



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A POLÍTICA URBANA DISCIPLINADA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA À  
LUZ DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTOS SUSTENTÁVEL Nº11  
(CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS) DA AGENDA 2030 DA  
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**

Florianópolis/SC  
2022.

Evaldo José Guerreiro Filho

**A POLÍTICA URBANA DISCIPLINADA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA À  
LUZ DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTOS SUSTENTÁVEL Nº11  
(CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS) DA AGENDA 2030 DA  
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**

Dissertação submetida ao Programa de  
Pós-Graduação em Direito Universidade  
Federal de Santa Catarina, para obtenção  
do título de mestre em direito.  
Orientador: Professor Dr. Pedro de  
Menezes Niebuhr (UFSC)

Florianópolis/SC  
2022.

**Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da  
UFSC.**

Guerreiro Filho, Evaldo José

A política urbana disciplinada na Constituição brasileira à luz do  
Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 (cidades e  
comunidades sustentáveis) da Agenda 2030 da Organização das  
Nações Unidas / Evaldo José Guerreiro Filho

; orientador, Pedro de Menezes Niebhur, 2022.

211 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós  
Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Cidades. 3. Política urbana constitucional. 4.  
Objetivo de Desenvolvimento Sustentável. 5. Direito  
Urbanístico. I. Niebhur, Pedro de Menezes. II. Universidade

Evaldo José Guerreiro Filho

**Título:** A política urbana disciplinada na Constituição brasileira à luz do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebhur  
UFSC

Prof. Dr. Felipe Neves Linhares  
UFSC

Prof. Dr. Luiz Magno Pinto Bastos Junior  
UFSC

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Constitucionalismo, Democracia e Organização do Estado.

---

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebhur  
Orientador

Florianópolis, 2022.

## RESUMO

Esta dissertação trata da análise da política urbana brasileira prevista na Constituição da República à luz do Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável de nº11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) da Agenda 2030 das Organização das Nações Unidas. A intenção é avaliar se os pressupostos e o conteúdo do ODS nº11 pode influenciar diretamente a aplicação das normas constitucionais relativas à política urbana e de que forma isso deve ocorrer. Para tanto, estuda-se e analisa-se os principais elementos da política urbana prevista na Constituição brasileira, seguido da análise do ODS nº11 e suas características jurídicas, chegando-se à compreensão da funcionalidade do atual sistema constitucional brasileiro. Constata-se que o ODS nº11 pode integrar juridicamente a leitura da política urbana brasileira presente na Constituição, o que deve ocorrer principalmente por meio do processo de interpretação/complementação das normas existentes no Brasil. Porém, isso deve ocorrer nos limites do ordenamento jurídico brasileiro. O método de abordagem utilizado é o dedutivo, implementado por meio da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com revisões de literatura, normas jurídicas e jurisprudência, e procedimento monográfico.

**Palavras-chave:** Política urbana constitucional. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11. Cidades e Assentamentos Humanos seguros, inclusivos, resilientes e sustentáveis.

## **ABSTRACT**

This dissertation deals with the analysis of the Brazilian urban policy provided for in the Constitution of the Republic in the light of the Development Goal nº 11 (Sustainable Cities and Communities) of the 2030 Agenda of the United Nations. The intention is to assess whether the assumptions and content of SDG nº 11 can directly influence the application of constitutional norms relating to urban policy and how this should occur. In order to do so, the main elements of urban policy provided for in the Brazilian Constitution are studied and analyzed, followed by the analysis of SDG nº11 and its legal characteristics, reaching an understanding of the functionality of the current Brazilian constitutional system. It appears that SDG nº 11 can legally integrate the reading of Brazilian urban policy present in the Constitution, which must occur mainly through the process of interpretation/complementation of existing rules in Brazil. However, this must occur within the limits of the Brazilian legal system. The method of approach used is the deductive, implemented through the technique of bibliographic and documentary research, with literature reviews, legal norms and jurisprudence, and monographic procedure.

**Keywords:** Constitutional urban policy. Sustainable Development Goal nº11. Safe, inclusive, resilient and sustainable Cities and Human Settlements.

## **Lista de abreviaturas e siglas**

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade

AgR Agravo Regimental

AgInt no AREsp Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial

AI Agravo de Instrumento

ARE Recurso Extraordinário em Agravo

CF Constituição Federal

CNJ Conselho Nacional de Justiça

COP21 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas ou Conferência de Paris

CO2 Dióxido de Carbono ou gás carbônico

CRFB Constituição da República Federativa do Brasil

DJ Diário de Justiça

DJe Diário de Justiça eletrônico

ECOSOC Economic and Social Council

EMBRAPA Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations (Programa das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)

Habitat Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

HC Habeas Corpus

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

iNDC intended Nationally Determined Contribution

IPE Instituto de Pesquisas Aplicadas

LDO Lei de Diretrizes Orçamentária

LGBTI+ Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transsexuais, Intersexuais e mais

LOA Lei Orçamentária Anual

MC Medida Cautelar

MDG Millennium Development Goals

NDC Nationally Determined Contribution

OCDE Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio

ODS Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável

ODS nº2 Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável de nº2 da Agenda 2030 das Nações Unidas.

ODS nº5 Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável de nº5 da Agenda 2030 das Nações Unidas.

ODS nº6 Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável de nº6 da Agenda 2030 das Nações Unidas.

ODS nº11 Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável de nº11 da Agenda 2030 das Nações Unidas.

ODS nº16 Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável de nº16 da Agenda 2030 das Nações Unidas.

OMS Organização Mundial da Saúde

ONU Organização das Nações Unidas

PIB Produto Interno Bruto

PPA Plano Plurianual

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Rcl Reclamação

RE Recurso Extraordinário

SDG Sustainable Development Goal

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

UN United Nations

UNESCO United Nations Education, Scientific and Cultural Organization

VLT Veículo Leve sobre Trilho

WWF World Wildlife Fund

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 A ORDEM URBANÍSTICA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....</b>	<b>15</b>
2.1 O direito urbanístico no Brasil antes da Constituição de 1988 .....	15
2.2 Linhas gerais do direito urbanístico em âmbito global.....	17
2.3 A política urbana na Constituição da Repúblicas de 1988 .....	22
2.3.1 Linhas gerais da política de desenvolvimento urbano na Constituição da República Federativa do Brasil .....	22
2.3.2 A função social da propriedade.....	29
2.2.3 A função social da cidade .....	38
2.2.4 As competências dos entes federados diante da política urbana.....	43
2.4 A autonomia municipal e o âmbito local.....	48
2.5 As relações interurbanas previstas no art. 25, §3º, da Constituição .....	51
2.6 A política urbana para além do ordenamento territorial da cidade.....	58
<b>3 O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 11 E SUA CONDIÇÃO JURÍDICA .....</b>	<b>66</b>
3.1 A Agenda 2030 das Nações Unidas .....	66
3.2 As cidades e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 .....	72
3.3 O desenvolvimento sustentável e os elementos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 .....	83
3.3.1 O surgimento e o histórico do desenvolvimento sustentável .....	83
3.3.2 As variações e dimensões do desenvolvimento sustentável .....	90
3.3.3 Os conceitos e sentidos de inclusivo, seguro, resiliente e sustentável presentes no ODS nº11.....	94
3.4 A condição jurídica do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 .....	103
<b>4 A POLÍTICA URBANA DISCIPLINADA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA À LUZ DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº11 (CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS) DA AGENDA 2030 DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS .....</b>	<b>118</b>
4.1 As possibilidades de interpretação constitucional diante do novo constitucionalismo e de seu sistema jurídico aberto.....	118

4.2 A interpretação constitucional no Estado pós-nacional: a compreensão da Constituição aberta e plural diante das bases soberanas não territoriais .....	124
4.3 O alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas na política urbana brasileira e os limites de sua influência para um interpretação adequada à Constituição da República Federativa do Brasil.....	134
4.4 Os principais elementos constitucionais da política urbana brasileira observados à luz do Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável nº11 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.....	145
4.4.1 Função Social da Cidade Sustentável .....	150
4.4.2 Da Função Social à Função Socioambiental da Propriedade.....	156
4.4.3 Planejamento, Gestão Democrática e o Direito à Cidade .....	163
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>185</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>193</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui índices de população urbana maiores do que a média mundial que gira em torno de 55% (NAÇÕES UNIDAS, 2019). Segundo estudo realizado pela Embrapa (BRASIL, 2017), a população urbana brasileira de 84,3% vive em 0,63% do território nacional. Nesse contexto de alto incremento urbano, as cidades brasileiras possuem problemas estruturais que dificultam e impedem a realização de diversos direitos fundamentais para boa parte da população. Dados do IBGE Cidades (2015/2019) informam que mais de 30% da população não possui esgotamento sanitário, por rede ou fossa séptica, que cerca de 15% não possui acesso a abastecimento de água ou recolhimento de lixo diário e que apenas 37,9% das pessoas 15 anos ou mais praticam atividades físicas regularmente.

Em dados absolutos, as últimas informações do IBGE (2008/2015) afirmam que 87.089,4 (oitenta e sete mil e oitenta e nove, vírgula quatro) toneladas/dia de lixo, mesmo quando recolhido, tem destino inadequado, que 2.122.472 (dois milhões, cento e vinte e dois mil, quatrocentos e setenta e dois) domicílios possuem no máximo 2 cômodos, que 35.559.535 (trinta e cinco milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, quinhentos e trinta e cinco) de pessoas vivem em domicílios com apenas um quarto e que 10.146.721 (dez milhões, cento e quarenta e seis mil, setecentos e vinte e uma) de pessoas trabalham em uma cidade e moram em outra, realizando esse deslocamento praticamente todos os dias, entre a residência e seu lugar de trabalho.

Esses problemas trazem dificuldades cotidianas, bloqueando o acesso a bens e serviços básicos para milhões de pessoas, restringindo o acesso a infraestrutura, como habitação adequada, saneamento básico, transporte e áreas de lazer. Além destes, problemas de desorganização sócio-espacial e de acesso à renda adequada, alimentação suficiente, educação e saúde, fazem com que as cidades ainda, na maioria dos casos, sejam lugares não sustentáveis social, econômica e ambientalmente.

Essas circunstâncias fomentam a exclusão, mantendo ou, as vezes, elevando o número de pessoas vivendo na pobreza e até mesmo abaixo dela, e inviabilizam a convivência urbana e/ou o cuidado com ambientes naturais, bem como qualquer forma de resiliência em face de desafios humanos, seja de ordem natural ou social.

Esses e outros problemas são pauta dos 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas e suas 169 metas traçadas na busca de soluções até o ano de 2030 (ONU, 2015a). Tais objetivos fazem parte de um amplo processo,

liderado pelas Nações Unidas, que se integra buscando garantir e efetivar os direitos humanos em toda parte do planeta em uma realidade de globalização.

Estes objetivos como diversos outras regras e diretrizes internacionais, seja pela sua característica universalizante, seja pela sua generalidade de conteúdo, são motivos de disputa ideológica, sobretudo quanto aos seus sentidos. Ao mesmo tempo, possuem uma força mobilizadora capaz de realizar transformações necessárias para se atingir determinados objetivos. É a partir desta questão que o presente trabalho propõe um processo de investigação sobre a possibilidade de leitura dos dispositivos constitucionais da política urbana face o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, de forma a contribuir para a caracterização de conteúdo da política urbana brasileira com uma perspectiva transformadora.

A hipótese principal do trabalho afirma que a compreensão dos pressupostos e do conteúdo do ODS nº11 pode influenciar diretamente a aplicação das normas constitucionais relativas à política urbana, o que deve ocorrer principalmente por meio do processo de interpretação/complementação das normas existentes no Brasil, mantendo a integralidade do paradigma da política urbana constitucional.

Além disso, o objetivo principal que integra este trabalho intenta ainda aferir em que condições essa influência pode e/ou deve ocorrer, se relacionada diretamente a uma razão de conteúdo ou também indiretamente diante de uma perspectiva de paradigma, em face da forma e do sentido interpretativo das formulações do Direito. É nesse sentido, que a presente pesquisa, inclusive, se propõe a averiguar que a dinâmica existencial destes novos direitos vinculados à ordem urbana não compactuam com a perspectiva científica cartesiana-lockiana-newtoniana, produtora de processos de conhecimento a partir da especificação, individualização e da compartimentação dos objetos, considerando-os separadamente de qualquer relação com os sujeitos.

Intentando com isso a adequação de uma perspectiva de conhecimento compatível com a configuração existencial do desenvolvimento sustentável, da política urbana e das relações humanas com o ambiente, é utilizado nessa pesquisa um método que procura não separar a parte do todo, partindo da estrita realidade e entendendo que o objeto sofre fortes influências do sujeito no processo de pesquisa e conhecimento.

A abordagem utilizada ao longo da dissertação segue o método dedutivo, implementado por meio da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com revisões

de literatura, normas jurídicas e jurisprudência, sendo o procedimento para a elaboração do trabalho configurado no método monográfico.

Em sua estrutura textual, a dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo estuda a doutrina brasileira a respeito dos elementos constitucionais da política urbana, dando centralidade, diante de outros dispositivos constitucionais, aos presentes no arts. 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Como forma de produzir um sentido integrado do ordenamento jurídico brasileiro à elementos histórico do direito urbanístico, contextualizando-os mundialmente, o presente capítulo também integra determinados significados e sentidos trazidos em uma leitura realizada diante do todo constitucional e pelo Estatuto da Cidade (lei nº10.257/2001) e pelo Estatuto da Metrópole (lei nº13.089/2015).

Esta compreensão é realizada com base na doutrina e na legislação brasileiras, elegendo-se como central para a o desenvolvimento da política urbana os elementos constitucionais da função social da propriedade, da função social da cidade, da competência dos entes federativos diante da política urbana, da autonomia municipal e importância local, além das relações interurbanas e da necessidade de se compreender a política urbana para além dos limites geográficos e de análise territorial, tradicionalmente realizadas.

O segundo capítulo realiza a abordagem do ODS nº 11 com a intensão de compreender a existência ou não de uma condição jurídica para ele, frente a sua imersão na realidade brasileira. Para tanto, o capítulo realiza a leitura das pretensões e motivos da Agenda 2030 e o seu significado, seu surgimento e sua importância no contexto mundial.

Antes de adentrar na perspectiva jurídica propriamente dita, o segundo capítulo intenta realizar a integração das cidades ao conceito de desenvolvimento sustentável, relacionando-o ao ODS nº11, incluindo fatores históricos, condicionamentos e a conceituação dos elementos principais deste ODS. Isso forja a direção proposta pelo Objetivo ora estudado. Daí a importância de se compreender os significados de *inclusivo*, *seguro*, *resiliente* e *sustentável*.

Feita esta leitura preliminar do ODS nº11, é que se parte para a compreensão do seu suposto sentido jurídico, principalmente em relação ao ordenamento jurídico brasileiro. Observando o seu uso na realidade brasileira, a pergunta pontual neste momento busca uma resposta para se saber se este uso é algo obrigatório ou não para as instituições e sociedade do país.

O terceiro capítulo que procura entender a inter-relação do ODS nº11 com a política urbana disciplinada na Constituição da República Federativa do Brasil, é iniciado sob o olhar da compreensão de um novo constitucionalismo, que entende o sistema constitucional como um sistema jurídico aberto. Esta leitura é feita frente a um Estado dito pós-nacional, que, diante de seu enfraquecimento internacional, busca a compreensão da Constituição aberta e plural, na tentativa de manter suas bases soberanas, ainda que de uma soberania não exclusivamente territorial.

Passado este ponto e compreendido os influxos do novo momento que exigem do Estado e de seu ordenamento jurídico novos mecanismos de legitimidade, o capítulo terceiro passa a abordar o alcance do ODS nº11 na política urbana brasileira e os seus limites. Pergunta-se, buscando sua resposta: até que ponto vai a influência do ODS nº11 nas formulações jurídico-político-sociais brasileira para que uma interpretação adequada da Constituição da República possa ocorrer, integrada a atual ordem mundial e uma perspectiva de sustentabilidade?

Essa resposta ocorre no momento seguinte com a reanálise dos principais elementos da política urbana constitucional, eleitos no primeiro capítulo e reorganizados com base na perspectiva da construção do desenvolvimento sustentável e das compreensões estabelecidas pela doutrina para os elementos e metas do ODS nº11, passando a compor, assim, nos termos constitucionais, a função social da cidade sustentável, a função socioambiental da propriedade e o planejamento, a gestão democrática e o direito à cidade.

Além da compreensão e análise científica do tema, a pretensão do presente trabalho é também a de colaborar com a disseminação da perspectiva dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas no campo do Direito, como forma de contribuir para uma realidade mais justa e equilibrada, reconhecendo a importância do meio ambiente construído para o processo do desenvolvimento sustentável e de transformação da realidade.

## 2 A ORDEM URBANÍSTICA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 2.1 O direito urbanístico no Brasil antes da Constituição de 1988

O direito urbanístico, como regulação do processo de urbanização<sup>1</sup>, surge a partir do século XIX<sup>2</sup> com o foco no regramento dos traçados das cidades e em questões sanitárias (CARVALHO NETO e PEREZ, 2019, p.27). Isso ocorre fundamentalmente desencadeado pela revolução industrial (ENGELS, 2010; HUMBERT, 2009; ANDRADE, 2019).

É fato que isso não se consubstancia das mesmas formas em todo o mundo, mesmo porque o desenvolvimento econômico e o processo de industrialização foram e ainda são muito díspares. Considerando a qualidade dos processos de urbanização, por seu principal motivador, Milton Santos (2018b, p.34) infere que “(...) nos países subdesenvolvidos estamos em face de uma urbanização demográfica, enquanto nos países industrializados a urbanização seria principalmente ‘tecnológica’ ou econômica.”

De certa forma, o urbanismo<sup>3</sup> que predomina no século XX é àquele proveniente das principais técnicas realizadas em Paris no período do Segundo Império, entre 1850 e 1870, capitaneadas pelo Barão Haussmann e que, desde então, predominaram em várias cidades em escala global, independente dos motivos da urbanização (MENDOZA, 2020, p.204; HARVEY, 2015b).

No entanto, é fato que mesmo antes do processo de urbanização ocorrido na modernidade já existiam regras referentes à organização das cidades como, por exemplo, as Ordenações Filipinas, legislação portuguesa que previa limites para as construções consubstanciadas a partir da conformação estética das cidades (CARVALHO NETO e PEREZ, 2019, p.32).

---

<sup>1</sup> “Desde 2007 o mundo presencia uma realidade nova, historicamente radical: há mais gente nas cidades do que no campo. Há cem anos, apenas 10% da população mundial vivia em cidades. Atualmente somos mais de 50% e até 2050 seremos mais de 75%.” (LEITE; AWAD, 2012, p. 20).

<sup>2</sup> “Desde que el Barón Haussmann se propuso la primeira versión de unas reglas urbanísticas diferenciadas de la tradición romana, está última más vinculada hacia derecho de vistas, desagües y servidumbres; el Derecho urbanístico há girado em torno de la materialización de um modelo de ciudad. La teleología de la regla urbanística responde al modelo de urbanismo predominante.” (MENDOZA, 2020, p.201).

<sup>3</sup> Hely Lopes Meirelles (1999, p.433) ensina que “[...] Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.

No entanto, fora algumas regras gerais, a maior parte das regulamentações urbanísticas ocorriam no âmbito local e de forma esparsa, possuindo o nome de “posturas municipais” para amenizar, como afirma Adilson de Abreu Dalari (2019, p.16), seu caráter impositivo.

No Brasil, o crescimento urbano inicia no final do século XIX e se intensifica a partir dos anos de 30 do século XX. Já na década de 1950, como fruto do processo de industrialização, a maior parte da economia brasileira já era gerada nos centros urbanos (FERNANDES, 1998, p.3). A maior parte do processo de urbanização brasileiro acabou sendo conduzido por interesses privados, face o paradigma dominante “(...) liberal e individualista dado pelo Código Civil à questão dos direitos de propriedade (...)” (FERNANDES, 1998, p.6)

Edésio Fernandes (1998, p.7) afirma que a partir dos anos 30 do século XX, legislações urbanísticas têm sido aprovadas no Brasil, fundamentalmente sob o paradigma da função social da propriedade já previsto na Constituição de 1934. No entanto, tal paradigma nunca foi hegemônico, em face dos preceitos do Código Civil de 1916.

A principal legislação aprovada anteriormente à Constituição da República promulgada em 1988 foi a lei de parcelamento do solo urbano (lei nº6.766/1979). Esta lei, de caráter progressista, representou um marco na mudança de enfoque que vinha sendo dado às questões referentes ao espaço urbano pelo Código Civil 1916. Logo após, várias outras legislações importantes foram aprovadas, sobretudo em matéria ambiental (FERNANDES, 1998, p.7), sendo a principal a lei que criou a Política Nacional do Meio Ambiente (lei nº6.938/1981).

Após a promulgação da Constituição da República em 1988, a matriz do o regime jurídico urbanístico provém dela que como centro de convergência de conteúdos, condicionando toda a produção jurídica e as decisões políticas nesta seara (MOURA, TORRES e MOTA, 2021, p.7). Essa perspectiva constitucional produz subsistemas diante do conteúdo proposto pelo regime jurídico fundamental, dentre eles aquele que envolve a cidade, fixando “(...) *competência* dos entes federados, *normas procedimentais*, *políticas urbanas*, *princípios* e *diretrizes*, bem como, *direitos fundamentais* correlatos.” (MOURA, TORRES e MOTA, 2021, p.8).

Ainda diante do processo de organização desse subsistema, a partir de sua essência constitucional, Moura, Torres e Mora (2021, p.18-19) avançam na designação desse ramo jurídico, nomeando-o de Direito da Cidade, tornando-a uma disciplina

autônoma e que não se atrela exclusivamente à regulação urbanística ou mesmo à regulação normativa da ciência do Urbanismo, já que a referida regulação ultrapassa o estudo, regulação, controle e planejamento das cidades, envolvendo “(...) como todo o Direito a regulação das próprias relações sociais na urbe.”

