibilidade para pessoas com capacidade de locomoção reduzida.

Glannotti e outros (2017, p. 129) pesquisaram a questão de gênero e a caminhabilidade. Os autores analisam que a concepção estereotipada de que as mulheres pertencem ao espaço privado, ou seja, ao lar, reforçam a justificativa em ausência de investimentos em segurança pública. O medo da rua, o medo de caminhar sozinha, acompanha grande parte das mulheres ao longo de suas vidas e é encarado como normal, devendo essas adotarem "medidas" de cuidado: observar horários, locais e modo de caminhar nos espaços públicos. Um dado interessante na pesquisa dos autores é que para as mulheres a largura da calçada é um fator importante, enquanto para os homens tal ponto não é tão relevante.

A pesquisa de Silva e outros (2017, p. 161) estudou a população idosa e a caminhabilidade. Os estudos revelaram que idosos preferem o deslocamento no modo a pé desde que haja acessibilidade no caminho. O ponto mais destacado por idosos são as péssimas condições das calçadas. A falta de manutenção e normatização trazem desníveis que aumentam a possibilidade de quedas.

O Comitê de planejamento estratégico urbano da UCLG (United Cities and Local Governments), em 2015, estabeleceu como uma das metas da comunidade internacional o fornecimento de acesso universal aos espaços públicos de maneira segura e inclusiva, principalmente para mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência. Essa preocupação revela que há uma demanda mundial de grupos vulneráveis em terem espaços públicos de qualidade, sendo que as calçadas fazem parte desses espaços.

A manutenção das calçadas envolve a atuação do Poder Público. A engenheira civil Célia Neto Pereira da Rosa explica que a responsabilidade do Poder Público sobre as calçadas não quer dizer que o ente público construirá e manter todas as calçadas da cidade, mas que cabe à Administração promover a educação dos cidadãos, regulamentar, fiscalizar, exigir adequações e aplicar sanções (SOUSA, 2019, n.p.). Essa análise vai ao encontro da atuação do Poder Público na decisão apresentada neste artigo.

A largura efetiva representa o espaço de livre circulação de pedestres, sem a presença de obstáculos. Assim, pode ser permitida a instalação de quiosques e trailers. Por exemplo, desde que a largura efetiva (faixa livre) seja respeitada. Pela ABNT NBR 9050, o mínimo admissível de faixa livre é 1,20m e 1,50m é a medida recomendável.

A atratividade visual deve servir como um convite para que as pessoas optem por deslocamentos não motorizados. Esse critério envolve a questão do bem-estar. Assim, o olhar não deve centrar-se exclusivamente na solução dos pontos que dificultam o deslocamento, mas

também em investimentos que tornem as calçadas agradáveis para o ato de caminhar que traz benefícios sociais, ecológicos e de saúde (ZAMPIERI, 2018, p. 146).

Zampieri e outros (2018, p. 143) realizaram uma pesquisa sobre a percepção dos passeios na cidade de Porto Alegre/RS. Um dos pontos analisados foram os problemas comuns encontrados em calçadas, nos quais foram destacados: riscos de quedas e choques com mobiliários urbanos; largura inadequada e falta de acessibilidade; riscos de assaltos, ausência de iluminação pública; falta de empatia entre as pessoas; falta de fiscalização do poder público; falta de manutenção e de projetos.

Essa lista de problemas acaba gerando um círculo vicioso, conforme os autores da pesquisa: "os pedestres andam menos porque não têm infraestrutura adequada para seu deslocamento e as estruturas não recebem melhorias por não apresentarem apropriação por parte dos pedestres" (ZAMPIERI, 201, p. 157-158). Eles apresentam uma conclusão interessante: "um problema inicialmente físico pode se tornar um problema social, pois sem fluxo de pessoas as vias se tornam inseguras e perdem sua vitalidade. E sem o movimento de pessoas, os passeios ficam relegados a segundo plano, sem manutenção". Novamente, evidenciamos a retroalimentação entre cidade e cidadãos e que o espaço urbano é um espaço social.