No entanto, mesmo compreendendo o sentido dado pelos autores a cima citados, em função do ponto de vista que observa este direito como àquele que regula as atividades que ocorrem em função das cidades e das pessoas que nela vivem, a opção deste trabalho ainda mantém o ramo jurídico referido com a denominação de direito urbanístico, incorporando todas as tratativas e regulações das relações sociais produzidas e provenientes da cidade, seja de ordem individual ou interpessoal, privada ou pública, ou decorrentes de serviços, bens, espaços e domínios urbanos.

## ***2.2 Linhas gerais do direito urbanístico em âmbito global***

De certa forma, por mais que mantenha suas peculiaridades, o Brasil está inserido no contexto global, que no final do século XX, caminhou a passos largos para um processo de integração, sobretudo a partir da globalização<sup>4</sup> econômica<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Segundo François Chesnais (1996, p.23-25), o termo globalização foi forjado nas escolas estadunidenses de administração de empresas, popularizado por estratégias de marketing, com a intenção de passar a mensagem de que liberalização e desregulação são fundamentais para ampliar lucro e que inovações tecnológicas como telemática e satélites são instrumentos formidáveis para ampliar as estratégias de controle e comunicação. O termo globalização era bastante amplo e vago para que qualquer explicação sobre o processo de internacionalização das relações econômicas, forjado pelo neoliberalismo, fosse realizada, acomodando qualquer intensão ou ideologia. Surge em contraponto ao termo francês “mundialização”, que não se popularizou por não ter sido recepcionada na influência da língua inglesa e por trazer um sentido menos vago, que permitia identificar que ao avançarem as relações econômicas a um âmbito mundial, deveriam também serem construídas instituições políticas mundiais capazes de regular o movimento da economia. Sob a lógica neoliberal, regulação era tudo o que os grandes grupos industriais e financeiros multinacionais não queriam.

Almeida (2018, p.239), por sua vez, afirma que a ideia de globalização surgiu em meados da década de 1980. A autora elenca três dimensões para a globalização, a saber, a dimensão política, econômica e tecnológica. A primeira dimensão impõe ao Estado a necessidade de avaliar o impacto além de suas fronteiras de suas ações, o que deveria levar os Estados a cooperarem diante de determinadas pautas e problemas. A globalização econômica está relacionada a abertura dos mercados nacionais, com a adequação de preços em âmbito internacional, a exportação como prioridade da economia, a orientação de políticas monetárias e fiscais para a redução da inflação, a privatização e a desregulação da economia. E a globalização tecnológica decorrente da terceira revolução industrial, ou seja, o avanço da informática (ALMEIDA, 2018, p.240-241).

<sup>5</sup> Esse fenômeno é fundamental para a compreensão atual de qualquer padrão normativo internacional, com fortes influências dentro de todos os países. Cláudio Pereira de Souza Neto (2020, p.22-23) afirma que “no contexto norte-atlântico, a globalização costuma ser tida como causa da tendência de ‘precarização’ das relações de trabalho. A ‘desterritorialização do processo produtivo’, propiciada pela substituição do modelo fordista por formas mais flexíveis de organização da produção, permitiu que postos de trabalho, bem remunerados, fossem deslocados para locais em que os trabalhadores recebiam salários menores. (...) A globalização também é tida como responsável pelo desmonte da rede de proteção social criada a partir do 2º pós-guerra. A partir da década de 1980, a retórica do reformismo, antes associada à democratização

É fato que o produto histórico que desenvolveu a sociedade brasileira, o conformou de maneira dependente às economias centrais<sup>6</sup>, caracterizando o Brasil atualmente como um país subdesenvolvido, o que determinou a formação e organização das cidades brasileiras<sup>7</sup>.

Mesmo assim, e sobretudo nas últimas décadas, o Brasil vem sofrendo influência direta e indireta dos aspectos transnacionais que vem reconfigurando as cidades em escala global dentro do âmbito que se desenvolvem, fundamentalmente em uma perspectiva econômica e de divisão social do trabalho (SANTOS, 2018a).

Assim, compreender em linhas gerais o movimento que ocorre no mundo quanto ao direito urbanístico, é condição essencial para compreender o direito urbanístico e a política urbana brasileira. É nesta seara que a proposta de classificação de Mendoza (2020, p.205) do direito urbanístico em três etapas se faz fundamental no presente trabalho. O autor referencia três momentos. O primeiro momento, entre 1855-1890, que inicia com Haussmann e culmina em 1990, com o término do modelo estruturalista e com a crise ecológica acumulada até então. Neste há também a derrocada do modelo de industrialização<sup>8</sup>. Na esteira do que ensina o referido autor, tratava-se de um direito

---

do Estado e da sociedade (...) passou a ser utilizada para designar as medidas de desestruturação do Estado social e de redução da intervenção estatal no domínio econômico. (...) Há 30 anos, a legislação mundial vem se ‘padronizando’ para se adequar aos limites de intervenção do Estado no domínio econômico preconizados pelo neoliberalismo.”

<sup>6</sup> Trata-se de um processo que desde as origens da colonização brasileira se caracterizou como agro-exportador. No entanto, essa dinâmica se altera, influenciando drasticamente no processo de urbanização, com fim da Segunda Guerra Mundial, quando o “desenvolvimento das forças produtivas do centro hegemônico” inferem-se para a América Latina em busca da abertura de novos mercados, permitindo, contraditoriamente e diante da tentativa de proteção da indústria nacional, que houvesse a instalação de indústrias estrangeiras (chamadas filiais) no interior das economias nacionais. Isso foi impulsionado, de certa forma, por condicionantes políticas, como estímulos para a instalação de indústrias e remessa de lucros para o centro hegemônico, uma política repressiva contra movimentos operários, como fatores econômicos como mão de obra barata, disponibilidade de excedentes de capitais produzidos pelo setor primário-exportador e existência de recursos materiais e humanos existentes, que já partiam de um determinado nível de desenvolvimento, dentre eles, um mercado já conformado e apto à expansão (BAMBIRRA, 2019, p.134-136).

<sup>7</sup> “A urbanização latino-americana foi marcada por reformas urbanas por massivos investimentos em obras de infra-estrutura que expulsaram os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias, higienizar e abrir espaços. Os Estados Nacionais passam a investir em infra-estrutura para induzir o desenvolvimento industrial (substituição das importações) e o urbanismo reformador das cidades. Os investimentos viários e em sistemas de transportes passaram a ser centrais para a manutenção do crescimento econômico e para dar abrigo aos fluxos crescentes de mercadorias e pessoas. Os trabalhadores vão se assentando nas periferias, pois os baixos salários recebidos não eram suficientes para adquirir um terreno ou alugar uma casa nas áreas centrais das cidades. Nestes lugares, o Estado desobrigava-se quanto à colocação de infra-estrutura básica, contribuindo para a consolidação de assentamentos informais, clandestinos ou precários.” (OSÓRIO, 2006, p.22)

<sup>8</sup> É fundamental se avaliar que essa derrocada da industrialização deve ser compreendida como fenômeno apto a hegemonizar a reconfiguração das relações sociais, não como uma realidade efetiva em todo o planeta. A diminuição drástica do fenômeno da industrialização que ocorre nos países denominados centrais, não se verifica nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, que ainda a buscam e se

urbanístico relacionado exclusivamente a regular a cidade, apegado ao zoneamento, com um sistema de planos fechados, com a limitação da propriedade privada, o seccionamento territorial, compondo-se em uma norma urbanística monofuncional (MENDOZA, 2020, p.206-207).

O segundo momento, que ocorre segundo Mendoza (2020, p.206) entre 1996 e 2016, traz evidentes preocupações com o meio ambiente e passa a ocorrer sobretudo a partir da Rio 92, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. Desde então, o direito urbanístico não mais se orienta apenas para regular a área da cidade e sua ocupação, “(...) sino que comienza a concebirla como *un ‘habitat’ donde se lucha por restituir el equilibrio ambiental roto por los modelos de desarrollo urbano.*” A partir da conferência de Istambul, conhecida como Habitat II, conceitos como *desenvolvimento urbano sustentável, ambiente urbano e gestão racional do solo urbano* passam a ser aplicados no direito urbanístico.

O terceiro momento no processo de desenvolvimento do direito urbanístico global, segundo Mendoza (2020, p.206-207) ocorre a partir de 2016, com a conformação de um direito à cidade pelos seus cidadãos. Essa terceira etapa possui como marco a aprovação da Nova Agenda Urbana (ONU, 2019), por meio da conferência Habitat III, que ocorre em Quito em 2016 e possui como marco temporal de implementação o ano de 2030. A essência desta nova perspectiva prioriza não apenas regular a cidade ou mesmo o seu habitat, mas colocar ambos a serviço dos cidadãos<sup>9</sup>.

Esse processo não tem a intenção de negar os conhecimentos das etapas anteriores, mas apenas o de se tornar paradigma central do novo modelo de desenvolvimento urbano, que passa a centrar esforços na colaboração da implementação dos direitos fundamentais, em um ambiente urbano mais sustentável, com um planejamento mais humanizado, incorporando conceitos e processos de organização

---

“beneficiam” do fenômeno da utopia industrialista. José Eli da Veiga (1993) afirma que o processo social que consolida a industrialização (a racionalização do trabalho, visto como um dever moral e uma obrigação social, na qual quanto mais se trabalha mais a vida melhora, estando a produtividade relacionado diretamente ao quantidade de trabalho), desaparece nesta nova fase pós-industrialista que alcança os países centrais, diminuindo o domínio da racionalidade econômica sobre outras racionalidades, colocando em cheque a própria noção tradicional de desenvolvimento, estritamente ligada a industrialização.

<sup>9</sup> A agenda que entra na pauta da Conferência sobre Cidades e Assentamentos Humanos da Habitat III, em Quito, em 2016, “(...) supera, em muito, o tema urbano visto apenas enquanto setores ou serviços (habitação, mobilidade, saneamento e planejamento), e tange essencialmente temas transversais, macroeconomia, geopolítica, segurança internacional, saúde pública, além do debate sobre direitos humanos e compromissos estratégicos de desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental.” (BALBIM, 2016, p.290)

como o de *smart cities*, de *boa administração do urbanismo*, *resiliência de alcance global*, etc (MENDOZA, 2020, p.207).

Nessa formulação, há uma aproximação evidente do direito urbanístico com os direitos humanos, já que a implementação do primeiro busca a realização do segundo. De certa forma, esta aproximação já vem ocorrendo desde o momento em que o desenvolvimento é reconhecido como um direito humano<sup>10</sup> (ONU, 1986; SÁTIRO, MARQUES e OLIVEIRA, 2016; PESSOA e SOBRAL, 2021) e adentra à agenda urbana<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> “O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.” (ONU, 1986)

<sup>11</sup> A Nova Agenda Urbana (2019) apresenta esta nova orientação do direito urbanístico, voltado ao desenvolvimento sustentável e à implementação dos direitos humanos: “Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como “direito à cidade”, em suas legislações, declarações políticas e estatutos.

Nosso objetivo é alcançar cidades e assentamentos humanos onde todas as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais, assim como de liberdades fundamentais, orientadas pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito ao direito internacional. (...)

Vislumbramos cidades e assentamentos humanos que: (a) cumpram sua função social, inclusive a função social e ecológica da terra, com vistas a alcançar, progressivamente, a plena concretização do direito à moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado, sem discriminação, com acesso universal a sistemas de abastecimento de água potável e saneamento seguros e acessíveis, assim como acesso igualitário para todos a bens e serviços públicos de qualidade em áreas como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência; (b) sejam participativos; promovam a participação cívica; estimulem sentimentos de pertencimento e apropriação entre todos seus habitantes; priorizem espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, adequados para famílias; fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e participação política, conforme o caso; e propiciem a coesão social, a inclusão e a segurança em sociedades pacíficas e plurais, nas quais as necessidades dos habitantes sejam satisfeitas, reconhecendo as necessidades específicas daqueles em situação de vulnerabilidade; (c) alcancem igualdade de gênero e empoderem todas as mulheres e meninas, garantindo a participação plena e efetiva das mulheres e direitos iguais em todas as áreas e em funções de liderança em processos decisórios em todos os níveis; garantindo emprego decente e remuneração igual para trabalho igual ou de igual valor para todas as mulheres; e previnam e eliminem todas as formas de discriminação, violência e assédio contra mulheres e meninas em espaços públicos e privados; (d) estejam aptos a enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades de um crescimento econômico inclusivo e sustentável, presente e futuro, utilizando a urbanização para transformação estrutural, alta produtividade, atividades de alto valor-agregado e uso eficiente de recursos, aproveitando economias locais, reconhecendo a contribuição de setores informais e apoiando sua transição sustentável para a economia formal; (e) cumpram suas funções territoriais para além de suas fronteiras administrativas e atuem como polos propulsores de desenvolvimento urbano e territorial equilibrado, sustentável e integrado em todos os níveis; (f) promovam o planejamento e investimentos sensíveis à idade e ao gênero para uma mobilidade urbana sustentável, segura e acessível a todos e todas e sistemas de transporte de passageiros e de cargas que façam uso eficiente de recursos e que efetivamente conectem pessoas, lugares, bens, serviços e oportunidades econômicas; (g) aprovelem e implementem políticas de redução e gestão de risco de desastres, reduzam a vulnerabilidade, desenvolvam resiliência e capacidade de resposta a perigos naturais e de origem humana, promovam a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas; (h) protejam, conservem, restaurem e promovam seus ecossistemas, sua água, seus

Dentro desse processo de referências internacionais à política de desenvolvimento urbano, merece destaque também a visão da Carta Mundial do Direito à Cidade, que estabelece este direito como um “(...) usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social.” (SAULE JUNIOR, 2019a, p.148)

Na mesma linha, Saule Junior (2019a, p. 148-150) especificando o grau de importância que influenciou a Nova Agenda Urbana, afirma que a visão da Plataforma Global do Direito à Cidade propõe a mesma como um bem comum, liberta de qualquer forma de discriminação, com igualdade de gênero, diversidade cultural, com uma cidadania inclusiva, participação política ampla, cumprindo sua função social e garantindo o uso e ocupação equitativa do território, com espaços públicos de qualidade, com economias inclusivas e respeitando o vínculo do urbano com o rural (SAULE JUNIOR, 2019a, p.152).

Nessa dimensão, o direito urbanístico se modifica, deixando sua posição monofuncional, para uma postura plurifuncional, relacionando-se diretamente a diversos direitos fundamentais, como uma espécie de direito síntese (direito a ter direitos) que garante o acesso aos benefícios e vantagens da cidade (MENDOZA, 2020, p.211-212).

Este aspecto plurifuncional deve ser compreendido como “(...) um precepto con múltiples y a veces indistinguibles objetos y teleología de forma a priori, tiene la versatilidad de acoplarse en cualquier tiempo, modo e circunstancia (...)” (MENDOZA, 2020, p.215)

A partir dessa nova conformação plurifuncional, as características do direito urbanístico também se alteram, adquirindo as seguintes perspectivas: a) as regras serão incompletas, devendo ser posteriormente complementadas, face a diversidade e dinâmica da vida urbana; b) os preceitos normativos poderão ser produzidos como diretrizes padrão que colaborarão com a Administração Pública diante de situações especiais ou atípicas; c) as regras urbanas poderão possuir indicação flexível, podendo ser regulamentadas pela Administração pública e/ou pela gestão urbana; d) a implantação de regras de estímulo para o melhor aproveitamento urbanístico do solo; e, por fim, e) o direito urbanístico deve possuir uma diretriz-eixo, ou seja, um fio condutor que permita o desenvolvimento da política urbana por parte da Administração Pública (MENDOZA, 2020, 215-216).

---

habitats naturais e sua biodiversidade, minimizem seus impactos ambientais e migrem para a adoção de padrões de consumo e produção sustentáveis.”

Esses elementos internacionais produzem leituras e releituras do direito urbanístico e da política de desenvolvimento urbano que impactam significativamente no âmbito dos países, mesmo diante daqueles que já possuem elementos técnico-jurídicos bastante avançados, como é o caso do Brasil<sup>12</sup>.

### ***2.3 A política urbana na Constituição da República de 1988***

#### *2.3.1 Linhas gerais da política de desenvolvimento urbano na Constituição da República Federativa do Brasil*

Os processos de centralização jurídica, política e financeira foram os principais elementos geradores de uma realidade de organização fundiária e urbana excludente no Brasil. A partir dos anos de 70 e principalmente em 80 do século XX, inúmeros movimentos políticos e sociais se organizaram em torno de uma pauta de reforma urbana. Além da lei nº6.766/1979 e de diversas legislações ambientais, surgiram experiências de democratização da gestão em âmbito municipal (FERNANDES, s/d, p.3-4).

Até o início da vigência da Constituição da República em 1988 não existiam dispositivos constitucionais específicos sobre o desenvolvimento e a gestão urbana. O processo constituinte que gerou a Constituição possuiu um elevado grau de participação, tendo grande parte da política urbana sido proveniente da Emenda Popular de Reforma Urbana, que continha como principais pontos a autonomia municipal, a gestão democrática das cidades, o direito social à moradia, o direito à regularização de assentamentos informais consolidados, a função social da propriedade urbana e o combate à especulação imobiliária (FERNANDES, s/d, p.4-5)

Assim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe um capítulo exclusivo, dentro do título sobre a Ordem Econômica, (capítulo II) sobre a Política Urbana. Segundo João Telmo de Oliveira Filho (2018, p.62), mesmo fazendo parte do Título sobre a ordem econômica, a política urbana presente na Constituição

---

<sup>12</sup> Bruno Grego-Santos (2019, p.57-71) relaciona as Conferências Habitat das Nações Unidas aos momentos em que existiram avanços positivados no Brasil no campo do direito urbanístico. Segundo o autor, a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos de 1976 (Habitat I) impactou na produção da lei nº6766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) e na recepção da política urbana na Constituição de 1988. A II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos (Habitat II), realizada em Istambul, no ano de 1996, teria impactado na elaboração da lei nº10.257/2001 (Estatuto da Cidade). E a aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2015, dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS nº11, complementada pela Nova Agenda Urbana, produto da Conferência da ONU sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável, realizada em Quito, em 2016 (Habitat III) teriam influenciado a Lei nº13.089/2015 (Estatuto da Metrópole).

guarda significativa relação com a justiça social visto que está relacionada com “(...) o princípio da dignidade humana e da correção das desigualdades sociais e com os princípios políticos da democracia e da participação popular do que o desenvolvimento econômico (...)”

Os arts. 182 e 183 da Constituição da República constituem as bases dessa política no direito brasileiro, tanto para a atuação do Estado quanto dos particulares. A Constituição da República ainda complementa essa organização por meio de outras regras e princípios presentes no art. 5º, XXII e XXIII, art. 6º, *caput*, art. 21, IX e XX, art. 23, I, III, VI, IX e X, art. 24, I, VII e VIII, art. 25, §3º, art. 30, I e VIII e art. 170, II e III.

O art. 183 se vocaciona na garantia do direito de moradia e do direito ao acesso à terra urbana, de maneira regular e formal, como elemento estrutural dessa política urbana, essencial para garantir a dignidade das pessoas que vivem nas cidades. Este artigo aborda o usucapião especial urbana e, segundo Carvalho Neto e Perez (2019, p.43) teve muito menos repercussão do que acreditava o constituinte.

Assim, a regra do art. 183 da Constituição da República deve ser lida em conjunto com outros dispositivos constitucionais que contêm valores fundantes do Estado brasileiro, sobretudo quando se refere ao direito de moradia. Este direito fundamental, por sua vez, foi instituído pela emenda constitucional nº26/2000 e está prescrito no art. 6º, *caput*. A leitura deste direito à moradia se complementa diante da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF) e do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF).

Interpretando o art. 23, inciso IX, da Constituição da República, Bernardo Gonçalves Fernandes (2017, p. 735) observa que, mesmo que nem todos reconheçam no direito à moradia o substrato da dignidade humana, é inegável que o mesmo está presente. Não confundido com o direito à casa própria, o direito à moradia trata da garantia que todos possuem a um lar, uma residência, com padrões mínimos tanto internos (privacidade, conforto, higiene, etc) quanto externos (saneamento básico, segurança, acessibilidade, lazer, etc).

Já o art. 182 da CRFB é mais amplo, e produz regras e diretrizes para todo o espaço urbano e suas áreas de influência, apresentando um núcleo normativo e valorativo que conduzirá toda a política urbana no território brasileiro.

A primeira diretriz normativa presente no *caput* do art. 182 estabelece o poder público municipal como o principal condutor das políticas de desenvolvimento urbano. Essa é uma determinação que complementa a perspectiva prescrita no art. 30, inc. I e VIII,

da Constituição da República, cujos dispositivos afirmam que compete aos Municípios (I) legislar sobre assuntos de ordem local e (VIII) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988).

A segunda diretriz da política de desenvolvimento urbano prescrita no *caput* do art. 182, ordena que ela além de ser *executada pelo Poder Público municipal*, seguirá *diretrizes gerais fixadas em lei*. Nesse sentido, fica evidente a existência de duas dimensões no processo de desenvolvimento urbano. Uma de caráter nacional, regional e estadual, na qual as diretrizes gerais serão fixadas, e que deve ser executada pela União e pelos Estados, e uma de caráter local, de competência dos Municípios (SILVA, 2010, p. 751).

Ao final, o *caput* do art. 182 da Constituição da República prescreve dois grandes objetivos da política de desenvolvimento urbano, ou seja, “[...] ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Carlos Garcias e Jorge Bernardi (2008), no debate sobre as funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes, afirma que certos elementos destes dispositivos constitucionais, além das possíveis e existentes regulamentações infraconstitucionais, estão atrelados a documentos externos ao próprio ordenamento jurídico, como é o caso da Carta de Atenas de 1933 (CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA, 1933) e da Carta de Atenas de 2003 (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2003). Além destes documentos, o sentido da função social da cidade e o bem-estar dos habitantes devem ser conformados a partir da própria Constituição da República e de outras leis, como é o caso do Estatuto da Cidade.

Os autores Carlos Garcias e Jorge Bernardi (2008, p. 14) concluem que a norma constitucional que prevê a necessidade de que a cidade e a política de desenvolvimento urbano respeitem suas funções sociais possui caráter aberto e “[...] pode e deve ser desvendada e transformada em princípios orientadores ao Poder Público, para planejar e implementar os direitos fundamentais”. Segundo eles, “a cidade é uma obra em construção, bem como a maneira como é vista e estudada, que deve ser preservada, como de resto toda a natureza, para as gerações futuras”.

Voltando-se para dentro do ordenamento jurídico, a norma infraconstitucional que especifica o conteúdo das funções sociais da cidade e que procura conduzir ao bem-

estar de seus habitantes é o Estatuto da Cidade<sup>13</sup> (lei nº10.257/2001), ainda que não seja a única<sup>14</sup>. É importante também resgatar que ao Município, na ordem local, compete preencher o conteúdo das funções sociais da propriedade e da cidade, o que ocorre, via de regra (GUERREIRO FILHO, 2018, p.10), através dos planos diretores (§ 1º do art. 182 da CRFB).

Assim explica Helly Lopes Meirelles (1994, p.95-96), ensinando que o plano diretor ou plano de desenvolvimento integrado é o “[...] complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”.

Neste conceito de plano diretor é possível ainda agregar a perspectiva de desenvolvimento dos aspectos cultural, histórico, arqueológico e ambiental<sup>15</sup>, resguardando os direitos intergeracionais, devendo a referida lei ser produzida com ampla e irrestrita participação popular, fator este imprescindível a sua validade<sup>16</sup>. Além do mais,

---

<sup>13</sup> “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 2001). Isso não quer dizer que estejam limitadas todas as funções sociais da cidade a esse dispositivo legal, muito pelo contrário, essas funções estão contidas em diversas outras regras jurídicas ou mesmo em outras construções doutrinárias.

<sup>14</sup> A lei nº13.311/2016 (BRASIL, 2016b) é outro exemplo de legislação infraconstitucional que contribui com o conteúdo da função social da cidade.

<sup>15</sup> Na esteira do que ensina José dos Santos Carvalho Filho (2013, p.341), de que o aspecto ambiental seria incumbência do Poder Público e da coletividade, presente no “[...] mandamento contido no art. 225, da CF(...)”, nos permitimos acompanhar o raciocínio também para o âmbito cultural (art. 215 da CRFB), sobretudo do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, da CRFB) presente nos Municípios, obrigando que os planos diretores também os contemple.

<sup>16</sup> “A política de desenvolvimento urbano, resguardada pelos artigos 182 da Constituição Federal de 1988 e 140 e 141 da Constituição Estadual, encontra-se regulamentada desde 2001 pelo Estatuto das Cidades (Lei Federal n. 10.257/2001), trazendo diretrizes gerais acerca da execução da política urbana (Capítulo I), dos seus respectivos instrumentos (Capítulo II), a exemplo da regularização fundiária, legitimação de posse e outorga do direito de construir. Traz, ainda, normas acerca do Plano Diretor (Capítulo III), com previsão específica da participação da comunidade no seu processo de elaboração (art. 4º), além de comandos sobre gestão democrática da cidade (Capítulo IV), e, por fim, disposições gerais atinentes à implantação das novas diretrizes (Capítulo V), constatando-se a inexistência de ofensa direta à Constituição do Estado a amparar o controle concentrado abstrato pretendido, que somente é admitido quando se questionar uma violação direta do ato normativo em face da Carta Estadual e não meramente reflexa ou por via oblíqua. O escopo da participação popular direta em determinadas matérias de cunho edilício, centra-se na ideia de definir limites para o planejamento estratégico das cidades, diretamente imbricados com questões sobrelevantes, de difícil reversibilidade, como a ocupação do solo e o zoneamento urbano, por exemplo. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2013.005814-2, Órgão Especial, rel. Des. João Henrique Blasi). De lembrar, por derradeiro, que os vereadores (representatividade) podem ser substituídos a cada quatro anos. Já o povo (participação popular) permanece, inclusive para futuras gerações. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2008.064408-8, de Itajaí, relator Des. Vanderlei Romer). A realização de audiências públicas ou de debates materializam o princípio constitucional da democracia participativa e viabilizam o direito à informação sobre o planejamento urbano, também como instrumento apto a permitir o debate pleno sobre a política municipal de desenvolvimento urbano. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2013.058002-7, da Capital, relator Des. Rodrigo Collaço).” (SANTA CATARINA, TJSC, 2018).

todas as cidades com mais de 20 mil habitantes são obrigadas constitucionalmente a formularem e aprovarem como lei seus planos diretores<sup>17</sup>.

O § 2º do art. 182 da Constituição da República determina, por sua vez, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. O artigo 39 do Estatuto da Cidade identifica que a função primordial dos planos diretores para as cidades é garantir, como já visto, a função social da propriedade urbana (BRASIL, 2001). Isso leva à conclusão que a propriedade urbana apenas realiza seu conteúdo quando conformada por meio de sua função social, prevista em lei municipal, diante de um objetivo maior de colaborar para a realização da função social da cidade e para que todos alcancem o bem-estar.

O § 3º do art. 182 da Constituição da República, por sua vez, garante para os imóveis urbanos a prévia e justa indenização em dinheiro, como ocorre na regra geral prescrita o art. 5º, inc. XXIV, da Constituição da República. Diante deste instrumento de organização e desenvolvimento urbano, Jorge Gesta Leal em obra organizada por Canotilho (2013, p. 1869) realça o fato de que para haver desapropriação é necessário estar delineado concretamente a utilidade pública, a necessidade pública e o interesse social<sup>18</sup>.

Outro elemento importantíssimo que compõe por regra constitucional a política urbana é o que prescreve sanções para a efetivação da função social da propriedade. Isso ocorre para o devido aproveitamento das potencialidades trazidas pelas próprias características das cidades e dos aglomerados urbanos rente a finalidades egoísticas. Assim, as áreas urbanas não podem permanecer não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas (art. 182, §4º, da CF)<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Essa regra é ampliada no Estatuto da Cidade, em seu artigo 41, determinando que além do critério populacional (I) já prescrito na Constituição, os Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos (II) também são obrigados a elaborar seus planos diretores. Da mesma forma, os Municípios onde o Poder Público pretenda aplicar os instrumentos previstos no §4º do artigo 182 da Constituição (III), naqueles integrantes de áreas de especial interesse turístico (IV), naqueles cuja área esteja sob a influência de empreendimento ou atividade de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (V) e naqueles Municípios inscritos em cadastro nacional com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (BRASIL, 2001).

<sup>18</sup> Estes elementos estão especificados no decreto-lei nº3.365/1941 (BRASIL, 1941).

<sup>19</sup> “Os instrumentos adotados pelo texto constitucional têm por característica obrigar o proprietário a um comportamento positivo de promover uma destinação concreta para sua propriedade. São mecanismos destinados a impedir e inibir o processo de especulação imobiliária das cidades, conferindo aos imóveis urbanos ociosos uma destinação voltada a beneficiar a coletividade. Isto significa que o proprietário de imóvel urbano, para garantir o seu direito de propriedade, já deveria ter conferido a este uma função social. Na falta desta destinação, o poder público municipal está constitucionalmente capacitado para tornar social a função da propriedade urbana.” (BRASIL, 2001, p. 97).

Como instrumentos desse dever-poder que oportuniza colocar em prática essas exigências, o art. 182, § 4º, da Constituição da República prescreve o (I) parcelamento ou edificação compulsórios; o (II) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e a (III) desapropriação com o pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com o prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais<sup>20</sup>.

A partir destes preceitos normativos expressos na Constituição da República, pode-se observar, como faz Odete Medauar (2019, p.17-19), uma reconfiguração do direito urbanístico, que adquire face interdisciplinar, se insere no Direito Público, afirma-se com conformação de Direito patrimonial, com multiplicidade de atores e dimensiona-se localmente, tornando-se assunto (direito e dever) de todos que vivem nas cidades.

A mesma autora afigura ainda princípios específicos do Direito Urbanístico, que se compatibilizam ou provêm da política de desenvolvimento urbano prevista na Constituição. São estes: princípio da função social da propriedade, princípio da justa distribuição de benefícios e encargos decorrentes da atividade urbanística, princípio da afetação das plusvalias ao custo da urbanificação, princípio do urbanismo como função pública, princípio da remissão ao plano, princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas e o princípio da participação na formação/efetivação dos instrumentos urbanísticos (MEDAUAR, 2019, p.23-24).

Oliveira Filho (2018, p.62-63) desenvolve uma perspectiva diretamente relacionada ao que denomina de *direito do urbanismo constitucional*. Neste caso, o autor afirma haver elementos caracterizadores deste direito, tais como: a) especificidade das normas urbanas que atuam mediante intervenção pública, tanto no âmbito direito público quanto do direito privado; b) abertura das normas urbanas para que prossigam o processo de desenvolvimento da cidade, mantendo-se aptas à participação social e popular, mediante a gestão democrática da cidade, enquadrando os planos e planejamentos urbanos em caráter flexível e mutável; c) perspectiva *desigualitária* das normas e

---

<sup>20</sup> Mesmo diante da especificação destas sanções previstas no Estatuto da Cidade, a não edificação, a subutilização e a não utilização não estão conceitualmente previstos com critérios objetivos. Desta forma, como enfatiza Arlete Moysés Rodrigues (2004, p.21), “se há um potencial de transformação do planejamento, este é ainda pré-virtual no que se refere à função social da propriedade urbana. Para definir critérios, é necessário pensar em censos, levantamento de dados intra-urbano. Com dados gerais é difícil identificar quais imóveis urbanos são subutilizados.”

operações urbanísticas; d) função social da propriedade; e e) relativização do direito à propriedade urbana.

Como já observado a cima, de forma sucinta, Moura, Torres e Mota (2021) absorvem o regime jurídico urbanístico a partir das regras e princípios constitucionais referentes a política urbana como um Direito da Cidade, referindo-se ao âmbito da Constituição como um Direito Constitucional da Cidade. Isso, em face de sua abrangência e alcance, que ultrapassam as questões econômicas e financeiras (título a que se encontram atrelados os artigos da política urbana na Constituição), adentram às questões sociais, ultrapassando sua relação ao que demanda o urbanismo.

Compreendendo da mesma forma o Direito da Cidade como mais amplo que o Direito Urbanístico, Simone de Faria (2021, p.35) assimilando a lógica de um regime jurídico que ordena “(...) o processo ou o conjunto de relações sociais políticas e econômicas da cidade”, identifica princípios relacionados ao Direito Urbanístico e princípios relacionados ao Direito da Cidade.

Naqueles princípios relacionados ao Direito Urbanístico, a partir dos ensinamentos de Marrara, encontram-se o princípio da sustentabilidade urbana e o princípio da distribuição do ônus e bônus do processo de urbanização, aos quais se somam, a partir dos ensinamentos de José Afonso da Silva, o princípio do urbanismo como função pública, o princípio da conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanísticas, o princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, o princípio da afetação da mais valia ao custo da urbanificação e o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística (FARIA, 2021, p.52).

Em relação ao Direito da Cidade, Faria (2021, p.53-55) relaciona o princípio constitucional das funções sociais das cidades, o princípio da gestão democrática da cidade, o princípio da cooperação, o princípio da realidade da cidade e o princípio do planejamento socio-espacial.

Diante destas duas concepções e como componente de ambas, pode-se elencar ainda o princípio da preponderância de interesses, na qual cada ente federado aborda os determinados assuntos, estabelecendo a Constituição da República suas competências, pelas relações de interesse de cada ente federado com os respectivos conteúdos, principalmente diante do ato de legislar, e o princípio da função social da propriedade, como modeladora de um novo conteúdo adaptando a propriedade à realidade das cidades.

Para o presente estudo, a divisão suscitada por Faria e por Moura, Torres e Mota, entre Direito da Cidade e Direito Urbanístico, não será considerada em sua especificidade,

fazendo-se menção para ciência da disciplina, observando a identidade do assunto pelo paradigma constitucional, que relaciona o tema ao Direito Urbanístico, incluindo neste o conteúdo do Direito da Cidade.

Além do mais, de todos estes elementos e princípios observados, o Estatuto da Cidade (lei nº10257/2001) priorizou logo no seu art. 2º *caput* - reforçando disposição constitucional - as referências da política urbana brasileira em um ordenamento que resguarde as funções sociais da cidade e da propriedade. Fica evidente que a partir destas duas normas-princípios, constantes já do texto constitucional<sup>21</sup>, compromete-se um padrão ideológico para a realização de todas as demais regras e princípios referentes à política urbana brasileira, voltada, como todo o restante do ordenamento, para a garantia dos direitos fundamentais.

Diante desse arcabouço principiológico presente na Constituição da República Federativa do Brasil elege-se como estrutura central da política urbana, após análise da atual compreensão doutrinária, os seguintes elementos normativos: a) a função social da propriedade; b) a função social da cidade; e c) a competência dos entes federados para atuar e legislar diante da política urbana.

### 2.3.2 A função social da propriedade

A configuração histórica do Ocidente, a partir das Revoluções Liberais e da formação do Estado de Direito, permitiu que nesses mais de dois séculos um amplo processo de incremento valorativo alcançasse o topo do ordenamento jurídico<sup>22</sup>, caracterizados como Direitos Fundamentais<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Além das referências diretamente relacionadas a política urbana, previstas sobretudo nas regras e princípios constitucionais, relacionados ao ordenamento das cidades, atua nesta órbita também a perspectiva de realização dos direitos fundamentais e os fundamentos propugnados pela Carta Magna ao Estado de Direito brasileiro, encartados no seu art. 3º da CRFB, entendendo-se que todos os objetivos fundamentais são princípios que devem encampar o direito urbanístico e todas as suas atuações, como forma de manifestação do Estado no exercício de suas funções públicas, operacionalizando a construção de uma sociedade justa, de “garantir o desenvolvimento nacional”, de “erradicar a pobreza”, de “promover o bem de todos”. (CARNEIRO, 1998, p. 72).

<sup>22</sup> Segundo Oscar Vilhena Vieira, referindo-se a norma jurídica constitutiva do ordenamento, “A constituição é a principal invenção da modernidade voltada a prover uma solução prática ao problema antigo de conciliar a necessidade de organizar um governo com a aspiração de assegurar o maior grau possível de autonomia e liberdade para as pessoas.” (p.70) E logo após continua, manifestando que desde as revoluções liberais, sobretudo a Revolução Estadunidense e a Revolução Francesa “... raras são as sociedades que não chamam de constituição a norma ou o conjunto de normas que organizam o poder e estabelecem os direitos.” (p.73)

<sup>23</sup> Ingo Wolfgang Sarlet esclarece que “... a história dos direitos fundamentais é também uma história que desemboca no surgimento do moderno Estado constitucional, cuja a essência e razão de ser residem no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem.

Desta forma, tanto o direito à propriedade quanto sua função social foram enlaçados nesse patamar valorativo em diversas Constituições, inclusive a brasileira. É fato também que este processo não ocorreu de forma simples e espontânea e que por primeiro, na era moderna, com caráter absoluto, veio o direito de propriedade contrapondo-se à ingerência do Estado à esfera privada e à propriedade do indivíduo (ARAGÃO, 2002, p.50-51), o que ocorria sem qualquer restrição e como uma prerrogativa do soberano no período anterior<sup>24</sup>.

Após a Revolução Francesa e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, o direito de propriedade surge como uma garantia oportunizada pelo movimento revolucionário. No período anterior essa esfera de liberdade individual não existia, estando, como já dito, a propriedade sujeita à violação daqueles que detinham o poder político (COROMINAS e CARRIÇO, 2016, p.7).

Segundo a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 2º, “a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão.” (SÃO PAULO, 1998)

Assim, a propriedade privada se torna um direito individual, na concepção de uma sociedade que se propõe a resguardar o indivíduo do arbítrio do Estado, garantindo-lhe a condição de cidadão. Em seguida, o Código Civil Francês de 1804, consolidou o direito de propriedade como um direito absoluto<sup>25</sup>.

---

Nesse contexto, há que dar razão aos que ponderam ser a histórica dos direitos fundamentais, de certa forma (...) também a história da limitação do poder.” (SARLET, 2005, p.42)

<sup>24</sup> “Os sistemas mercantilistas revestiram-se de várias formas (a espanhola, a francesa, a inglesa, a alemã e fiduciária), que se caracterizavam, entretanto, por um intervencionismo estatal mais ou menos rigoroso, que iria dar origem, posteriormente, ao movimento de reação como liberalismo individualista.

A propriedade, nessa fase da vida dos povos, há de ser compreendida sob a perspectiva de um sistema que afirmam a estrita subordinação dos interesses do indivíduo aos da coletividade.

(...)

Ao rigoroso intervencionismo ditado pelo Mercantilismo haveria de se antepor um movimento de reação. Surgiu, então, a doutrina liberal e individualista, para a qual o intervencionismo era a brutal expressão do poder arbitrário do Estado, que para si reserva todos os direitos, impondo só deveres ao indivíduo.

A doutrina de que se trata é, pois, liberal, porque se insurge contra aquele intervencionismo excessivamente abusivo do Estado. Por outro lado, é individualista, porque se manifesta contra a sujeição do indivíduo ao Estado, numa subordinação de estrita demasia.” (SALLES, 1995, p.77-78)

<sup>25</sup> Clóvis Bevilacqua em seus comentários ao Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, de 1940, republicado em edição histórica em 1976, discorda do fato de que o Código Civil francês de 1804 impunha característica absoluta ao direito de propriedade, e assim ensina: “O Código Civil francês procura conciliar, também, a extensão dos poderes individuais do proprietário, com as exigências do interesse público: - *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses, de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* (art. 544)” (BRASIL, 1976, p.1004) Farias e Rosenvald (2018, p.313), por sua vez, afirmam que a conformação do direito de propriedade como absoluto ocorre pelo fato de, na disputa pela consolidação das promessas da Revolução Francesa, a burguesia, classe

No entanto, esse processo de remodelamento e assimilação de conteúdo por parte da propriedade continuou sendo objeto de disputa, ainda que relativamente estabilizado diante das relações jurídicas e políticas que consolidavam a burguesia como classe dirigente. Tanto o direito quanto o Estado garantiam essa estabilidade, servindo de instrumento para o desenvolvimento das relações econômicas.

Com as lutas e embates sociais do século XIX e XX, sobretudo dos movimentos de trabalhadores e dos movimentos de ordem social e coletiva (como, por exemplo, em um primeiro momento, as lutas e doutrinas socialistas, e, em um segundo momento, o movimento ambientalista e urbanístico), houve a necessidade e, por consequência, o surgimento de condicionamentos ao direito de propriedade.

Diante destas perspectivas político-sociais, Humbert (2009, p.91) leciona que essa mudança se inicia, do ponto vista jurídico, por meio da teoria do abuso de direito, segundo o qual a propriedade não poderia ser utilizada com o ânimo de prejudicar terceiro. A perspectiva do direito era a de satisfazer individualmente aqueles que possuíssem determinada condição de fato reconhecida pela lei e não a de prejudicar outrem.

Logo em seguida, já no início do século XX, o teórico francês León Duguit propõe um remodelamento no sentido do direito de propriedade, descaracterizando sua condição subjetiva, transformando a riqueza social, incluindo a propriedade, ela própria em uma função social. Não havia, em sua opinião, apenas um limite ou mesmo uma reconfiguração da propriedade a partir de sua função social. O que havia era a existência de uma função social por quem detinha uma riqueza. Enquanto cumpria esta, mantinha o direito à propriedade (HUMBERT, 2009, p.92; BREGA e SCHIRATO, 2019, p.82).

Moacir Costa (1952, p.374-375) explica que para Duguit a propriedade é protegida pelo direito, porém não teria condição de direito subjetivo, mas apenas de um direito objetivo. A partir desta compreensão, Duguit constrói a tese de que a função social da propriedade nasce da lógica de que a propriedade e seu exercício devem estar condicionados, na modernidade, pela interdependência social de todas as relações humanas, contribuindo para a manutenção e aperfeiçoamento desta sociedade (COSTA, 1952, p.377).

Assim, a conclusão do teórico francês está no fato de que na sociedade todos possuem uma função social. O detentor de riqueza, incluindo a propriedade, pode fazer

---

ascendente e dominante, ter negligenciado a igualdade substancial e a solidariedade ao elaborar o Código Civil de 1804.

uso da mesma para aumentar seu capital. No entanto, está obrigado socialmente a determinadas tarefas em razão das riquezas que possui, sob pena de não poder contar com a coação social para proteger o seu direito (COSTA, 1952, p.377-378).

No Brasil a função social da propriedade foi prevista pela primeira vez na Constituição desde 1934. No entanto, no princípio havia a negação da funcionalização compreendida por León Duguit, tendo sido interpretada durante anos como limite externo à propriedade (CRAWFORD, 2017, p.15).

Mesmo assim, nem a teoria do abuso de direito, nem a teoria da função social da propriedade defendida por León Duguit foram suficientes para abalar a condição absoluta da propriedade nos termos do Código Civil. A funcionalização da propriedade apenas se consolidou mediante inúmeras lutas sociais<sup>26</sup> que elevaram outros pressupostos de validade<sup>27</sup> para o ordenamento jurídico, permitindo que diferentes valores e direitos, além daqueles de ordem liberal, ascendessem à proteção estatal, sobretudo na condição constitucional<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> “Mas não só de formulações especulativas foi marcada a conquista e o reconhecimento dos direitos sociais, identificados e atrelados umbilicalmente aos movimentos operários em seus primórdios, a custa de muita luta e sangue, pois o avanço das ideologias socialistas, dos ideais de solidariedade e fraternidade, encontrariam sólidas resistências.