6. CAMINHAR PARA O FUTURO

O Direito Urbanístico é um ramo jurídico que nasce da concepção da função social da cidade, portanto, da compreensão que o espaço urbano efetiva (ou dificulta) condições dignas de vida e exercício de cidadania. A Constituição Federal apresenta a cidade como um todo, instrumento capaz de melhorias das condições de vida, substituindo um paradigma individualista para adotar o princípio da função social da propriedade (SANTIN, 2007, p. 38).

A atribuição constitucional de função social às cidades é importante. No entanto, conforme crítica de Rech e Rech (2010, p. 59), a política urbanística deve ser de inteira responsabilidade dos municípios, pois é uma questão local:

> A Constituição Federal, de forma equivocada e persistindo na cultura centralizadora da produção de direito, estabelece, no seu art. 24, inciso I, que a competência de legislar sobre direito urbanístico é exercida concorrentemente entre União e estados. Na verdade, quem deveria ter competência concorrente são os municípios, buscando adequar o Estatuto da Cidade de forma plena às situações locais de cada cidade.

Os autores alertam que os municípios devem respeitar as normas urbanísticas de caráter geral, porém a prevalência deve ser do princípio do interesse local, o respeito aos direitos fundamentais e a construção uma cidade sustentável (RECH e RECH, 2010, p. 60). Além disso, os autores citam um instrumento legal importante no direito urbanístico: o Estatuto da Cidade, Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001.

O Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da propriedade urbana com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade visando à segurança e o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental. Novamente, Rech e Rech (2010, p. 43) alertam que o que temos nesse estatuto são normas de ordem pública não autoaplicáveis, ou seja, há necessidade de regulamentações específicas a serem desenvolvidas por cada local.

A realidade de cada cidade será contemplada no Plano Diretor, principal instrumento de política urbana, sendo o meio pelo qual cada município alcançará os objetivos descritos no Estatuto das Cidades (SANTIN, 2007, p. 38). Importante destacar que os prefeitos devem consultar todos os atores envolvidos no processo de formulação das políticas. Além disso, uma governança urbana forte deve buscar articulações com diversos agentes sociais para possibilitar a estruturação de espaços públicos de qualidade (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2016). A gestão democrática e a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade são diretrizes da política urbana (Lei nº 10.257, art. 2º, II e III).

Rech e Rech (2010, p. 82) tecem uma crítica pertinente às secretarias municipais de planejamento, as quais preocupam-se exclusivamente com obras como postos de saúde, escolas ou rodovias, ignorando um planejamento urbano a longo prazo. O planejamento é apenas de obras que possam ser executadas durante o período de um mandato do poder executivo, não havendo um projeto estrutural de cidade. Além disso, obras como aquelas em favor de saneamento básico, que não possuem "faixa a ser cortada" em cerimônias de inauguração ou paredes para a colocação de placas com o nome do prefeito, acabam no esquecimento.

"Public spaces are a common good, a public asset of high value with a direct impact on the quality of life of citizens"[3] (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2016). Dessa maneira, compreendendo o papel do Estado na garantia do bem comum, a estruturação de espaços públicos de qualidade deve ser uma contingência dos entes estatais. Pensar a conexão entre bens públicos e bens comuns é pensar que os bens públicos, como as calçadas, podem

3 Tradução livre: Os espaços públicos são um bem comum, um bem público de elevado valor com impacto direto na qualidade de vida dos cidadãos.

contribuir para a condição de agente (emancipação) das pessoas, como ensina Haeberlin (2018, p. 97):

> *La idea fundamental es que el Estado pueda canalizar, de modo ético, la infraestructura necesaria para la creación y reproducción de la "ambiencia" en torno a la emancipación de las personas. Y esperar de esta sus frutos.*
>
> Se vuelve entonces a la pregunta: ¿qué es bien público?
>
> Con los apuntes aquí lanzados, parece claro que, al enfocarse en los bienes materiales de los entes estatales -, el Derecho piensa el concepto de bien público de modo equivocado. El mayor bien público es un bien inmaterial, y él es obtenido por prestaciones inductoras (políticas públicas) en el sentido de la creación de esta "ambiencia" en torno a la emancipación. *El mayor bien público de un Estado, pues, es el bien común que él forma*.