A função social da propriedade resulta justamente da intersecção dessas duas perspectivas, liberal e socialista. A função social representa a flexibilização do direito de propriedade, resultado possível dos embates e resistências enfrentadas pelas lutas de classe do século XIX.” (PIRES, 2006, p.147)

<sup>27</sup> Segundo Norberto Bobbio “... os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas de devesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. O problema (...) do fundamento, até mesmo do fundamento absoluto, irresistível, inquestionável, dos direitos do homem é um problema mal formulado: a liberdade religiosa é um efeito das guerras de religião; as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutos; a liberdade política e as liberdades sociais, dos nascimentos, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice, todas elas carecimentos que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmos. Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído. Mas já se apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se de direitos de quarta geração, referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo.” (BOBBIO, 1992, p.5-6)

<sup>28</sup> Nesse sentido, Paulo Bonavides (1997, p.517) ensina que “Se hoje esses direitos parecem já pacificados na condição política, em verdade se moveram em cada País constitucional num processo dinâmico e ascendente, entrecortado não raro de eventuais recuos, conforme a natureza do respectivo modelo de sociedade, mas permitindo visualizar a cada passo uma trajetória que parte com frequência do mero reconhecimento formal para concretizações parciais e progressivas, até ganhar a máxima amplitude no quadros consensuais de efetivação democrática do poder.”

Compreende-se, portanto, que a ordem liberal que consolidou a propriedade privada como direito individual e absoluto foi alterada ao longo do tempo, sobretudo com a ampliação do componente intervencionista do Estado, abrindo espaço para a composição, harmoniosa ou conflituosa de outros direitos, agora tão importantes para a sociedade quanto o direito de propriedade.

Assim, a função social retira da propriedade privada a condição de direito absoluto e meramente individual, obrigando o referido instituto a absorver elementos jurídicos valorativos de outros direitos e a se adequar à sua condição de componente de um todo social, tanto no tempo (momento geracional dos direitos fundamentais) como no espaço (componentes e características do espaço-lugar social, como a de propriedade rural e/ou urbana)<sup>29</sup>.

Essa nova identidade trazida pela função social para a propriedade não se aproxima em hipótese alguma da sua lógica inicial de surgimento, eminentemente comunitária frente àqueles seres humanos que recém haviam se fixado sobre a terra, nem tão pouco da sua submissão e de suas esferas relacionais à liberalidade do responsável pela associação política do momento, como ocorria na fase medieval pré-moderna. É fato também que este instituto também não alcançou a condição pretendida por León Duguit.

A função social deriva ou surge da necessidade de equacionar o direito de propriedade com outros direitos, frente a ascensão destes ao ordenamento jurídico, e da

---

<sup>29</sup> “Deve-se reconhecer que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de *relativização*, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária. As disposições legais relativas ao conteúdo têm, portanto, inconfundível *caráter constitutivo*. Isso não significa, porém, que o legislador possa afastar os limites constitucionalmente estabelecidos. A definição desse conteúdo pelo legislador há de preservar o direito de propriedade na qualidade de garantia constitucional. Ademais, as *limitações* impostas ou as novas *conformações* emprestadas ao direito de propriedade hão de observar especialmente o princípio da proporcionalidade, que exige que as restrições legais sejam adequadas, necessárias e proporcionais.

(...)

Vê-se, pois, que o legislador dispõe de uma relativa liberdade na definição do conteúdo da propriedade e na imposição de restrições. Ele deve preservar, porém, o *núcleo essencial* de propriedade, constituído pela *utilidade privada* e, fundamentalmente, pelo poder de disposição. A vinculação social da propriedade, que legitima a imposição de restrições, não pode ir ao ponto de colocá-la, única e exclusivamente, a serviço do Estado e da comunidade.

(...)

Assinale-se, porém, que, não raras vezes, a *redefinição* de conteúdo ou imposição de limitação importa quase na supressão de determinada faculdade inerente ao direito de propriedade. Não obstante, a jurisprudência considera tais medidas como disposições de conteúdo *meramente conformativo-restritivo*.

(...)

Ressalte-se, entretanto, que essa possibilidade de mudança é inerente ao *caráter institucional* e ao próprio *conteúdo marcadamente normativo* do âmbito de proteção do direito de propriedade. Por seu turno, a própria função social da propriedade impõe ao legislador um dever de atualização das disposições disciplinadoras do direito de propriedade, tornando, muitas vezes, inevitável uma mudança do próprio conteúdo.” (MENDES e BRANCO, 2020, p.348-350)

compreensão social que lhe é dada<sup>30</sup> diante dos conflitos que surgem entre referidos direitos. Isso ocorre, diante de sua esfera relacional, como um compromisso social (praticamente imposto pelas lutas sociais) daqueles que detêm a propriedade (sobretudo dos meios de produção) e que, diante de sua existência e realização, pudessem produzir efeitos também satisfatórios não apenas na esfera privada, de forma individual, mas também para os demais membros da sociedade, mesmo que de forma difusa.

Isso leva ao fato de que atualmente os elementos básicos que garantem conteúdo para a propriedade e sua função social estão constitucionalizados no ordenamento jurídico brasileiro. Essa composição jurídica em mesmo grau (art. 5º, XXII e XXIII e art. 170, II e III, da CRFB), permite avaliar que a propriedade só pode ser assim constituída quando a mesma respeita sua função social. Ou seja, não há propriedade se esta não possui função social.

Assim, o princípio da função social da propriedade, quando ganha o âmbito constitucional (art. 5º, XXIII, e art. 170, III, da CRFB), se torna mais um elemento do conceito de propriedade. A função social não é mera restrição ao direito de propriedade, é essência do mesmo, é característica que o compõe e colabora com sua produção, permitindo assim seu reconhecimento (FARIAS E ROSENVALD, 2018, p.277).

Georges Humbert (2009, p.102), mesmo reconhecendo que esta é a compreensão majoritária, faz questão de demarcar sua concepção, afirmando que “o direito subjetivo de propriedade é intangível (...)”, podendo ser defendido independente do exercício de sua função social, afirmando que esta apenas condiciona a propriedade, não sendo elemento de sua essência.

Eros Grau (2002, p.275), por sua vez, contrariando este entendimento e unindo-se à compreensão majoritária, ensina que a função social da propriedade não postula a

---

<sup>30</sup> “A funcionalização da propriedade é um processo longo. Por isso é que se diz que ela sempre teve uma função social. Quem mostrou isso expressamente foi Karl Renner, segundo o qual a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção. E toda vez que isso ocorreu houve transformação na estrutura interna do conceito de ‘propriedade’, surgindo nova concepção sobre ela, de tal sorte que, ao estabelecer expressamente que ‘a propriedade atenderá a sua função social’, mas especialmente quando o reputou princípio da ordem econômica (art. 170, II e III), a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializa-la; um princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas o seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição. A função social – assinala Pedro Escribano Collado – ‘introduziu, na esfera interna do direito de propriedade, um interesse que não pode coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo’, constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da garantia mesma, incidindo sobre o seu próprio conteúdo.” (SILVA, 2006, p.76)

condição de mera restrição ao direito de propriedade, sendo parte de sua essência, a tal ponto que a ascensão ao âmbito constitucional da função social fez com que a mesma tivesse identidade positiva junto ao direito de propriedade, devendo aqueles que o exercem realizarem prestações positivas quanto ao restante da sociedade e não apenas prestações meramente negativas<sup>31</sup>.

Por sua vez, analisando o tema da propriedade privada e de sua função social nos termos do que prescreve a Lei Fundamental Alemã, Luis Afonso Heck (1995, p.238) explica que aquela deve produzir, além do resultado individual, um resultado que sirva ao bem comum: “Esse postulado de um aproveitamento orientado pelo bem-estar comum abarca também o preceito de consideração aos interesses do membro jurídico individual, ao qual está destinado o aproveitamento componente da propriedade.”

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, inseriu no rol dos Direitos Fundamentais tanto o direito de propriedade (art.5º, XXII, CRFB) quanto sua função social (art.5º, XXIII, CRFB), permitindo que se compreenda ambos com o mesmo peso, compondo um direito que possui as duas características. Assim, não há direito de propriedade que não exerça sua função social<sup>32</sup>, assim como não há propriedade privada que apenas exerça função social. Com isso, a primeira garantia da função social “(...) é o reconhecimento da sua força vinculativa ampla, em forma de justiciabilidade.” (OLIVEIRA FILHO, 2018, p.69).

Mesmo assim, para o conteúdo da função social não ser algo indeterminado, a Constituição disciplina no seu art. 182, §2º, que são os planos diretores dos Municípios que devem especificar o significado da função social da propriedade. Isso quer dizer que a função social da propriedade não é elemento de análise meramente subjetiva, devendo ter seu conteúdo eleito no âmbito local, com a participação das populações na elaboração dos planos diretores.

---

<sup>31</sup> É imprescindível se relatar o refinamento com que o autor avança em sua análise sobre a função social da propriedade. Eros Grau (2002, p.272-274) identifica que a propriedade que cumpre a dignidade da pessoa humana, sendo objeto de domínio individual e exclusivo, não se submeteria a uma função social, mas sim a uma função individual da propriedade. Segundo ele, esse seria o espectro dos textos previstos no art. 5º, XXII e XXIII, da Constituição. A função social da propriedade estaria enquadrada sobretudo diante da propriedade dos bens de produção, que seria a relatada no art. 170, II e III, da Constituição da República. Para o autor, isso, ainda assim, não significa que imóveis urbanos individuais não devam se atrelar a regra da função social. Esta regra incidiria sobre a propriedade que excedesse sua função individual, ou seja, àquela que estivesse “(...) especialmente detida para fins de especulação ou acumulada sem destinação ao uso a que se destina.”

<sup>32</sup> “O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República.” (BRASIL, STF, 2004).

Trata-se de mecanismo que atualmente é identificado como de fundamental importância, ainda que existam problemas na sua implementação prática. Isso ocorre desde a incorporação deste instituto pela Constituição da República, cuja previsão original foi fomentada por grupos conservadores que acreditavam na incapacidade dos Municípios de realizarem qualquer forma de planejamento urbano (FERNANDES, s/d, p.6).

Mesmo com o processo de desenvolvimento de diversos Municípios no campo da implementação participativa dos planos diretores e com a perspectiva do Movimento de Reforma Urbana de “subverter” essa concepção conservadora, “(...) propondo um investimento consciente dos atores envolvidos na formulação de planos diretores municipais incluídos e participativos em todo o País” (FERNANDES, s/d, p.6), o diagnóstico atual, face a regra constitucional que obriga apenas Municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborarem seus planos diretores, deixa de fora da perspectiva de planificação obrigatória 3770 Municípios, o equivalente a 67,7% dos Municípios brasileiros (BRASIL, 2021).

Retornando ao aspecto jurídico, é importante resguardar que a esfera dominial não pode ser suprimida em hipótese alguma por qualquer tipo de interpretação que superestime a função social, devendo sempre manter uma essência mínimo de exercício privado da esfera do direito de propriedade (MENEZES DE OLIVEIRA, 2011, p.4169).

Em decorrência de suas necessárias vinculações e regramentos, como “(...) o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar da comunidade local” (CRISTÓVAM e PRIESS, 2020, p.688), os planos diretores têm a função de garantir o exercício do direito de propriedade, com sua adequada função social devidamente compreendida em seu conteúdo. Não há de se esquecer que a propriedade é célula essencial da constituição urbana, o que imprime à mesma uma necessária *colaboração*<sup>33</sup> com a realização dos demais direitos fundamentais no âmbito das cidades.

---

<sup>33</sup> Segundo Felipe Rocha Ricardo e Patrícia da Silva (2017, p.83-84) “Analisando-se o contexto econômico-capitalista e as condições sociais de camadas da sociedade menos favorecidas, percebe-se, claramente, que a propriedade privada não é aproveitada para garantir e priorizar os direitos da coletividade. Ademais, a propriedade privada, que não cumpre sua função social, na maioria das vezes, passa pelo fenômeno da especulação imobiliária, em que investidores compram grandes áreas de terra e mascaram sua inércia, aguardando a expansão dos centros urbanos e a consequente supervalorização da propriedade, que tem como consequência a centralização de riquezas, causando *déficit* habitacional e exclusão social em demasia, sendo esses produto desse processo que desatende aos interesses coletivos e acaba por denegar a existência do bem comum.” A partir dessa constatação, não se pode perder de vista que a propriedade, no modelo de produção capitalista, é aquela que detém e incorpora o lastro da riqueza social, sendo a partir dela, direta ou indiretamente, que se desenvolve a moradia, as construções, os aluguéis, diversos serviços, as relações de trabalho, etc. Desta forma, além de todas as adequações que a propriedade precisa incorporar,

Exemplificativamente, pode-se realçar que o fato de um imóvel estar aparentemente sem qualquer utilização não autoriza, por si só, o poder público a identificar que sua função social não está sendo cumprida. O princípio da função social da propriedade tem como finalidade coibir o não uso do imóvel ou bem por um particular. A pretensão de sancionar o não uso, nos termos do art. 182, §4º, da CRFB, é coibir uma finalidade meramente especulativa ou de acumulação (LEONETTI, 1999, p.72), que, por sua vez, deve estar identificada e qualificada por previsão legal.

Por isso, há a necessidade de integrar os diversos conceitos e propósitos do desenvolvimento da política urbana, por meio dos planos diretos, para se chegar à adequada compreensão da função social da propriedade, garantindo o alcance e a realização dos direitos fundamentais.

Desta forma, pode-se concluir que é essa conformação da função social da propriedade, como direito fundamental e como princípio constitucional, que sustenta parte significativa de toda a política de desenvolvimento urbano. A outra parte, nos termos do *caput* do art. 182 da Constituição, que procura *garantir o bem-estar de seus habitantes*, identificado sobretudo na realização dos direitos fundamentais, é proveniente, de forma integrada com a primeira, da função social da cidade.

---

provenientes de sua função social, regradas pelos planos diretores, a mesma, em função do princípio da igualdade, deve colaborar, com o processo de arrecadação financeira pelo Estado para a manutenção dos custos da cidade, relacionados tanto aos serviços necessários para a exploração e garantia dessa mesma propriedade (ou para compensar os efeitos colaterais da sua utilização), seja na ampliação de estruturas físicas e/ou criação/ampliação de serviços. Torna-se, assim, imprescindível que essa riqueza social, lastreada na propriedade urbana, contribua com o custeio da efetivação dos direitos fundamentais, tanto de outros proprietários, que possuem uma menor intensidade de exploração de seu direito de propriedade, quanto em relação aos direitos fundamentais necessários para que todos alcancem a dignidade humana, sobretudo os não proprietários, que demandam, em respeito ao princípio da igualdade, tratamento desigual, com o mote de compensá-los pela ausência do referido direito lastreador da riqueza. Parte dessa compreensão, em relação aos fatores relacionados ao custo dos direitos, pode ser absorvida nos ensinamentos de Stephen Holmes e Cass Sunstein (2019, p.104), quando afirmam que todos os direitos demandam custo, inclusive a propriedade privada, que só existe na sua relação jurídica porque é financiada pela comunidade. Parte, por sua vez, pode ser compreendida dos ensinamentos de Fernando Alvez Correia, quando aborda a compreensão da afetação das propriedades pelas regras dos planos urbanísticos e a diferenciação que sofrem dentro de uma mesma cidade e/ou região. A partir do princípio da igualdade, o autor relaciona que as regras do plano diretor devem incorporar compensações diante de determinados ônus que são produzidos para determinadas proprietários e para diferentes áreas da cidade. O autor fala em “(...) repartição igual dos benefícios e encargos derivados do plano urbanístico (...)” (CORREIA, 2001, p.466) Sob esta análise, o sistema jurídico deve imprimir a determinados beneficiários das medidas adotadas pelo plano urbanístico, uma “devolução” dos benefícios que são auferidos em função das distinções realizadas pelo plano diretor. Correia (2001, p.467) leciona que em função do princípio da igualdade “(...) aquele que beneficia com as medidas do plano deve ceder parte desses benefícios ou ganhos à comunidade.”

### 2.2.3 A função social da cidade

A função social da cidade é direito e princípio previsto no *caput* do art. 182 da CRFB que, como já indicado, deve ser plenamente desenvolvida como objetivo da política urbana. Junto com a função social da propriedade, a perspectiva da função social da cidade é organizar as condições políticas, econômicas, ambientais e culturais da vida urbana, para que suas populações possam ter efetivados os direitos fundamentais, sobretudo, diante da concepção vigente, àqueles diretamente relacionados ao espaço local.

Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2013, p.28-29) identifica que, a partir do enunciado do art. 2º do Estatuto da Cidade, pode-se reconhecer a existência no âmbito urbanístico, de direitos individuais e transindividuais no que se refere à cidade, ou seja, no primeiro caso tendo garantida na ordem jurídica urbana a faculdade individual de agir na busca da implementação de um direito garantido, e no segundo caso, garantindo a grupos organizados ou órgãos legitimados, que atuam em nome de todos, uma compreensão coletiva e/ou difusa das prerrogativas jurídicas que alcançam a toda a sociedade ou a parte dela.

Muito do conteúdo da função social da cidade encontra-se nos vários incisos do art. 2º da lei nº10.257/2001. Ainda assim, é fundamental uma compreensão teórico-doutrinária deste elemento que inova o ordenamento jurídico brasileiro.

É importante iniciar aferindo os elementos que foram relacionadas à função social da cidade na Carta de Atenas, em 1933, que elencou para o desenvolvimento das funções sociais da cidade quatro atividades básicas: “As chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres) e circular” (LE CORBUSIER, 1993).

Desde então, inúmeras outras perspectivas foram desenvolvidas. Na Carta Mundial do Direito à Cidade (2007), em seu art. II, elaborou-se que

Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem-estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações.

Diante do regramento legal brasileiro, segundo Garcias e Bernardi (2008) pode-se identificar três tipos básicos de função social da cidade: a função urbanística

(habitação, trabalho, lazer e mobilidade), a função de cidadania (educação, saúde, proteção e segurança) e a função de gestão (prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade da cidade).

Carvalho Filho (2013, p.30-32), por sua vez, referencia que as diretrizes gerais da política urbana previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade, aptas a desenvolverem a função social da cidade e da propriedade, dividem-se em *diretrizes governamentais*, que se relacionam a atuação direta do poder público, *diretrizes sociais*, que se desenvolvem trazendo benefícios à coletividade, seja para cada indivíduo isoladamente ou no conjunto, podendo ainda a comunidade participar do processo de urbanização, *diretrizes econômico-financeiras*, relacionados aos recursos e investimentos utilizados no processo de urbanização, *diretrizes relativas ao uso do solo urbano*, que estão relacionadas ao processo de ocupação e uso do solo e *diretrizes jurídicas*, que relacionam todas as regras pertinentes a área jurídica.

Além dessa perspectiva, há de se relatar, em grau de importância, a condição democrática que deve ser utilizada para o desenvolvimento da política urbana no Brasil. Esse condicionamento vem diretamente atrelado ao fato que tanto cidade quanto propriedade passam a se desenvolver diante de suas funções sociais. São estes os fundamentos básicos da relação democrática de conformação da cidade.

De certa forma, não há de se esquecer que a democracia como princípio constitucional possui vertente também autônoma<sup>34</sup> em relação a existência da cidade, fortalecendo nesta autonomia a perspectiva e direitos que surgem das funções sociais da cidade e da propriedade. É nessa junção que está a necessidade de participação da população na elaboração de políticas públicas e de regras jurídicas para o uso e ocupação do solo e para o desenvolvimento da cidade, devendo garantir a efetivação dos direitos fundamentais.

Ou seja, os elementos da função social da cidade e da propriedade só se realizam efetivamente quando seus conteúdos, colocados em prática na vida daqueles que convivem com a cidade, são provenientes de um processo de elaboração democrático e participativo.

---

<sup>34</sup> O art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil faz da democracia norma-princípio, premissa e diretriz estrutural do Estado brasileiro. É neste dispositivo constitucional que o Estado, como associação política que organiza e representa toda a população em seus interesses, se liga e se submete ao Direito, em forma e conteúdo autoconformado por meio do poder soberano, que emana do povo e é exercido por representantes eleitos ou por este mesmo povo de forma direta, nos termos da Constituição.

No âmbito das cidades, a principal legislação, ainda que não exclusivamente<sup>35</sup>, que permite o desenvolvimento da política urbana são os planos diretores. Como já vistos, estes estão fundamentados em dispositivos constitucionais (art. 182, §§1º e 2º, da CRFB). O Estatuto da Cidade, em seu art. 39, regulamenta a regra constitucional determinando que os planos diretores devem garantir “(...) o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (...)” (BRASIL, 2001).

Assim, é por meio deste instrumento (plano diretor) e pela necessidade de implementar os direitos fundamentais, que estas leis locais se propõem a promover a função social da propriedade (art.182, §2º, da CRFB), a função social da cidade (art. 182, *caput*, da CRFB), e o desenvolvimento e a expansão urbana (art. 182, §1º, da CRFB)<sup>36</sup>.

O art. 40 do Estatuto da Cidade confere aos planos diretores, além de instrumento básico para o desenvolvimento e expansão urbana, uma instrumentalidade essencial para todo o processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) incorporarem suas diretrizes e prioridades (art. 40, §1º, da Lei nº10257/2001).

Na abrangência do desenvolvimento urbano e da função social da cidade, os planos diretores, diante da compreensão auferida diretamente da Constituição da República e confirmada pelo Estatuto da Cidade devem traçar as diretrizes físico-territoriais da cidade e estabelecerem a função social da propriedade, devendo também prescrever as diretrizes das demais política públicas municipais, constituídas, por exemplo, nos planos de mobilidade, saneamento, resíduos sólidos, drenagem urbana, habitação, assistência social, saúde, cultura, educação, apenas para citar os mais conhecidos. (SOTTO, 2020, p.30)

---

<sup>35</sup> O Supremo Tribunal Federal ao estabelecer o Tema de Repercussão Geral 348, proferido na decisão em 2015 do Recurso Extraordinário 607.940, do Distrito Federal, consolidou entendimento de que “A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “*instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “*ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes*” (art. 182, *caput*). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor.” (BRASIL, STF, 2015).

<sup>36</sup> Adriano Sant’Ana Pedra e Rodrigo Cardoso Freitas (2015) desenvolvem a partir da premissa da função social como uma razão de solidariedade (art. 3º, I, da CRFB) a identificação de que a função social se constitui como um dever fundamental.

Por mais que o planejamento não seja uma ação nova, os planos em geral e os planos urbanísticos em especial, como prática generalizante, são relativamente recentes<sup>37</sup>, datando da primeira metade do século XX, provenientes sobretudo da mudança do Estado de Direito, de ordem Liberal, para um Estado de Direito Social<sup>38</sup>.

Outra mudança significativa trazida pelo Estado Social e Democrático de Direito, intentado no Brasil pela Constituição da República em 1988, foi a integração normativa da política de desenvolvimento urbano com a realização dos direitos fundamentais, como também já referenciado.

Essa integração normativa produziu um novo espectro sobre o desenvolvimento da política urbana que merece ser aqui também observado, por estar diretamente relacionado com a função social da cidade, mas que com ela não se confunde, e que é percebido como o direito à cidade. Este direito vem relacionado no Estatuto da Cidade (art. 2º, inc. I, da lei nº10.257/2001) com o adjetivo *sustentável*, o que significa, nas palavras de Carvalho Filho (2013, p.46), o equilíbrio, “(...) a harmonia e a compatibilidade entre o desenvolvimento da cidade e o bem-estar dos habitantes.”

A referida regra do Estatuto da Cidade prescreve que o *direito à cidade sustentável* deve ser compreendido incorporando o direito ao acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos demais serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, considerando ainda que estes direitos devem ser acessados e garantidos para as presentes e futuras gerações.

Saule Junior (2019b, p.125-126) avança na temática e incorpora dentro do direito à cidade os direitos humanos, conformando um sistema de governança das cidades, com a intenção de torná-las justas, humanas, saudáveis e democráticas, com o dever de combater os elevados padrões de concentração de riqueza, com a perspectiva de evitar quaisquer tipos de práticas de discriminação, bem como qualquer forma de segregação de

---

<sup>37</sup> Segundo Fernando Correia (2001, p.41) a utilização do plano como instrumento de programação urbanística não é recente. No entanto, seu uso “(...) em larga escala é obra da corrente urbanística apelidada de funcionalismo racionalista. Esta foi desenvolvida no Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (C.I.A.M.), que se realizaram a partir de 1928, e está consagrada na chamada ‘Carta de Atenas’, emanada do Congresso que decorreu, em Atenas, de 29 de Julho a 13 de Agosto de 1933 (...)”

<sup>38</sup> “(...) o Estado de Direito Liberal do século XIX, que quase restringia a sua atividade à manutenção da ordem pública e à garantia da segurança externa, não tinha grande necessidade de lançar mão do instituto do plano. Mas, no Estado de Direito Social dos nossos dias, em que a Administração Pública exerce funções de grande alcance, designadamente de apoio ao desenvolvimento económico e social, de promoção da justiça social e da prestação social, o plano tornou-se num instrumento essencial da acção administrativa. O plano é, assim, um sinal evidente da transformação verificada no modo de ser das funções estaduais, no seguimento da passagem do Estado de Direito Liberal para o Estado de Direito Social.” (CORREIA, 2001, p.169)

indivíduos, grupos sociais e comunidades, principalmente em função do tipo de moradia que possuem ou do local onde vivem.

Neste viés, Saule Junior (2019b, p.128-129) explica que o reconhecimento do direito à moradia na esfera internacional, por meio da Agenda Habitat II, é semente para a construção de um direito à cidade também no âmbito internacional, com características de um direito humano coletivo, que emerge para as presentes e futuras gerações.

Este direito à cidade contém ainda, diante de uma investigação a partir da interdependência dos direitos humanos, elementos de direitos civis e políticos, que relacionam cidadania e participação com direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (SAULE JUNIOR, 2019b, p.135).

Assim, o direito à cidade está presente na oportunidade internalizada pela possibilidade de uma gestão democrática da cidade, como forma (e condição para o exercício dos demais direitos) de garantir à população a interferência no destino do desenvolvimento do lugar onde mora<sup>39</sup>.

Essa dimensão aproxima a função social da cidade do direito à cidade, sem à igualar, visto que o primeiro traz a perspectiva presente em uma razão coletiva de compor políticas públicas por meio da elaboração e fiscalização dos planos diretores, que, nos termos do art. 40, §1º, do Estatuto da Cidade, produzem diretrizes que devem ser integradas ao PPA, à LDO e à LOA, o que oportuniza a sua ingerência sobre políticas públicas, o que, por sua vez, face ao que se apresenta atualmente como direito à cidade, devem realizar ou ao menos colaborar para a implementação dos direitos fundamentais.

Assim, são nestes planos urbanísticos, na constituição de políticas públicas e na auto-organização da forma de ocupar e usar o solo urbano, que os ditames produzidos socialmente, por meio de uma metodologia de participação e de um exercício plenamente democrático da vida urbana, convertem as leis e demais comandos político-jurídico em efetiva funcionalidade tanto da propriedade quanto da cidade.

---

<sup>39</sup> Arlete Moysés Rodrigues (2004, p.15-16) aborda essa possibilidade de interferência nos rumos da cidade, trazidos pela lei nº10.257/2001, como um germe da utopia do Direito à Cidade. Porém, a autora afirma que estas características convergem para uma *utopia virtual* que, no Estatuto da Cidade, se atrelaria apenas ao uso do solo urbano, não alcançando outras dimensões da vida urbana. Avançar sobre este limite, demandaria uma *utopia de processo* que ocorreria por meio da participação dos movimentos sociais, o que, na sua visão, não estaria contido no Estatuto da Cidade.

#### 2.2.4 As competências dos entes federados diante da política urbana

O art. 182 da Constituição da República afirma em sua literalidade que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo poder público municipal. Porém, isso ocorrerá conforme diretrizes gerais fixadas em lei, como o próprio artigo expressa, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Dessa forma, é necessário compreender os limites de atuação de cada ente federado, já que, mesmo sendo executada a política de desenvolvimento urbano pelos Municípios, isso ocorrerá conforme diretrizes gerais que são prescritas pela União e de forma remanescente, pelos Estados.

É fundamental recordar que a Constituição da República Federativa do Brasil trouxe aos Municípios brasileiros “(...) uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes.”<sup>40</sup> (BONAVIDES, 1997, p.312).

O Brasil é uma República Federativa, como disciplinado no art. 1º da CRFB, formada pela União indissolúvel de Estados, Municípios e do Distrito Federal. Nos termos do art. 18, a Constituição da República disciplina que estes mesmos entes gozam de autonomia entre si.

Diante disto, é fundamental uma sucinta compreensão da federação brasileira. Segundo Nery Ferrari (2018, p.47) a conformação federal de um Estado se realiza por ser a união de comunidades políticas autônomas, organizadas como entes federados com autonomia político-constitucional e competências jurídico-legislativas parciais, todas organizadas sob o ditame de uma Constituição. Uma das tarefas principais da formação federada é impedir a concentração de poder em um único ente.

Para a existência de uma federação, são fundamentais o reconhecimento do princípio da autonomia, com a distribuição constitucional de competências, e o princípio da participação dos entes federados na formulação da ordem jurídica nacional (FERRARI, 2018, p.50-51)

Plínio Melgaré (2018, p.27-31) confirma como características de uma federação o reconhecimento da soberania (ao Estado Federal) e da autonomia (aos entes federados),

---

<sup>40</sup> “Traz o art. 29, por sua vez, um considerável acréscimo de institucionalização, em apoio a concretude do novo modelo federativo estabelecido pelo art. 18, visto que determina seja o Município regido por Lei Orgânica, votada por *quorum* qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal – requisito formal que faz daquele estatuto um diploma dotado de grau de rigidez análogo ao que possuem as cartas constitucionais.” (BONAVIDES, 1997, p. 312).

a presença de uma Constituição que afirma a base jurídica da federação e fixa os compromissos entre a União e os demais entes federados, a participação dos Estados-membros na composição da vontade federal, a inexistência de direito a secessão e a existência de um Tribunal que resolva os conflitos entre os Estados-membros e entre estes e a União.

Para tanto, na organização do Estado Federal, a Constituição estabelece as competências e as bases da autonomia de cada ente federado, delegando via de regra ao judiciário a resolução de conflitos entre estes, contendo sistemas democrático-representativos bicamerais, na qual uma das câmaras é composta de representantes dos Estados-membros, sendo a federação indissolúvel, constituindo-se tal princípio como cláusula pétrea (TORRES, 2016, p.10-17).

Nos moldes do ensinamento de Jorge Miranda (2009, p.155), pode-se concluir que o federalismo brasileiro, contrapondo-se ao federalismo clássico, de repartição horizontal ou material de competências, é de tipo cooperativo, realizando-se em uma repartição vertical: “o Estado federal legisla ou define as bases gerais da legislação e os Estados federados executam ou desenvolvem as bases gerais.” (MIRANDA, 2009, p.155).

Desta forma, voltando-se à necessidade de se compreender a regra prescrita no *caput* do art. 182 da CRFB, é necessário se entender as parcelas de competência de cada ente, relacionada à política de desenvolvimento urbano, nas suas variações, de competência privativa, concorrente, comum, suplementar e autorizada<sup>41</sup> (arts. 21, 22, 23, 24, 25 – § 1º –, 29 e 30 da CRFB).

---

<sup>41</sup> “Além das competências determinadas com exclusividade aos entes federativos, existe a competência concorrente prevista pelo art. 24, ou seja, um rol de matérias sobre as quais é conferida, concomitantemente, competência dos diversos entes federativos. ‘Compete à União, aos Estados e aos Distrito Federal legislar concorrentemente’, reza o citado art. 24.

Por competência concorrente deve-se entender a possibilidade de atuação de mais de um ente federativo sobre determinada matéria. Porém esta atuação deve embasar-se na distinção que se estabelece entre normas gerais e normas especiais. Assim, cabe a União estabelecer normas gerais sobre certas matérias e aos Estados e ao Distrito Federal editar normas específicas aplicáveis as suas realidades. Essa atuação concorrente liga-se ainda à atuação prioritária mais abrangente.

O § 1º do citado art. 24 disciplina que ‘No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.’ O § 2º, por sua vez, determina que ‘A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a *competência suplementar* dos Estados.’

A *competência suplementar* é mais um tipo de competência disposta pela atual Constituição. É necessário fixar o que ela vem a ser. Visa suprir a competência própria da União: conforme o art. 24, § 1º, quando se trata de competências concorrentes, a competência da União limitar-se-á a normas gerais, preenchendo a lacuna deixada pela legislação federal, e isso no exercício de uma competência legislativa plena. Porém a superveniência de legislação federal competente suspenderá a eficácia da lei estadual sobre a matéria (art. 24, § 4º), que só poderá legislar *complementarmente* no exercício da competência complementar, dispondo só sobre pormenores, na aplicação da legislação federal às suas peculiaridades.

De forma geral, a Constituição da República disciplina no art. 24, inc. I, que o direito urbanístico é de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal. Segundo Hely Lopes Meirelles (1999, p. 441), essa competência concorrente propõe que a União edite normas gerais, sendo a competências dos demais suplementar e complementar. Isso significa que quando inexistente a norma geral emitida pela União, o Estado possui competência plena para legislar em matéria urbanística, vigorando a lei estadual até a superveniência de norma geral editada pela União. E quando existe a norma geral da União, os Estados-membros podem complementá-la (DOMINGUES, 2010, p.132).

O art. 24, *caput*, da Constituição da República, mesmo que não contenha na sua literalidade os Municípios, não os excluiu da competência concorrente em matéria urbanística. O art. 30, inc. II, da CRFB garante a possibilidade dos Municípios de legislar para suplementar a legislação federal no que couber. Essa compreensão deve se prender e ser interpretada em conjunto com o dispositivo do art. 30, inc. I, da CRFB, que estabelece que a atuação municipal é de interesse local. Por sua vez, segundo Ferrari (2003, p.57) essa competência suplementar tem apenas o intuito complementar.

Esse processo de complementação legislativa realizado pelo ente federado que possui menor abrangência de atuação deve ser presumido, apenas sendo negado diante do fato de norma federal ou estadual possuir um grau de detalhamento que não demande, por ela mesma, complementação<sup>42</sup>. Isso também significa que qualquer processo de

---

O legislador constituinte ao criar a competência concorrente agraciou apenas a União, os Estados e o Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município. Outra curiosidade a respeito da competência concorrente prende-se ao fato de que embora o *caput* do artigo confira a competência concorrente ao Distrito Federal, ao dispor sobre a competência suplementar não o inclui como titular. Porém o melhor entendimento nos leva a equiparar os entes federativos relacionados no *caput* do art. 24, pois, caso contrário, em relação ao Distrito Federal, tal competência estaria totalmente esvaziada.

Possui também competência suplementar o Município, conforme determina a atual Constituição (art. 30, II) quando dispõe que compete ao Município ‘suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.’ É interessante ressaltar que a forma como foi redigido o dispositivo constitucional nos leva a admitir que essa suplementação é apenas complementar, ou seja, tem o sentido de adaptação da legislação federal e estadual às peculiaridades ou realidades da comuna.

O art. 23 trata do que denomina de *competência comum*, ou seja, das matérias de que poderão dispor, em comum, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. São, na verdade, normas programáticas, com matérias de conteúdo administrativo, que dependerão de lei complementar nacional para fixar as normas de cooperação entre os entes federativos citados, visando ao ‘equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional’.

No âmbito da *competência concorrente* prevalecerá a da União sobre a dos Estados e do Distrito Federal, assim como no caso da *competência suplementar* dos Municípios a legislação federal e estadual prevalecerá sobre a municipal.

No campo da competência dos Estados, além das remanescentes, comuns e concorrentes, encontra-se, conforme dispõe o art. 22, parágrafo único, a competência dita autorizada, que é aquela que deverá ser disciplinada por lei complementar nacional e poderá incidir sobre questões específicas das matérias relacionadas como de competência privativa da União.” (FERRARI, 2003, p. 55-57, grifo no original).

<sup>42</sup> Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para

complementação não permite que haja modificação dos critérios e condicionantes gerais, sobretudo quando houver a intensão de reduzir as obrigações<sup>43</sup>.

No que se refere à competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, Rafael Domingues (2010, p.133) explica que existem duas correntes doutrinárias, sendo uma a que afirma que a legislação dos Estados-membros tem validade em matéria urbanística desde que não contraria as normas gerais proferidas pela União e as normas locais proferidas pelos Municípios. E uma segunda corrente que afirma que os Estados devem apenas se limitar a observar as normas gerais propostas pela União, devendo os Municípios adequarem suas normas de interesse local às normas proferidas pelos Estados-membros.

Para Domingues (2010, p.139) a legislação proferida pelos Estado-membros deve respeitar as diretrizes gerais produzidas pela União e devem respeitar os interesses locais, isso não apenas em função do art. 30, inc. I, da Constituição da República, mas principalmente em função do próprio art. 182 da CRFB.

O que justifica os Estados legislar sobre competência urbanística é a competência suplementar, ou seja, os fatores peculiares a sua própria realidade. Assim, cabe aos Estados legislar sobre planejamento urbano no que se refere aos interesses regionais (normas gerais), apenas podendo adentrar as realidades intraurbanas em planos

---

dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*). Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. (BRASIL, STF, 2017).

<sup>43</sup> “A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro simplifique o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira, esvaziando o procedimento previsto em legislação nacional.” (BRASIL, STF, 2021c). O Supremo Tribunal Federal também já decidiu que a exemplo das questões ambientais, há diante da competência concorrente a possibilidade de ampliação de exigências diante de peculiaridades locais e regionais “Observando os procedimentos impostos pelas normas federais, cabem aos Estados, não traçar propriamente as diretrizes de preservação ambiental já dispostas pela lei federal, mas exercer sua competência concorrente e estabelecer, dentro destes requisitos, sua normatização própria a respeito do Zoneamento Ecológico-Econômico. A lei impugnada não trata da instituição do zoneamento propriamente dito, que requer uma série de procedimentos próprios, mas da fixação de critérios mínimos para que seja concretizado pelo Estado do Rio de Janeiro. Ateve-se, assim, a exercer sua competência concorrente, observados os objetivos e os princípios estabelecidos em normas gerais federais. A legislação federal estipula disciplina geral que parece não deixar margem para as restrições estabelecidas pela lei estadual no que concerne à exigibilidade da elaboração de EIA/RIMA. Não se admite que, no uso de sua competência residual, defina o Estado regramento que implica seja afastada a aplicação do determinado pelas normas gerais federais. Inconstitucionalidade da lei estadual que, a título de complementação das normas gerais editadas pela União, dispensa a elaboração de EIA/RIMA nos termos por ela previstos.” (BRASIL, STF, 2020c)

urbanísticos especiais, que contenham normas urbanísticas específicas (DOMINGUES, 2010, p.140-144).

De outro modo, também tem validade as normas específicas de direito urbanístico dos Estados-membro frente aos Municípios que não possuem qualquer legislação sobre o referido conteúdo e as normas gerais estaduais que suplementam a legislação federal, sem interferir na autonomia local. Na primeira hipótese, as regras permanecem válidas até a superveniência de legislação municipal sobre direito urbanístico (DOMINGUES, 2010, p.146). Quanto a segunda hipótese, cabe aos Municípios cumprir as referidas regras gerais, sendo inclusive condição de validade de leis municipais, não podendo os Estados-membros abrir mão desta competência (DOMINGUES, 2010, p.152-155).

No que se refere à competência executiva ou competência comum material, prevista no art. 23 da Constituição da República, os entes federados possuem poderes sobre as mesmas matérias simultaneamente e sem limites. Esta competência administrativa de praticar atos para a execução das atribuições não impede a competência legislativa. Muito pelo contrário. Trata-se de uma competência concorrente imprópria (DOMINGUES, 2010, p.155-156).

Desta forma, no âmbito do art. 23 da CRFB, a competência comum para fins de atuação legislativa deve respeitar as mesmas regras válidas para a competência concorrente, fazendo com que os Estados-membro respeitem a normas e diretrizes gerais propostas pela União e não interfiram nas normas específicas legisladas pelos Municípios (DOMINGUES, 2010, p.156)

Assim, no sistema federativo brasileiro, a União trata de todos os assuntos de interesse nacional, sendo que os interesses regionais estão dispostos na competência dos Estados-membros, e os interesses locais na competência dos Municípios e do Distrito Federal. Porém, em matéria urbanística, a competência dos Estados-membros é complementar à da União.

Em relação ao conteúdo de direito urbanístico, Rafael Domingues (2010, p.177) leciona que Estados e Municípios “(...) podem suplementar a legislação (complementar) federal, desde que o façam também através desta espécie normativa (lei complementar), observado o *interesse regional* ou *interesse local* respectivamente.”

A partir disto e diante do grau de importância para a política de desenvolvimento urbano, é fundamental uma análise pormenorizada do significado de autonomia municipal e do âmbito local, dentro da realidade federada brasileira.

#### **2.4 A autonomia municipal e o âmbito local**

A política urbana brasileira está diretamente relacionada à composição jurídica estabelecida pela Constituição da República ao interesse local e, por consequência, ao campo de competências e atribuições dos Municípios. O desenvolvimento da política urbana, por mais que esteja atrelado a todas as esferas da federação, tem no âmbito local esfera de competência que necessita avaliação diferenciada em relação às demais.

Avaliando a política urbana sob o princípio da preponderância dos interesses, o art. 182 prescreve que o desenvolvimento da política urbana é competência dos Municípios, como visto anteriormente.

No entanto, é necessário se afirmar os limites e possibilidades da atuação municipal diante do enquadramento de abrangência considerando a esfera e o âmbito local na política urbana.

Isto se inicia pela compreensão do significado do Município, como entidade político-administrativa, que zela pelo interesse local, dentro do Estado brasileiro e que foi reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 como ente federado. A partir das características das federações observadas anteriormente, mesmo que o Município não absorva a todas, isso não desconfigura a qualidade de ente federado que lhe foi atribuída pela Constituição da República (FERRARI, 2018, p.51-53).

Segundo Paulo Bonavides (1997, p.311-313) a densidade normativa dos arts. 18, 29 e 30 da CRFB garantem aos Municípios a autonomia necessária para a sua “(...) adição política feita ao todo federativo (...)”. Segundo o autor, a autonomia dos Municípios precisa ser protegida a ponto de caracterizar vício de nulidade, sendo inadmissíveis, independente da natureza ordinária ou constituinte, os atos legislativos “(...) praticados na esfera do poder do Estado-membro, com violação, em qualquer sentido e direção, daquilo que essencialmente pertence à autonomia das coletividades comunais.” (BONAVIDES, 1997, p.322)

Unidos a esses elementos, como fundamento da base constitucional da autonomia municipal previstos nos já expressos arts. 1º e 18 da Constituição da República, estão o art. 29, que lhe institui as regras básicas de existência, tais como sua regência por lei orgânica votada com *quorum* qualificado pela Câmara de Vereadores (art. 29, *caput*, da CRFB), eleição, posse, remuneração, funções e atribuições de prefeito e vice (art. 29, I, II, III, V, X, XIV, da CRFB) e dos vereadores (art. 29, IV, VI, VII, VIII,

IX, XI, da CRFB), além da possibilidade de participação dos cidadãos (art. 29, XIII, da CRFB) e da necessária participação de associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII, da CRFB).

Assim, mesmo sendo a compreensão do âmbito municipal mais dilatada e abrangente do que a referência ao desenvolvimento urbano, a autonomia dos Municípios<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> A autonomia municipal já foi objeto de manifestação em decisão da Suprema Corte brasileira. Em voto à Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º2.077, proveniente da Bahia, o ministro Gilmar Mendes fundamenta o sentido da autonomia municipal, em questões jurídico-constitucionais, históricas e sociológicas que merecem ser aqui destacadas:

“Relativamente à autonomia municipal, a Constituição Federal conferiu ênfase ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixar sua autonomia junto com os Estados e Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). Observe-se que o texto constitucional de 1988, na linha da tradição brasileira (CF de 1946, art. 7º, VII, "e"; CF de 1967/1969, art. 10, VII, "e"), manteve a autonomia municipal como princípio sensível (CF, art. 34, VII, "c").