No Brasil, os *parklets* são exemplos de uma política pública que possibilita uma utilização efetiva do espaço público pelas pessoas. Junto de calçadas da cidade, são montadas estruturas em lugares anteriormente destinados aos estacionamentos de veículos, nas quais os cidadãos encontram um local de convivência e relaxamento. Hoje, as cidades de São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Goiânia, Fortaleza, Rio Branco, Sorocaba, Curitiba e Florianópolis contam com *parklets* (DUARTE, 2019).

7. ANÁLISE DO DECRETO Nº 7523, DO MUNICÍPIO DE CACHOEIIRINHA, NO RIO GRANDE DO SUL

Em 27 de setembro de 2022, o prefeito de Cachoeirinha decretou a instalação e uso de extensão temporária de passeio público, denominada *parklet*. O texto do referido Decreto inicia com algumas considerações que são importantes e foram, de alguma forma, abordadas neste artigo: a utilização de bens públicos requer transparência, publicidade e isonomia e o direito urbanístico tutela os espaços de proveito e função social.

O decreto considera o *parklet* uma "intervenção urbana temporária de natureza específica" (artigo 2º). O termo "intervenção urbana" chama atenção, pois é um termo utilizado para referência a movimentos artísticos relacionados com questões visuais das cidades (MELENDI, 2005). Mesmo parecendo não ter sido o melhor termo a ser adotado, os *parklets* podem ter uma finalidade visual para o ambiente urbano, além da finalidade como espaço de convivência e descanso para os pedestres.

No artigo 31 do referido Decreto, há a informação de que a instalação de um *parklet* "pressupõe a existência de três elementos relacionados e indispensáveis: a) vaga de estacionamento pública; b) permissionário; e c) imóvel fronteiriço." Assim, a primeira questão

é que os *parklets* estão vinculados a um imóvel. Logo, diferentemente do que ocorre com as instalações de quiosques (objeto analisado neste artigo), os *parklets* podem ser compreendidos como espaços de expansão de comércios já existentes. Esse é um ponto de atenção para a fiscalização do Poder Público sobre *parklets* instalados, para que cumpram sua finalidade de espaço de socialização e interação de pessoas e não sejam exclusivos espaços do comércio permissionário para ampliar seu espaço de colocação de mesas, por exemplo.

Da mesma maneira, como as instalações de quiosques, a permissão para colocação de *parklets* é responsabilidade do Poder Público, que deve considerar, primordialmente, o interesse público em tais permissões. Os *parklets* apresentam uma nova lógica necessária para as cidades, que é a conversão de espaço de estacionamento de veículo para a disponibilização de um espaço de convívio para as pessoas.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de um dado empírico abre diversas possibilidades de racionalização, ou seja, o campo empírico conduz para a sugestão de modelo ideal. Este artigo, de maneira singela, passou por esse caminho: o dado empírico – julgamento do Recurso Especial nº 1.846.075-DF – trouxe diversas questões quanto ao espaço social da cidade.

A primeira, e mais profunda questão, é como o movimento de exclusão é refletido e é reflexo dentro das estruturas urbanas. Assim, discutir o uso de calçadas ultrapassa questões como plano diretor municipal, adentrando pontos estruturais de exclusão como cidades pensadas para tráfego de veículos e não para as pessoas, além do tema da "caminhabilidade", no qual os grupos vulneráveis (pessoas com deficiência, mulheres e idosos) precisam de olhares diferenciados para a garantia de sua dignidade como pedestres.

O julgamento do Recurso Especial nº 1.846.075-DF, assim como as instalações de *parklets*, revelam que uma mudança de percepção está ocorrendo: o espaço urbano deve promover meios de convivência, segurança e lazer para as pessoas, pois esses meios são promotores de cidadania.

9. REFERÊNCIAS:

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de Direito Civil**: teoria geral do direito civil: parte geral. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CACHOEIRINHA. **Decreto 7523: Dispõe sobre a instalação e o uso de extensão temporária de passeio público, denominada *parklet,* no Município de Cachoeirinha**. 27 set. 2022.