Alguns contornos institucionais permitem fornecer alguma densidade para o parâmetro de controle da *autonomia municipal*. Por exemplo, reconheceu-se ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, instituir e arrecadar os tributos de sua competência (taxas, imposto predial e territorial urbano, transmissão *inter vivos*, por ato oneroso, de bens imóveis, serviços de qualquer natureza – CF, arts. 30 e 156).

Previu-se, ainda, a aprovação de lei orgânica municipal, com a observância dos princípios estabelecidos na Constituição (eleição de prefeito, vice-prefeito e vereadores, número de vereadores, sistema remuneratório dos agentes políticos, iniciativa popular, inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município, limites de gastos do Poder Legislativo Municipal, sistema de prestação de contas e de controle externo), a teor dos arts. 28 e 29 da Carta Magna.

Em reforço à autonomia municipal, estabelece a Constituição sistema de transferência de recursos do Estado-membro e da União para os Municípios (CF, arts. 158, IV, e 159, I, "a").

Tradicionalmente, a autonomia municipal tem importante relevo na história brasileira, sendo inclusive anterior à autonomia estadual e à própria instituição do Federalismo no País [cf. GARCIA, Maria. O modelo político brasileiro: pacto federativo ou Estado unitário. In: MARTINS; MENDES; TAVARES (Coord.). *Lições de Direito Constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 778 (791-792)].

Nada obstante a extensa discussão doutrinária acerca da natureza, ou não, dos Municípios como entes federados (a propósito, cf. MENDES, COELHO & BRANCO. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 769-770; CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. pp. 53 e ss.), é possível caracterizar o núcleo essencial da autonomia municipal consoante as diretrizes constitucionais supracitadas.

De forma geral, a autonomia demanda a pluralidade de ordenamentos e a repartição de competências. Em seu clássico estudo, o Prof. Baracho bem assentou que a autonomia pressupõe "poder de direito público não soberano, que pode, em virtude de direito próprio e não em virtude de delegação, estabelecer regras de direito obrigatórias" (cf. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 85).

Especificamente quanto à autonomia dos Municípios, a doutrina destaca quatro atribuições ou capacidades essenciais: "a) *poder de auto-organização* (elaboração de lei orgânica própria); b) *poder de autogoverno*, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores; c) *poder normativo próprio*, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; e d) *poder de auto-administração*: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 93).

Dessas atribuições, caracterizam-se os elementos da autonomia municipal: "*autonomia política* (capacidade de auto-organização e autogoverno), a *autonomia normativa* (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a *autonomia administrativa* (administração própria e organização de serviços locais) e a *autonomia financeira* (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração)." (SILVA, José Afonso da Silva. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, pp. 8-9). (BRASIL, STF, 2014b).

torna-se fundamental na realidade normativa brasileira para a construção do desenvolvimento da política urbana, que, por sua vez, mesmo devendo seguir regras gerais, estão condicionadas por questões locais<sup>45</sup>.

Esta autonomia dos Municípios é constituída por força da Constituição da República, como já visto, não podendo ser alterada ou limitada pelo direito infraconstitucional, prescrito pela União ou pelos Estados-membro (ALMEIDA, 2017, p.78). Trata-se de um federalismo de integração, que sucede o federalismo de cooperação (ALVES, 1998), em caráter multinível, garantindo aos Municípios autogoverno e autoadministração (MODESTO, 2016).

A Constituição da República determinou aos Municípios a competência legislativa em matéria urbanística relacionada ao interesse local (art. 30, I, da CRFB). Nesse momento, a conjugação desta regra com a prevista no art. 30, inc. II, da CRFB corrige, como já apresentado, a ausência do Município no *caput* do art. 24, no que se refere ao conteúdo urbanístico deste artigo, previsto em seu inc. I (FERRARI, 2018, p.58-59).

Da mesma forma, o interesse local atrelado ao Município é observado não por sua peculiaridade ou exclusividade, mas por sua predominância. Todos os interesses locais são de forma reflexa interesses da União e dos Estados-membros, assim como o interesse destes também afeta o âmbito local (FERRARI, 2018, p.108).

O interesse local é aferido de forma casuística e produzida pela realidade concreta. Conteúdos e matérias que são de competência da União e dos Estados não podem ser dispostos pelos Municípios, salvo a competência suplementar quando se refere ao interesse local (art. 30, II, da CRFB), ou ainda quando regerem “aspectos externos” destes conteúdos, em face da necessidade de regulação de aspectos locais, como ocorre por exemplo com a legislação que regula o funcionamento do comércio, mesmo não sendo competência municipal legislar sobre livre iniciativa, ou os locais de distribuição de gás natural, mesmo sendo serviço que cabe ao Estado-membro explorar diretamente ou mediante concessão (FERRARI, 2018, p.108-109).

---

<sup>45</sup> Essa também é a compreensão do Supremo Tribunal Federal, decidindo que “A Constituição, em matéria de Direito Urbanístico, embora prevista a competência material da União para a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF), conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas (art. 30, I e VIII, c/c art. 182, da CF), como previsto na Lei Federal 10.257/2001, ao atribuir aos Poderes Públicos municipais a edição dos planos diretores, como instrumentos de política urbana.” (BRASIL, STF, 2019).

Além destas competências concorrentes, compete aos Municípios ainda instituírem e arrecadarem tributos de sua competência (art. 30, inc. III, e art. 156 da CRFB), como forma de exercício de sua autonomia, além de criar, organizar e suprimir distritos, nos termos da legislação estadual (art. 30, inc. IV, da CRFB).

Essa autonomia disciplinada no art. 1º e no art. 18 da Constituição da República é fundamental para a existência do Município como ente federado e para que possa exercer suas competências diante do interesse local. Segundo o STF essa autonomia deve possuir “(...) (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.” (BRASIL, STF, 2013)

Desta forma, mesmo que parte importante da política de desenvolvimento urbano na composição do regime jurídico urbanístico ocorra diretamente nos termos da Constituição e das leis produzidas em âmbito nacional, com caráter geral e validade para todos os entes da federação, parte significativa da realização e execução desta política ocorre por parte do instrumental e das ferramentas jurídicas disponibilizadas para os Municípios.

Visto assim as peculiaridades da autonomia municipal e as competências dos entes federados em relação a política de desenvolvimento urbano, é importante também abranger a perspectiva interurbana, face, sobretudo, a previsão constitucional e ao crescente processo de integração entre municípios que vem ocorrendo como forma de enfrentamento de problemas comuns.

### ***2.5 As relações interurbanas previstas no art. 25, §3º, da Constituição***

O desenvolvimento urbano e o crescimento das cidades produziram um fenômeno de relacionamento entre os Municípios brasileiros, sobretudo em função da perspectiva interurbana, em um processo que ultrapassa os limites políticos e geográficos do ente federado local. Esse fenômeno de “(...) desenvolvimento material das condições da vida social e econômica determina a exigência de se adotar novas formas organizacionais das relações humanas, tendo um efeito inafastável no plano das relações jurídicas.” (ALVES, 1998).

Esse fenômeno de integração interurbana não está presente na concepção estrutural da política de desenvolvimento urbano da Constituição da República dada pelo

que prevê seu art. 182, que se preocupou primordialmente com objetivos intraurbanos, “(...) pois é isso que significa desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (SILVA, 2020, p.831).

De certa forma, segundo José Afonso da Silva (2020, p.831), a política de desenvolvimento urbano brasileira limitada ao espectro do art. 182 da Constituição da República, se não se vincular a objetivos e perspectivas interurbanas, por meio de outros instrumentos constitucionais e infraconstitucionais, que levem ao desenvolvimento econômico e social, ultrapassando as fronteiras dos Municípios, tende a se tornar muito limitada, principalmente considerando a grande concentração populacional metropolitana existente atualmente no Brasil.

Mesmo assim, há de se considerar que o texto constitucional não é excludente da formulação de uma política de desenvolvimento urbano para além das fronteiras municipais (SILVA, 2020, p.831). A própria Constituição da República institui mecanismos para tanto, como é o caso do disposto no art. 25, §3º, da CRFB, que atribui aos Estados-membros a responsabilidade por instituírem, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, formadas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Trata-se de uma competência própria e exclusiva dos Estados, que se diferencia da competência concorrente prescrita no art. 24 da CRFB. Neste caso, o Estado possui total autonomia para instituir as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões.

Esta conformação, referente sobretudo às regiões metropolitanas já estavam previstas tanto na Constituição de 1937 e na Constituição de 1967/Emenda nº1/1969 (GUIMARÃES e MOTA E SILVA, 1984, p.274-275). A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 reorganiza o interesse em voga quanto a essas regiões, passando sua disposição constitucional do âmbito econômico para o “(...) de interesse-organizativo do próprio Estado brasileiro (...)” (ALVES, 1998).

A configuração constitucional<sup>46</sup> deste sistema regional de governança interfederativa<sup>47</sup> demanda certas características para se realizar. Pode-se iniciar pelo fato de que as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões, necessitam de dois ou mais Municípios que sejam limítrofes para que sejam possíveis de serem constituídas (ALVES, 1998).

A integração é produzida por lei complementar estadual que pode constituir um ente público regional com capacidade administrativa e não política, com caráter intergovernamental (ALVES, 1998). A partir disto, não podem os Municípios negarem sua integração às regiões metropolitanas. Isso não envolve, por exemplo, a execução de serviços públicos, que podem ser negados (DOMINGUES, 2010, p.160-161).

Esta integração, diante de lei complementar estadual, é compulsória, sendo independente de manifestação, autorização, homologação ou aprovação da adesão dos Municípios limítrofes (MODESTO, 2016). Trata-se de um modelo de gestão diferente daquele previsto no art. 241 da Constituição da República, que pode envolver a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e que ocorre por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, devidamente autorizados por cada ente federado (BRASIL, 1988).

Esta compulsoriedade produziu no primeiro momento conflito com a autonomia municipal. No entanto, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o fator de obrigação compulsória proveniente da integração metropolitana não é incompatível com a autonomia do Município, concluindo que “o mencionado interesse comum não é comum

---

<sup>46</sup> Segundo Alaôr Caffé Alves (1998) a configuração metropolitana de uma região pode ser realizada do ponto de vista econômico, urbanístico, jurídico ou mesmo antropológico. Não há uma configuração genérica, sendo um conceito funcional. Neste sentido, diante de sua compreensão jurídica, “(...) a realidade metropolitana se caracteriza não só pelo seu reconhecimento no mundo do direito, com a aceitação de alguns dos critérios oferecidos por outros campos do saber, mas também, e principalmente, pelo modo peculiar a que atende a abordagem normativa dos fatos. Isso quer dizer que o ‘ser’ metropolitano nem sempre coincide plenamente com o ‘dever ser’ metropolitano, podendo haver uma maior ou menor discrepância entre esses aspectos fundamentais da realidade e do mundo da cultura. O ideal é que haja uma convergência, de tal modo que o dever ser normativo reflita da melhor e mais autêntica forma possível a realidade do ser e dos valores metropolitanos. Ou melhor, que o dever ser metropolitano se contenha dentro das condições de possibilidade do ser metropolitano.”

<sup>47</sup> O art. 2º da lei nº13.089/2015, disciplina, entre outros conceitos, o de governança interfederativa. Assim, expressa: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015).

apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano.”<sup>48</sup> (BRASIL, STF, 2013).

Desta forma, percebe-se que nas regiões metropolitanas o interesse de execução das funções públicas é comum aos Estados e Municípios, devendo haver uma gestão integrada dos respectivos assuntos comuns. Sendo assim, no entendimento de Rafael Domingues (2010, p.160-161) pode haver inclusive a necessária exigência por parte do Estado instituidor da região metropolitana de orçamento municipal para partilhar tais funções.

A competência para tratar dos assuntos metropolitanos, por consequência, é tanto dos Estados-membros quanto dos Municípios. Isso significa que os Estados também não podem impedir a participação dos Municípios nos assuntos de interesse comum, sendo, porém, a decisão final, em caso de divergência, sempre do Estado instituidor da região metropolitana (DOMINGUES, 2010, p.165-168).

O que se observa é que as funções públicas de interesse comum não são de exclusiva competência local. A competência deve ser conjunta, em uma espécie de co-gestão entre Municípios e Estados, mediante um condomínio legislativo. A lei complementar estadual cria e organiza a entidade administrativa pública, não podendo,

---

<sup>48</sup> Avaliando o acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842, do ano de 2013 relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, Paulo Modesto (2016) conclui que, mesmo havendo uma série de divergências nas compreensões dos demais Ministros que participaram do julgamento, dez definições unânimes são encontradas na decisão:

1. As regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões não são entidades políticas autônomas de nosso sistema federativo, e sim entes com **função administrativa e executória**;
2. Tais entes **não detêm competência político legislativa própria**;
3. A participação dos Municípios na região metropolitana é **compulsória**, não havendo direito de retirada ou necessidade de aprovação prévia do legislativo municipal (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999);
4. A compulsoriedade da integração metropolitana é compatível com a autonomia municipal.
5. A gestão associada compulsória dos Municípios não transfere ou autoriza que se transfira automaticamente para os Estados as competências municipais.
6. A região metropolitana exige **personalidade jurídica aglutinadora**, dirigida por órgão próprio, de natureza colegiada.
7. O poder concedente para outorga dos serviços de interesse comum após a instituição de regiões metropolitanas não pertence mais, isoladamente, aos Municípios, ou ao Estado, mas ao **condomínio de entidades federativas** (colegiado interfederativo).
8. Neste colegiado nenhum ente federado pode deter controle absoluto, embora não seja obrigatória a instituição paritária na representação e no processo de decisão colegiada.
9. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões apenas pode ocorrer por lei complementar dos Estados, observados alguns requisitos:
  - (a) cabe apenas perante **Municípios limítrofes**;
  - (b) cabe apenas para a **coordenação de interesses comuns**, entendido como tais **aqueles que atendem a mais de um Município ou que, realizados em um único Município, sejam confluentes, dependentes, concorrentes de serviços supramunicipais**;
  - (c) cabe apenas quando há **necessidade e viabilidade de integração intermunicipal**.
10. As decisões do colegiado das regiões metropolitanas não estão nem podem estar sujeitas a aprovação das Assembleias Legislativas Estaduais.”

sob pena de inconstitucionalidade, vedar a participação dos Municípios metropolitanos, das aglomerações urbanas e das microrregiões, nas decisões sobre assuntos regionais (ALVES, 1998).

Assim, a gestão da entidade administrativa regional não poderá ser realizada exclusivamente pelo Estado, devendo contar com a participação dos Municípios. Alaôr Alves (1998) compreende que essa participação nas funções normativas, diretivas e administrativas da entidade regional, entre Estado e Municípios, precisa ser paritária, como forma de equilibrar o processo decisório.

Quanto à competência legislativa, a União continua instituindo normas gerais, sendo as normas específicas em matéria metropolitana instituídas pelos Estados. Isso porque há uma redução do interesse local em detrimento do interesse metropolitano (DOMINGUES, 2010, p.168-169). O interesse metropolitano passa a ser um interesse específico, com características próprias, o que a própria Constituição denomina, no §3º, do art. 25, de função pública de interesse comum. Essa paridade está relacionada não a cada ente federado específico membro da unidade interfederativa, mas a uma paridade entre Estado de um lado e Municípios de outro.

Buscando compreender este conceito constitucional Alaôr Alves (1998) explica que a *função pública* não se relaciona apenas aos serviços públicos, de utilidade pública e suas respectivas concessões. Vincula-se também à normatização, à conformação e implantação de políticas públicas e ao controle da aplicação legal dos serviços e políticas públicas. Ou seja, além de apresentar interesse em serviços públicos que devem ser integrados regionalmente para sua adequada execução ou mesmo pelo seu reflexo para toda a população que vive naquela região, a função pública abarca leis, políticas públicas e o controle que deve ser exercido em face das atividades públicas, devendo todos ocorrerem em conjunto e sobre toda a unidade interfederativa.

O *interesse comum*, por sua vez, segundo Alaôr Alves (1998), está relacionado a um “(...) vínculo simultâneo ou sucessivo, efetivo e material de ações ou atividades estáveis de uma multiplicidade determinada de pessoas político-administrativas, agrupadas mediante lei complementar, dentro de certo espaço territorial definido (...)”. Essa integração que produz o interesse comum ocorre para a realização das funções públicas intraurbanas, diante do recorte regional, produzindo o interesse de todos os entes federados envolvidos.

As funções públicas de interesse comum estão sujeitas ao regime jurídico de direito administrativo e produzem, muitas vezes, eventuais conflitos com as funções de

interesse local. Essa distinção não é estática nem fixa<sup>49</sup>. Isso faz com que essa relação criada pelo interesse comum, regionalmente considerado, produza alterações na realidade do interesse local e da autonomia do Município, considerando a ordem tradicional em detrimento daquela em que está inserida a região metropolitana, o aglomerado urbano ou mesmo a microrregião (ALVES, 1998).

Como já observado em vários momentos, o conteúdo jurídico até aqui especificado quanto à integração formal em âmbito regional, prevista no art. 25, §3º, da Constituição da República, vale tanto para as regiões metropolitanas, quanto para as aglomerações urbanas e as microrregiões. É certo que existem distinções entre elas.

A diferença entre região metropolitana e aglomeração urbana é bastante sutil. As primeiras possuem um Município-polo e as segundas, não. Já quanto às microrregiões, as diferenças são maiores. Ainda que surjam também de lei complementar estadual integrando Municípios limítrofes, isso ocorre não por causa de uma integração urbana fática, mas em face de traços semelhantes e problemas comuns que demandam articulação conjunta para serem melhor resolvidos (DOMINGUES, 2010, p.171-172).

Importante também compreender que os interesses específicos para a finalidade de atribuir a competência regional, tanto nas regiões metropolitanas, nas aglomerações urbanas e nas microrregiões, atuam da mesma forma, sabedores de que não alcançam os interesses eminentemente locais, podendo os Estados-membros legislar e atuarem de forma intraurbana, “(...) praticando atos de efeitos concretos e imediatos, ou seja, editando *normas específicas*.” (DOMINGUES, 2010, p.173).

A partir e além da perspectiva integrante do art. 25, §3º, da Constituição da República, é fundamental também se compreender que o planejamento regional pode ocorrer por meio de atuação do Estado-membro, independente da existência de composição de região metropolitana, da aglomeração urbana e da microrregião. Essa conformação precisa estar necessariamente atrelada a sentidos interurbanos, que alcancem e produzam a ordenação da rede urbana no território do Estado e da microrregião (SILVA, 2006, p.127).

---

<sup>49</sup> Alaôr Alves (1998) explica que a função pública de interesse comum está sujeita aos sentidos produzidos pela realidade, não se vinculando apenas ao conteúdo formal de competências para o estabelecimento da atividade pública regional. Estes sentidos provem das relações históricas. Tecnológicas, sócio-econômicas, institucionais, culturais, etc que se desenvolvem naquele entorno urbano. “Muitas vezes realiza-se uma ‘certa’ redistribuição de competências a partir tão somente da consideração a respeito da alteração dos fatos que concretizam o conteúdo delas, em virtude de mudanças e transformações objetivas do mundo real.”

O planejamento regional, desta forma, é decorrente da competência concorrente que possui o Estado em matéria urbanística com os demais entes federados (art. 24, I, CRFB), devendo respeitar as regras gerais propostas nacionalmente, não adentrando na realidade intraurbana, o que o diferencia das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, que possuem, nos seus limites, esta possibilidade (SILVA, 2006, 127).

As intervenções estaduais, desta forma, no âmbito interurbano, nos termos do que está previsto no Estatuto da Cidade, art. 4º, I, e que não estão encampadas pela norma do art. 25, §3º, da Constituição, nem do art. 4º, II, da lei nº10.257/2001, deverão ocorrer ordenando o território, que se submete sempre à sua função social (da propriedade e da cidade), realizadas por meio de uma atuação coordenada e regionalizada “(...) dos serviços e obras estaduais, da tributação, da articulação com os Municípios visando coordenar e estimular seus planos urbanísticos em função da organização territorial e regional e do incentivo e estímulo indutores das atividades privadas.” (SILVA, 2006, p.128)

Outra forma de integração entre entes federados ocorre por meio da região integrada de desenvolvimento econômico, prevista no art. 43 da Constituição da República, e por meio de consórcios e convênios, nos termos do art. 241 também da CRFB.

O instrumento de cooperação federativa que alcança União e Distrito Federal é a região integrada de desenvolvimento econômico, autorizada pela lei complementar nº94 de 19 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998). O art. 4º e o seu parágrafo único, prescrevem que o Poder Executivo também fica autorizado a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. Este programa estabelecerá, mediante convênio, normas e critérios para unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos.

O Estatuto da Metrôpole (lei nº13.089/2015) disciplina em seu art. 22 que suas regras são aplicadas, no que couber, às regiões integradas de desenvolvimento econômico, constituídas por lei complementar, nos termos do art. 43 da Constituição da República.

Outra modalidade de cooperação federativa, em face de interesses comuns, ocorre, como indicado, por meio de convênios e consórcios públicos, nos termos do art. 241 da Constituição da República. Esta modalidade permite que todos os entes federados participem, devendo ser disciplinada por meio de lei, autorizando a gestão associada de

serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Trata-se de ato voluntário, na qual o ente federado escolhe participar, seja do consórcio público ou realizar um convênio, com a intenção de resolver conjuntamente determinados problemas ou atuar em determinadas áreas, realizando objetivos de interesse comum.

A lei nº11.107 de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2005), regula a instituição dos consórcios públicos e autoriza as suas regras a serem aplicadas aos convênios, naquilo que couber. Os entes federados participantes determinarão quais serão os objetivos dos consórcios que realizarem<sup>50</sup>.

Nestes casos, além de partirem de ato voluntário do ente federado, sua autonomia precisa estar preservada, não se constituindo um âmbito intermediário de competências político-administrativas.

Todos os elementos até aqui trabalhados referentes à política urbana prevista na Constituição da República vem demonstrando que esta não está adstrita a um simples processo de organização territorial, superando em muito este âmbito de atuação. Portanto, esta superação merece ser refletida como forma de compreender o real significado da política de desenvolvimento urbano prevista na Constituição da República.

## ***2.6 A política urbana para além do ordenamento territorial da cidade***

Como pôde-se observar nos tópicos anteriores, a realidade urbanística foi apresentando ao Direito brasileiro suas mais variadas necessidades, muito por meio da interlocução de diversos atores sociais e suas lutas<sup>51</sup>, sendo várias destas realidades

---

<sup>50</sup> Nos termos do art. 2º, §1º, da lei nº11.107/2005, os consórcios poderão “I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo, II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.” (BRASIL, 2005). Ainda nos termos do art. 2º, “§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.” E “§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.” (BRASIL, 2005).

<sup>51</sup> Kowarick (2009), a partir da realidade da grande São Paulo nos anos de 1970 e 1980, aborda a união de três formas de luta (a urbana, a sindical e a democrática) em face de um adversário comum que simbolizava todo o processo de exclusão: “Todos esses processos de luta, com seus fluxos e refluxos, constituíram-se

recepcionadas e convertidas em dispositivos normativos tanto na Constituição da República Federativa do Brasil quanto na legislação infraconstitucional.

Nesse sentido, determinadas alterações foram se estabelecendo no direito urbanístico brasileiro, exigindo alterações na dogmática da política urbana constitucional, devendo esta passar de um direito que se centraliza na propriedade e na soberania do Estado, para uma relação centrada na dignidade humana e na função social da propriedade, com total ligação às demandas coletivas relacionadas à função social da cidade, desenvolvendo-se de forma interurbana e compreendendo a necessidade de efetivar dentro da realidade da cidade todos os direitos fundamentais pertinentes aos seres humanos.

No entanto, mesmo havendo instrumental legal-constitucional para a incorporação de novas compreensões, a doutrina e a jurisprudência ainda se prendem tradicionalmente a um direito urbanístico que aborda a política urbana limitada à análise territorial da cidade e ao seu âmbito geográfico<sup>52</sup>, mantendo-se, por consequência, vinculada à centralidade da propriedade individual e à soberania do Estado. Alguns autores<sup>53</sup> vão além, limitando esta abordagem territorial dentro dos próprios Municípios, fazendo com que qualquer compreensão jurídico-urbanística não alcancem sequer as áreas rurais<sup>54</sup>.

Perspectivas como estas limitam o processo de organização da cidade, do Município e a expansão urbana crescente. A conformação exclusivamente territorial da

---

em canais onde se sedimentou uma *experiência*, até então de *resistência*, e muito centrada nos bairros populares da cidade que foi de fundamental importância organizativa e reivindicatória para as conjunturas de confronto do futuro: por esses percursos descontínuos, bairros e fábricas se encontram em oposição à ordem instituída, articulando práticas construídas, pouco a pouco, no cotidiano de lutas esparsas e sem aparentes conexões.” (KOWARICK, 2009, p.74).

<sup>52</sup> BRASIL, STF, ADI 478/1997, AI 491.420 - AgR/2006, RE 795.804 – AgR/2014a, ADI 2.077-MC/2014b, RE 586.224/2015.

<sup>53</sup> A compreensão de Toshio Mukai (2019, p.100), que argumenta inconstitucional o §2º, do art. 40, da Lei 10.257/2001, afirma que as áreas rurais não podem ser objeto de regulação dos planos diretores.

<sup>54</sup> Existem autores que defendem que as áreas rurais devem fazer parte dos planos diretores, nos termos do art. 40, §2º, da Lei 10.257/2001. GUSMÃO e CHIES (2017, p.122-126), afirmam, neste sentido, que “(...) o planejamento tem como viés permitir um melhor ordenamento ocupacional ao priorizar atender a função social do solo urbano, e impedir a conversão indevida de zonas rurais em áreas urbanas, que geram pressão por infraestrutura nesses novos bairros ao mesmo tempo que cria vazios nas antigas áreas urbanizadas para fins de especulação imobiliária.

(...) o Plano Diretor é fundamental para organizar a ocupação das áreas rurais, para planejar ações e medidas e inclusão de novas infraestruturas que possibilitem a ampliação da produção agrícola, independe do tamanho do lote ou do perfil socioeconômico dos produtores, para que as políticas públicas atinjam a todos democraticamente. Além de que ao permitir o desenvolvimento do setor agrícola, os Municípios garantirão rentabilidade aos produtores rurais, e consequentemente a permanência dessa população no campo, especialmente do público jovem, e ao mesmo tempo, recursos que serão reinvestidos na própria cidade, devido os pequenos produtores priorizarem o comércio e o setor de serviços local, gerando emprego e renda para a população urbana.”

política urbana dificulta a garantia do bem-estar daqueles que vivem na cidade, já que não alcança elementos sensíveis da realidade humana, nem tão pouco procura garantir a produção e o acesso de bens e serviços necessários para o pleno desenvolvimento humano.

O problema da limitação da visão da política urbana e do próprio direito urbanístico à uma interpretação meramente individual e territorial, tem origem em um conhecimento que se estabelece de forma cartesiana, restringindo o objeto de análise e a produção do conhecimento em uma perspectiva individualizada, apartada do todo e não identificada no contexto social com o ambiente e a realidade em que está inserido (CAPRA e MATTEI, 2018).

Essa perspectiva apenas identifica o desenvolvimento urbano como um desenvolvimento de um determinado lugar e não de uma forma de organização social que explica e busca corrigir distúrbios produzidos por esta própria organização. Observar a realidade em sua integralidade torna mais complexo o espectro urbano, envolvendo diversos outros elementos sócio-culturais, dentre eles direitos que não estão apenas relacionados a um regramento territorial ou atrelados à organização da propriedade, sob o aspecto de uma fundamentalidade individual<sup>55</sup>.

Essa formulação que ultrapassa os limites de análise meramente territorial, herdeiros de um cientificismo de linhas cartesianas e newtonianas, avança sobre o atual momento de mudanças sociais e científico-tecnológicas, produzindo discursos ditos pós-modernos que possuem a intensão de fragmentar e desfazer as conexões reais. Mesmo assim, esses discursos pós-modernos, ainda que tenham se demonstrado úteis em sua estratégia de discernir e identificar determinadas circunstâncias sociais, não são suficientes para ofertarem respostas adequadas às principais questões do momento, compreendidas em face dos limites planetários aos quais está sujeita a humanidade. Como explica David Harvey (2015a;2020) todo esse processo de fragmentação precisa ser reorganizado e realinhado, ou seja, é necessário religar as partes do todo.

---

<sup>55</sup> Segundo Morato Leite e Araújo Ayala (2002, p.85) ensinam que “(...) o paradigma ocidental de reserva de fundamentalidade de certos direitos – é deficiente para a leitura da relação direito e ambiente, que impõe uma leitura integral.

A incompletude da perspectiva jurídica dos direitos fundamentais para o tratamento das relações direito e ambiente mostra sua deficiência, sobretudo em torno do fato de impossibilitar a fundação de laços e solidariedades coletivas, fundamentais para a estruturação das relações que envolvam o ambiente, que pareçam indicar necessidade de comunicação do jurídico com a proposta de formulação de éticas ecológicas.”

Para a realidade da política de desenvolvimento urbano brasileira esse “religar”, pensado de forma sistêmica<sup>56</sup> (CAPRA) e compreendido em sua dinâmica social de totalidade<sup>57</sup> (HARVEY), integra todas as realidades humanas presentes no momento do ambiente urbano, num contexto social, histórico e geográfico avançando sobre uma compreensão que vai além do ordenamento territorial ou de qualquer perspectiva artificialmente projetada.

---

<sup>56</sup> A teoria sistêmica observa que as propriedades de um todo, de um organismo, são exclusivas deste, que nenhuma das partes que o compõe possuem. A partir disto, é necessário se constituir um modo de pensar contextual e relacional. Segundo Capra (2006, p.40-41) “embora possamos discernir partes individuais em qualquer sistema, essas partes não são isoladas, e a natureza do todo é sempre diferente da mera soma de suas partes.” Esse método, contraria o Cartesiano, que observa as partes por uma abordagem analítica, que entende ser possível se compreender o comportamento do todo a partir da análise das partes. Na abordagem sistêmica “A propriedade das partes não são propriedades intrínsecas, mas só podem ser entendidas dentro do contexto do todo mais amplo.” (CAPRA, 2006, p.41).

<sup>57</sup> A totalidade aqui deve ser compreendida dentro da dialética do materialismo histórico, propondo-se a produzir um conhecimento totalizante diante da atividade humana proveniente de um processo de totalização “(...) que nunca alcança uma etapa definida e acabada.” (KONDER, 2008, p.35). Para esta busca de conhecimento, a não observação do todo pode levar a uma compreensão parcial e limitada, que se restringe diante de uma compreensão maior proveniente da observação do todo. Segundo Leandro Konder (2008, p.36) “A visão de conjunto (...) é sempre provisória e nunca pode pretender esgotar a realidade a que ele se refere. A realidade é sempre mais rica do que o conhecimento que temos dela.” E avalia o autor: “A totalidade é mais do que a soma das partes que a constituem.” (KONDER, 2008, p.35) É neste ponto que a forma sistêmica de compreensão da realidade se aproxima da categoria totalidade, sendo esta conexão a que se pretende utilizar neste trabalho, compreendendo também que as partes e o todo estão integrados e interligados, não havendo como realizar análises e leituras da realidade apenas diante da leitura das partes, rompendo com as meras leituras de causalidade.

Na mesma perspectiva, Karel Kosik, (2010, p.44) explica que “na realidade, totalidade não significa *todos os fatos*. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato *qualquer* (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade. Os fatos são conhecimento da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético – isto é, se não são átomos imutáveis, indivisíveis e indemonstráveis, de cuja reunião a realidade saia constituída – se são entendidos como partes estruturais do todo.

O concreto, a totalidade, não são, por conseguinte, todos os fatos, o conjunto dos fatos, o agrupamento de todos os aspectos, coisas e relações, visto que a tal agrupamento falta ainda o essencial: a totalidade e a concreticidade. Sem a compreensão de que a realidade é totalidade concreta – que se transforma em estrutura significativa para cada fato ou conjunto de fatos – o conhecimento da realidade concreta não passa de mística, ou a coisa incognoscível em si.

A dialética da totalidade concreta não é um método que pretenda ingenuamente conhecer *todos* os aspectos da realidade, sem exceções, e oferecer um quadro ‘total’ da realidade, na infinidade de seus aspectos e propriedades; é uma teoria da realidade e do conhecimento que dela se tem como realidade.” Logo nas páginas seguintes, Kosik (2010, p.49) ensina que “(...) a investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta, que antes de tudo significa que cada fenômeno pode ser compreendido como momento do todo. Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo; desempenha, portanto, uma função *dupla*, a única capaz de dele fazer efetivamente um fato histórico: de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo; ser ao mesmo tempo produtor e produto; ser revelador e ao mesmo tempo determinado; ser revelador e ao mesmo tempo decifrar a si mesmo; conquistar o próprio significado autêntico e ao mesmo tempo conferir um sentido a algo mais. Esta recíproca conexão e mediação da parte e do todo significam a um só tempo: os fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade. Do mesmo modo, o todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um todo abstrato e vazio.”

Assim, pode-se identificar que, mesmo diante de uma normativa constitucional inserida na ordem econômica e financeira (Título VII da Constituição da República Federativa do Brasil), a política de desenvolvimento urbano está umbilicalmente relacionada ao desenvolvimento social e às questões voltadas ao meio ambiente natural, que são fundamentais atualmente para qualquer forma adequada de desenvolvimento, sobretudo o urbano<sup>58</sup>.

Essa compreensão é proveniente de uma Constituição que deve ser analisada em seu contexto social, diante de sua textura aberta<sup>59</sup> e pactuada como centralidade de uma sociedade que pretende avançar em seus mais variados aspectos, mantendo-se democrática, para que estes avanços ocorram diante do jogo político-institucional que deve ser produzido, permitido e amparado pelos Estados Democráticos Constitucionais de Direito<sup>60</sup>.

Desta forma, os elementos da política urbana devem se desenvolver em todas as áreas que venham garantir o bem-estar dos habitantes, como regrado no seu art. 182 da Constituição da República. Esse bem-estar prescinde da atuação humana em sua realidade econômica, cultural, social, política e natural. Isso significa que os elementos jurídicos da política urbana presentes na Constituição da República Federativa do Brasil e nas leis só conseguem ser compreendidos no seu processo de realização e implementação e estes só conseguem ocorrer quando todos os fatores econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais, que dão conta da realidade, se integram na perspectiva de efetivação jurídica, criando e recriando as condições necessárias para que os referidos direitos se realizem.

---

<sup>58</sup> “Pero los instrumentos de planeamiento y las políticas urbanísticas utilizadas para el control del crecimiento urbano, que normalmente son del ámbito local no son suficientes para poder llevar a cabo un control y una regulación de las externalidades que la ciudad produce.

Em efecto, como certamente apunta TAMAMES a ciudad es *prima facie* insostenible, ya que sustituye recursos no renovables (tierra fértil) por asfalto y hormigón y desborda de manera desmesurada la capacidad de carga del territorio y utiliza recursos de territorios distantes, por esta razón **el proceso de urbanización es visto, desde una perspectiva ambiental, como insostenible.**” (VALLVÉ, 2006, p.16)

<sup>59</sup> O sistema das normas constitucionais é aberto por ter “... uma estrutura dialógica, (...) traduzida na disponibilidade e ‘capacidade de aprendizagem’ das normas constitucionais para captarem a mudança da realidade e estarem abertas às concepções cambiantes da ‘verdade’ e da ‘justiça’.” (ESPÍNDOLA, 1998, p.185)

<sup>60</sup> Canotilho, além de abordar elementos contemporâneos do constitucionalismo, como a característica da Constituição como um sistema normativo de textura aberta, com valores fundantes que lhe garantem materialidade, também abraça a ideia de que nos Estados de Direito contemporâneos integram ordens jurídicas plurais. “Além de plurais, são *ordens incompletas*: não podem nem devem regular tudo devido aos processos contínuos de automodificação da sociedade. Recortam-se, ainda, como ordens *integradoras mas não integracionistas*: devem respeitar o discurso específico de outros mundos do sistema social (discurso econômico, científico, ético). Finalmente, as ordens jurídicas configuram-se como sistemas complexos. São sistemas complexos precisamente porque os seus elementos e as suas partes constitutivas – as normas, as instituições, os direitos – interagem de uma forma imbricada e intrincada, não podendo os resultados da interação se previstos em termos totalmente rigorosos.” (CANOTILHO, 2000, p.1108)

Esta atuação está relacionada ao que se deve compreender como desenvolvimento da política urbana. A relação até aqui observada, seja na Constituição da República, seja no Estatuto da Cidade, permite inferir que o desenvolvimento da política urbana perpassa por todos os elementos sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais que compõem a realidade humana. Além da visão integradora na análise e interpretação da Constituição, como um sistema normativo aberto de regras e princípios, (CANOTILHO, 2000, p.1123), a política urbana precisa ser analisada e compreendida entre a dialética das partes entre si e do todo com elas<sup>61</sup>.

O desenvolvimento não é elemento meramente normativo. Muito pelo contrário, é elemento fático que deve ser amoldado normativamente diante das escolhas sociais realizadas sob o contexto constitucional, de modo que haja o cumprimento e o alcance dos elementos de bem-estar para todos, que fatalmente serão modificados a medida que são realizados.

Esses elementos se completam na lei nº10.257 de 2001, como já visto. Vale a pena repetir o que prescreve o art. 2º, inc. I, do Estatuto da Cidade: “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (...)” (BRASIL, 2001), garantindo o direito à cidades sustentáveis compreendida, nos termos do dispositivo legal, como àquela que garante ao seu habitante “(...) o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” e à gestão democrática da cidade (BRASIL, 2001).

Essa identificação da política urbana com outros elementos relacionados à função social da cidade e da propriedade urbana, demonstram que o legislador brasileiro compreendeu que o desenvolvimento da política urbana ultrapassa a mera análise territorial, abrangendo uma gama de serviços e bens de uso que são necessários para garantir padrões de dignidade<sup>62</sup> no âmbito das cidades.

A outra forma de identificar a política de desenvolvimento urbano em uma conformação que ultrapassa os limites territoriais e setoriais da cidade ocorre diante da perspectiva da urbanização como uma mudança estrutural na realidade do planeta. O fato

---

<sup>61</sup> “A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo *se cria a si mesmo* na interação das partes.” (KOSIK, 2010, p.50).

<sup>62</sup> Calos Leite e Juliana Marques Awad (2012, p.135) convalidam esta identificação na qual “(...) a cidade precisa atender aos objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais, bem como os objetivos econômicos e físicos de seus cidadãos.”

de a maior parte da população mundial já viver nas cidades e isso desenhar por si só uma relação sócio-cultural, já é fator suficiente para se entender o desenvolvimento da política urbana como algo que ultrapassa em muito o território das cidades<sup>63</sup>.

É nesse sentido, por exemplo, que Neil Brenner (2014) avalia o urbanismo como um modo de vida. O autor faz essa leitura a partir do prognóstico realizado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos, desde 1996, com a ONU Habitat II. A partir desde momento “(...) uma visão urbano-cêntrica do atual momento geo-histórico se popularizou por meio de uma série de conferências temáticas desenvolvidas em algumas das principais metrópoles do mundo (...)” (BRENNER, 2014, p.7).

Segundo o autor, há também o reconhecimento de que as questões urbanas em geral, referentes à *infraestrutura sócio-material* da urbanização, a partir deste momento passam a alcançar e a contribuir com transformações na atmosfera, nos oceanos, nos hábitos bióticos, e, conseqüentemente, no metabolismo da vida humana e não-humana (BRENNER, 2014, p.7).

Brenner (2014, p.8) a partir disto avalia que o processo de urbanização está adquirindo formas “(...) novas e de maior envergadura, que perfuram, atravessam e fazem explodir a antiga divisão entre o urbano e o rural (...)” e que vem produzindo paisagens estendidas<sup>64</sup> que passam a territorializar investimentos de larga escala em ambientes construídos, “(...) para canalizar fluxos de matéria prima, energia, produtos básicos, trabalho e capital por meio do espaço transnacional”. Segundo o autor, isso é

---

<sup>63</sup> Renato Balbim (2016, p.287) afirma, baseado em dados das Nações Unidas, que “a urbanização mundial tornou-se hoje irreversível, entretanto [...] o urbano ainda não é o principal modo de vida em todos os continentes e países.” Com fundamento nessa informação e diante das forma como o processo de urbanização vem ocorrendo, sobretudo na África e na Ásia, dois continentes na qual a maior parte da população ainda vive fora das cidades, o autor afirma que, diferente do processo de urbanização que ocorre no pós-guerra, baseado no modelo de cidade industrial, do pleno emprego e do estado de bem-estar social (mesmo que não tenha sido implantado em todos os lugares), o atual processo de urbanização está atrelado à importância da terra e em função de disputas internacionais por riquezas localizadas nesses países, além da necessidade manifestada pelo capital financeiro global (BALBIM, 2016, p.289-290).

<sup>64</sup> “O processo emergente de urbanização estendida está produzindo uma estrutura variegada que, em lugar de concentrar-se em pontos nodais ou de circunscrever-se à regiões delimitadas, se tece agora de maneira desigual e com uma densidade cada vez maior em grandes extensões de todo o mundo. Resulta impossível entender adequadamente essa formação por meio dos conceitos tradicionais relacionados com a urbanidade, o metropolitanismo ou o esquema binário urbano/rural, que pressupõe uma separação espacial coerente dos distintos tipos de assentamentos. Tampouco se pode conseguir uma compreensão eficaz sobre a base de ideias mais recém-desenvolvidas em torno da cidade global(izadora), já que a maioria de suas variantes pressupõem uma limitação territorial das unidades urbanas, embora agora, entendidas como ligadas com outras cidades mediante redes transnacionais de capital, trabalho e infraestruturas de transporte/comunicação. Paradoxalmente, no mesmo momento em que o urbano parece ter adquirido uma importância estratégica sem precedentes para um amplo arco de instituições, organizações, pesquisadores, atores e ativistas, o seu contorno se tornou escorregadio. A aparente ubiquidade da condição urbana contemporânea faz com que se pareça impossível definir.” (BRENNER, 2014, p.10)

impulsionado por políticas de desenvolvimento seletivas, mediante uma atuação estatal regulatória que se cruza diante de entes públicos nacionais, estaduais e municipais.

Desta forma, Brenner (2014, p.19) adverte, entre outros pontos, que

(...) as condições e trajetórias das aglomerações (cidades, cidades-regiões, etc.) devem se conectar analiticamente com processos de maior escala relacionados com a reorganização territorial, a circulação (de trabalho, produtos básicos, matérias primas, nutrientes e energia), e a extração de recursos, que, em definitivo, abarcam o espaço do mundo inteiro (...). Ao mesmo tempo, essa perspectiva sugere que, na realidade, as transformações socioambientais importantes ocorridas em zonas geralmente não-vinculadas às condições urbanas (desde circuitos agroindustriais e cenários dedicados a extração de petróleo, gás natural e carvão até redes transoceânicas de infraestrutura, tubagens subterrâneas e órbitas de satélites) estão cada vez mais inter-relacionadas com os ritmos de desenvolvimento das aglomerações urbanas. Em consequência, independentemente de sua demarcação administrativa, morfologia sócio-espacial, densidade populacional, ou posição dentro do sistema capitalista global, tais espaços devem ser considerados como componentes integrados de um tecido urbano estendido, de caráter mundial (...).