DUARTE, Gabriela. Parklets: **Capital tem 12 novos espaços de convívio nas calçada**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 17/07/2019. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/smde/noticias/parklets-capital-tem-12-novos-espacos-de-convivio-nas-calcadas. Acesso em 09 jul. 2020.

FERNANDES, Alexandre Cortez. **Direito Civil**: Introdução: pessoas e bens. Caxias do Sul: Educs, 2012.

FERREIRA, M.A.G. & SANCHES, S.P. **Índice de Qualidade das Calçadas – IQC**. Revista dos Transportes Públicos, 1(91): 47-60, 2001. Disponível em: https://mobilidadeape.files.wordpress.com/2015/05/c3adndice-de-qualidade-das-calc3a7adas-antp.pdf. Acesso em: 09 jul. 2020.

GIANNOTTI, Mariana Abrantes; ANDRADE, Mateus Humberto; HARKOT, Marina Kohler; SANTORO, Paula Freire. Gênero e andar a pé: A qualidade do ambiente construído incentiva igualmente mulheres e homens a caminhar? In: ANDRADE, Victor; LINKE, Clarisse Cunha (Orgs). **Cidades de Pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: Babilônia, 2017, p. 129 – 145.

HAEBERLIN, Mártin. Entre derecho y política: la relación entre bien público y bien común. **Metafísica y persona**, p. 87-99, 2018.

HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução de Héctor Fix-Fierro. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4 éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Gpect Files Word Press. Web. Jun/2014. Versão E-book.

LEFEBVRE, Henri. **The Urban Revolution**. Translated by Robert Bononno. London: Minnesota, 1970.

MELENDI, Maria Angélica. **Cidades sitiadas**. Poro. 30 ago. 2005. Disponível em: https://poro.redezero.org/biblioteca/textos-referencias/cidades-sitiadas-maria-angelica-melendi/. Acesso em 21 out. 2022.

OLIVEIRA, Jimmy Lima de. **Desigualdade Urbana, Segregação Socioespacial e a Presença de Crianças de Rua nas Grandes Cidades**. Boletim regional, urbano e ambiental. Vol. 5. Jun. 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5560/1/BRU_n5_desigualdade.pdf. Acesso em 09 jul. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1846075/DF**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 18/05/2020).

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Uma cidade para todos**. In: GARCIA, Maria (Coord.). A cidade e seu estatuto. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras**. Sociologias, Porto Alegre, ano 18, no 42, mai/ago 2016, p. 198-230.

RODRIGUES, Juciano Martins. Acessibilidade, caminhabilidade e políticas para portadores de deficiência no Brasil. In: ANDRADE, Victor; LINKE, Clarisse Cunha (Orgs). **Cidades de Pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: Babilônia, 2017, p. 117 – 128.

SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. **Direito Urbanístico e Estatuto das Cidades. Revista de Direito Imobiliário**, vol. 63/2007, Jul – Dez, 2007.

SILVA, Antônio Nélson Rodrigues da; SILVA, Denise Capasso; PROVIDELO, Janice Kirner. Caminhabilidade em um cenário de envelhecimento populacional. In: ANDRADE, Victor; LINKE, Clarisse Cunha (Orgs). **Cidades de Pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: Babilônia, 2017, p. 161 – 176.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SOUSA, Marcos de. **Calçada é responsabilidade das prefeituras**. Mobilize Org. 22 jul 2019. Disponível em: https://www.mobilize.org.br/noticias/11688/calcada-e-responsabilidade-das-prefeituras.html. Acesso em: 09 jul. 2020.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**: lei de introdução e parte geral, v.1, 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Versão E-book.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **Public Space Policy Framework: by and for local governmets**. October, 2016. Disponível em: https://www.uclg.org/sites/default/files/public_space_policy_framework.pdf. Acesso em 09 jul. 2020.

ZAMPIERI, Fábio Lúcio; ANDRADE, Sheila Patrícia de; DORNELLES, Vanessa Goulart**. O Espaço dos Pedestres**: Uma Avaliação Qualitativa da Percepção Sobre a Qualidade dos Passeios em Porto Alegre/RS. Paisag. Ambiente: Ensaios, N. 41. São Paulo, 2018, p. 143 – 165. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/paam/article/view/125826. Acesso em: 09 jul. 2020.