A partir destes elementos, é fundamental uma releitura dos dispositivos legais e constitucionais da política urbana, procurando averiguar as configurações normativas predominantes em âmbito global, para que se oportunize uma releitura dos elementos e das concepções tradicionais, adequando-as às novas formas e reformulações do processo de urbanização, originariamente vinculada na modernidade ao processo de industrialização.

Isso permite concluir, inicialmente, que o desenvolvimento da política urbana não pode e não deve mais se prender apenas aos processos de análise e regulação territorial, vinculados à propriedade garantida pela autoridade do Estado, que foi o acordo original entre a propriedade e a soberania que permitiu a composição do Estado de Direito (CAPRA e MATTEI, 2018, p.96-97).

O desenvolvimento da política urbana atualmente precisa alcançar as concepções e conformações decorrentes do momento urbano atual, ou seja, das demandas histórico-geográficas que estão colocadas para o alcance do bem-estar dos cidadãos, como está disciplinado principalmente pelo art. 2º, §1º, da lei 10.257/2011, e pelo art. 182 da Constituição da República, de forma a permitir que todas as forças sociais, entre elas a elaboração e interpretação/aplicação do ordenamento jurídico, ocorram sempre voltadas para a realização dos direitos fundamentais.

### 3 O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 11 E SUA CONDIÇÃO JURÍDICA

#### 3.1 A Agenda 2030 das Nações Unidas

A Agenda 2030 das Nações Unidas é um documento de cunho global, aprovada em 2015 por todos os 193 membros da Organização das Nações Unidas (ONU, 2015a), constituindo um plano de ação com intuito de acabar com a pobreza e a discriminação, proteger o meio ambiente, reduzir as mudanças climáticas, e garantir que as pessoas possam viver em paz, desfrutando de padrões básicos descritos na própria Agenda 2030, trazidos pelo progresso da humanidade<sup>65</sup>.

Assim, a primeira compreensão a respeito deste documento é o de que a Agenda 2030 das Nações Unidas é um produto sócio-histórico, proveniente de uma ampla caminhada de diversos atores sociais e estatais, ligados à ONU, que, em um primeiro momento, numa razão precedente, remonta diretamente aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>66</sup> (ROSA, 2021, p.57).

Mesmo considerados os ODS como decorrência imediata e continuidade dos ODM, e como um produto histórico dos debates conduzidos pelas Nações Unidas, sua

---

<sup>65</sup> Esse conceito é um apanhado das principais manifestações introdutórias realizadas em documentos e nos principais sítios sobre a Agenda 2030. O preâmbulo do documento *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, presente no sítio do Itamaraty, referencia que “esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.” (BRASIL, 2015). O sítio oficial das Nações Unidas manifesta que “The SDGs, also known as Global Goals, build on the success of the Millennium Development Goals (MDGs) and aim to go further to end all forms of poverty. The new Goals are unique in that they call for action by all countries, poor, rich and middle-income to promote prosperity while protecting the planet. They recognize that ending poverty must go hand-in-hand with strategies that build economic growth and addresses a range of social needs including education, health, social protection, and job opportunities, while tackling climate change and environmental protection.” (UNITED NATIONS, s/d). O sítio das Nações Unidas específico do Brasil afirma que “Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade.” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL). O sítio do Supremo Tribunal Federal também acomoda informações sobre a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, e disserta a respeito da seguinte forma: “A Agenda 2030 da ONU é um plano global para atingirmos em 2030 um mundo melhor para todos os povos e nações. A Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova York, em setembro de 2015, com a participação de 193 estados membros, estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentáveis. O compromisso assumido pelos países com a agenda envolve a adoção de medidas ousadas, abrangentes e essenciais para promover o Estado de Direito, os direitos humanos e a responsabilidade das instituições políticas.” (BRASIL, STF, 2020).

<sup>66</sup> Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram a primeira experiência onde um conjunto de objetivos ganhou referência mundial, com sistematização e metas específicas, monitoradas em 191 países, produzindo uma parceria global para o desenvolvimento sustentável (ROSA, 2021, p.58).

origem possui ligação também com tratados e convenções produzidos no final da década de 60 do século XX, quando o *desenvolvimento* ganhou condição de direito humano fundamental (PESSOA e SOBRAL, 2021, p.93).

Desde então, diversas conferências e encontro internacionais são exemplos do movimento global que vem realizando reflexões e indicando caminhos no que se refere aos problemas aos quais atravessa a humanidade. Esses movimentos de ordem internacional vêm se concebendo com a troca de experiências e com a construção de alternativas e regras, procurando colaborar para o desenvolvimento sustentável das atividades humanas<sup>67</sup>.

Em 2012, na Conferência para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (Rio+20) chegou-se a um acordo de que era necessário definir novos objetivos em relação aos Objetivos do Milênio. Este novos objetivos foram desenvolvidos na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável que ocorreu na sede das Nações Unidas em 2015 (ROSA, 2021, p.58). Foram mais de dois anos de consultas públicas e de “(...) engajamento da sociedade civil e de outros interessados em todo o mundo (...)” para se alcançar elementos para a formulação de todos os objetivos e metas até então existentes e que passaram a compor a Agenda 2030 (ONU, 2015a).

Esse esforço, diálogo e trabalho, envolveu as Nações Unidas por meio de seus 193 membros, que acordaram no ano de 2015, a composição de uma agenda universal, com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas “[...] que buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas.” (ONU, 2015a) Segundo a Organização das Nações Unidas esses objetivos “[...] são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.” (ONU, 2015a)

Segundo o texto base *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* (ONU, 2015a), lançado na sede das Nações Unidas, em Nova York, em setembro de 2015, já no seu preambulo, os Objetivos de Desenvolvimento

---

<sup>67</sup> No campo do desenvolvimento sustentável, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, representou ponto de inflexão para que o desenvolvimento: “Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 – a Cúpula da Terra – no Rio de Janeiro, o mundo identificou um novo caminho para o bem-estar humano, o do desenvolvimento sustentável. O conceito de desenvolvimento sustentável, apresentado na Agenda 21, reconhece que o desenvolvimento econômico deve ser equilibrado com um crescimento que responda às necessidades das pessoas e proteja o meio ambiente.” (ONU, 2015b).

Sustentável informam a todos os países e a todas as partes interessadas que desejem atuar em parceria colaborativa para que os referidos objetivos sejam alcançados.

Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza e da penúria e a curar e proteger o nosso planeta. Estamos determinados a tomar as medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nesta jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás. (ONU, 2015a)

O Brasil foi um dos 193 países que participou desse pacto assumindo o compromisso de apresentar relatórios referentes a incorporação dos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS). Desta forma, a questão que segue neste capítulo e que se pretende conhecer é se o direito brasileiro em todas as fases de formulação e aplicação pode incorporar as metas e *Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável* produzidos pela Agenda 2030 das Nações Unidas, em especial o ODS °11.

Essa nova Agenda que busca principalmente orientar e conformar o desenvolvimento da humanidade no âmbito do planeta Terra, propõe a erradicação da pobreza como fator imprescindível para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015a). Por meio de 17 objetivos, a Agenda 2030 propõe que a atuação e efetivação dos mesmos ocorra de forma articulada, integrada e indivisível, com a colaboração de toda a sociedade, por meio de seus governos, da sociedade civil organizada e não organizada, de empresas, de universidades, etc (ROSA, 2021, p.58-59).

O documento que compõe a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis é formado pelo *preâmbulo, declaração, objetivos e metas de desenvolvimento sustentável, meios de implementação e a parceria global e acompanhamento e avaliação*. (ONU, 2015a)

Relacionando a Agenda 2030 com a realidade brasileira, inspirado no documento *Guia de orientación para las organizaciones políticas y la ciudadanía* desenvolvido pela equipe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na Costa Rica, o documento *Articulando os programas de governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: orientação para o desenvolvimento de políticas e cidadania* apresenta 6 princípios básicos presentes na Agenda 2030: 1) não deixar ninguém para trás (todos devem ser alcançados em todos os países pelos ODS, mas principalmente aqueles que já estão sendo deixados para trás, tais como mulheres, pessoas como deficiência, idosos, jovens, LGBTI+; 2) universalidade, mesmo levando em consideração as peculiaridades locais e sua atuação no âmbito nacional, a Agenda 2030

possui aspirações globais; 3) integralidade e indivisibilidade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, implementando a Agenda 2030 sob a consideração da interconexão entre os ODS, suas metas e as três dimensões do desenvolvimento sustentável – social, econômica e ambiental; 4) enfoque inclusivo e participativo, contando com a participação de todos os atores e todas as pessoas representantes das populações mais vulneráveis na adaptação dos ODS para as políticas nacionais, regionais e locais e na sua implementação, monitoramento e prestação de contas; 5) apropriação nacional, momento em que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável terão que se adaptar ao contexto nacional; 6) enfoque baseado nos direitos humanos, retirando as pessoas do medo e da escassez, por meio do respeito, salvaguarda e promoção dos destes direitos, garantindo a universalidade e a igualdade, sem qualquer discriminação. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018, p.3)

Em seu conteúdo exposto, no *preâmbulo* da Agenda 2030, estabelece-se como o maior desafio global a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões. Este elemento estará presente em todo o texto da Agenda 2030, disseminando seu conteúdo como grande diretriz e linha mestra para a análise e compreensão dos demais objetivos e metas<sup>68</sup>. Fica evidente com isso que, antes de tudo, para que se possa obter padrões de desenvolvimento sustentável adequados, é necessário que a pobreza seja erradicada.

O *preâmbulo* é formada por 5 áreas de importância crucial para humanidade e para o planeta: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria. Esta organização é replicada na estrutura de todo o documento da Agenda 2030 (ONU, 2015a).

Nas 5 áreas selecionadas como de importância para a humanidade e o planeta, a Agenda 2030 propõe: a) acabar com a pobreza e a fome, garantindo dignidade e igualdade, em ambiente saudável para todas as pessoas; b) proteger o planeta da degradação, por meio do consumo e da produção sustentáveis e da gestão dos recursos naturais também de forma sustentável, combatendo as mudanças climáticas, para resguardar as necessidades das gerações futuras; c) estabelecer como prosperidade que todos os seres humanos alcancem a realização pessoal, por meio de um progresso econômico, social e tecnológico harmônico com a natureza; d) propor como paz, sociedades pacíficas, livres do medo e da violência; e e) construir uma parceria global

---

<sup>68</sup> Isso é demarcado de forma enfática pela Agenda 2030, ao afirmar que a intensão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, em relação a pobreza, é “(...) libertar a raça humana de sua tirania (...)” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2015).

entre todos os países e demais interessados, com ênfase nos mais pobres e vulneráveis (ONU, 2015a).

A parte seguinte do documento da Agenda 2030, chamada *declaração*, está composta em *visão, princípios e compromissos compartilhados, nosso mundo hoje, a nova agenda, os meios de implantação e acompanhamento e avaliação*. Logo no início da *declaração*, a Agenda 2030 apresenta seus principais valores e as bases sobre os quais e para o que pretende atuar. Valores como democracia, Estado de Direito, dignidade da pessoa humana, direitos humanos, igualdade, não discriminação, erradicação da pobreza, combate à fome, sustentabilidade econômica, social e ambiental, não violência, bem-estar físico, mental e social, universalização da educação, entre outras, são o propósito dos ODS. “Um mundo justo, equitativo, tolerante, aberto e socialmente inclusivo no qual as necessidades das pessoas mais vulneráveis sejam atendidas.” (ONU, 2015a)<sup>69</sup>.

O que a Agenda 2030 pretende é fundamentar a estruturação de um acordo planetário, representado pelo seu conteúdo e pela pactuação em âmbito global de seus objetivos e metas, diante das atuais circunstância em que se encontra a vida na Terra, relatando problemas, desigualdades e disparidades entre bilhões de pessoas, seja dentro do mesmo país, seja entre países distintos, além da própria ameaça que circunda o mundo a partir da crise ecológica, que coloca em cheque o modelo de desenvolvimento que se baseia no crescimento econômico e na “(...) expansão da produção em princípio indeterminada e ilimitada” (CAPELLA, 2002, p.233).

Ao mesmo tempo, o documento produzido para a Agenda 2030 e os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentáveis reafirmam que as atuais circunstâncias sócio-históricas apresentam avanços significativos para a humanidade e possibilidades para que tais problemas, em sendo enfrentados por todos, possam ser resolvidos. (ONU, 2015a)

A Agenda 2030 se propõe ainda a garantir o respeito à soberania nacional, ao Estado de Direito, reafirmando a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos para se alcançar sociedades pacíficas, propondo a efetivação da igualdade de gênero e o empoderamento dos mais vulneráveis, procurando acabar com a pobreza e com a fome, garantindo uma educação equitativa e inclusiva para todos e todas e em todos os níveis e uma saúde universal, que permita o acesso com qualidade (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018).

---

<sup>69</sup> Além dessa base de valores que vem se consolidando no plano das relações institucionais internacionais da ONU, a Agenda 2030 reafirma os resultados das principais conferências e cúpulas realizadas pelas Nações Unidas que estabelecem as bases para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

Essas garantias necessitam para se viabilizarem de um desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo em todos os países, que permita o compartilhamento da riqueza como forma de combater a desigualdade, alterar a forma de produção e consumo, de bens e serviços, para se alcançar uma relação sustentável, garantindo também uma mobilidade planetária ao ser humano, que pode migrar para qualquer lugar de forma segura, bem como o retorno para seus países. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018)

No âmbito das relações que envolvem os países, a Agenda 2030 propõe aos Estados absterem-se de tomar medidas unilaterais, no campo econômico, que prejudiquem e impeçam a realização do desenvolvimento sustentável. Solicita ainda o reconhecimento da Conferência Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima como fórum internacional para negociar a resposta global às mudanças climáticas, que está ancorado no acordo climático ambicioso que surgiu da Conferência de Paris (COP21), exigindo a conservação e o uso sustentável de todos os recursos naturais, inclusive na compreensão de um desenvolvimento planejado das cidades e assentamentos humanos que vise reduzir os impactos negativos das atividades urbanas, com uma gestão racional dos resíduos, da energia e da água (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018).

Quanto aos meios para a implementação, a Agenda 2030 pretende contar com a parceria de todos os entes que queiram e possam se voltar a seus objetivos e metas, públicos ou privados, entidades da sociedade civil, universidades, organizações filantrópicas, contando com uma relação de financiamentos nacionais, articulados internacionalmente, com prioridade para os países pobres e em desenvolvimento. Em especial, a Agenda 2030 conta com os parlamentos e governos locais para a criação de leis e de políticas públicas, bem como para a adoção de orçamentos com a finalidade que seus objetivos e metas sejam alcançados. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018)

O processo de avaliação e acompanhamento das metas e objetivos são compromissos de todos os governos, nos níveis nacional, regional e global. No entanto, o “(...) Fórum Político de Alto Nível, sob os auspícios da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social [ECOSOC], terá o papel central na supervisão do acompanhamento

e da avaliação em nível global.”<sup>70</sup> (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018) É de fundamental importância se observar que as informações provenientes de cada país são o subsídio estrutural do processo de avaliação.

Rosa (2021, p.65) realça que o processo de avaliação deve levar em consideração as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais, fazendo uma rigorosa avaliação baseada em evidências e dados que venham primeiramente dos países, com “(...) alta qualidade, acessíveis, confiáveis, oportunos e desagregados”.

Em linhas gerais, essa é a formulação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, com suas características e peculiaridades. A partir dessa leitura geral, o encaminhamento deste trabalho estará focado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11, que visa *Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*.

### **3.2 As cidades e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11**

A Agenda 2030, como acabou de se observar, tem seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas metas relacionados diretamente com a realidade do planeta, com seus problemas, com suas atuais alterações climáticas, com seus limites, com o desenvolvimento e garantia dos direitos humanos em todas as partes do mundo e com a erradicação da pobreza, demonstrando ampla preocupação com os mais vulneráveis.

Esses objetivos se tornaram importantes para a humanidade em face do momento bastante preocupante que a mesma se encontra, situado em um esgotamento dos recursos naturais em face das demandas necessárias para alimentar o atual modelo de vida e em face das mudanças climáticas que envolvem o planeta, também decorrente do modelo de sociedade implantado desde a revolução industrial<sup>71</sup>. Um dado alarmante e bastante

---

<sup>70</sup> “O Conselho Económico e Social (ECOSOC) é o principal órgão de coordenação, revisão e diálogo sobre políticas e recomendações relacionadas com questões económicas, sociais e ambientais, bem como a implementação de metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente.

Serve como mecanismo central de atividades do sistema das Nações Unidas e das suas agências especializadas nas áreas económica, social e ambiental, supervisionando os órgãos subsidiários e especialistas.

O Conselho Económico e Social tem 54 membros, eleitos pela Assembleia Geral das Nações Unidas por mandatos de três anos. É a plataforma central das Nações Unidas para reflexão, debate e pensamento inovador sobre o desenvolvimento sustentável.” (NAÇÕES UNIDAS, 2019).

<sup>71</sup> Segundo Juan Ramón Capella (2002, p.233-234) “(...) vivemos em um planeta finito, em um meio de recursos limitados. Por conseguinte, esta civilização não pode manter-se indefinidamente tal como é. (...) O planeta Terra não pode suportar que as pautas de consumo das populações japonesa, norte-americana e

significativo, para demonstrar essas premissas, relaciona-se ao fato de que o modo de vida presente em nossas sociedades produz necessidades 56% maiores do que a capacidade de regeneração do planeta<sup>72</sup>.

Nesse período, desde a revolução industrial até os dias atuais, houve um forte fluxo de urbanização no mundo. Atualmente, mais da metade da população mundial vive em espaços e assentamentos urbanos. Esse número alcançará 60% em 2030. Por sua vez, as cidades e regiões metropolitanas são responsáveis por 60% do PIB (Produto Interno Bruto) mundial e, mesmo ocupando apenas 3% do território do planeta, respondem também por mais de 75% das emissões de carbono, envolvem 60% dos recursos e consomem de 60% a 80% da energia produzida no planeta (UNITED NATIONS, 2021).

Diante de todo este aporte, as cidades assumem processos fundamentais, que, tanto produzem impactos negativos, quanto apresentam sob a perspectiva da geração de oportunidades para a solução de diversos problemas<sup>73</sup>.

E fato que a atmosfera urbana traz vários problemas cotidianos para milhões de pessoas que estão sujeitas a carências de infraestrutura, à falta de moradia adequada, à favelização, à ausência de saneamento básico e problemas de mobilidade e de organização sócio-espacial. Essas circunstâncias colaboram com a exclusão, com a manutenção e elevação muitas vezes do número de pessoas vivendo na pobreza e até abaixo dela, e inviabilizam a convivência urbana com ambientes naturais, bem como qualquer forma de resiliência em face de desafios humanos, sociais ou mesmo naturais.

Essas demandas, oportunidades e problemas foram sendo construídos/gerados ao longo de anos, consolidando suas bases político-econômicas, sócio-culturais e histórico-geográficas, conformadoras das cidades sob a influência do modelo capitalista de produção<sup>74</sup>. Como afirma Lefebvre (2016), a cidade já existia antes da modernidade,

---

européia ocidental se estendam a asiáticos, africanos e latino-americanos sem uma considerável piora da problemática ecológica.”

<sup>72</sup> Estudo produzido pela World Wildlife Fund (WWF), denominado *Living Planet Report 2020: bending the curve of biodiversity loss*, no ano de 2020, informa textualmente que nos últimos 60 anos, por mais que a capacidade de produção humana tenha aumentado (aumento de 28% da biocapacidade global), ela não foi capaz de acompanhar nem de compensar a perda da capacidade de regeneração do planeta. A pegada ecológica no mesmo período cresceu 173%, o que faz com que atualmente exceda 56% da biocapacidade do planeta. Isso faz com que seja necessário 1,56 planetas para dar conta do empreendimento humano na Terra.

<sup>73</sup> No prólogo da Nova Agenda Urbana, documento produzido a partir da Conferência Habitat III, afirma-se que “(...) as cidades podem ser fonte de solução dos desafios enfrentados pelo mundo atualmente, em vez de sua causa. Se bem planejada e administrada, a urbanização pode ser uma poderosa ferramenta para o desenvolvimento sustentável (...)” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019, p. IV)

<sup>74</sup> David Harvey (2015a, p.41-42) afirma que a acumulação de riqueza obtida pela burguesia tanto da conquista da América quanto das relações de comércio que desenvolvia com às colônias, com as Índias Orientais e com a China, “(...) solapou por fora e subverteu por dentro os poderes feudais restritos a

mas as forças produzidas e implantadas neste período, sobretudo a partir da nova engenharia econômico-social, foram alterando o sentido e a forma dos espaços urbanos<sup>75</sup>.

David Harvey (2015b) descreve esse processo de transformação a partir de estudo que demonstra as mudanças que Paris sofre entre os anos de 1830 e 1870, produzindo alterações nas cidades que vão desde o processo de planejamento integrado, passando pela financeirização e mercantilização da propriedade imobiliária, os gastos “produtivos” do Estado, até a reprodução da força de trabalho e sua divisão social, configurando a situação das mulheres, o consumismo, o controle dos espetáculos, a moda, o surgimento do turismo e das lojas de departamento.

Portanto, esse processo de reformulação da vida urbana sofreu forte impacto com o capitalismo e a industrialização. É fato que esta alocação não é uma via de mão única e que forças sociais produzidas na própria contradição do sistema capitalista geraram elementos para a crítica e para a mediação de caminhos mais humanos para as cidades, da mesma forma como avanços tecnológicos e novos padrões de vida geraram oportunidades para a reorganização social<sup>76</sup>.

---

territórios. Também por meio deles a burguesia transformou o Estado (com suas forças militar, organizacional e fiscal) no executor de suas próprias ambições. E uma vez no poder continuou a executar sua missão revolucionária, em parte via transformações geográficas internas e externas. Internamente, a criação de grandes cidades e a rápida urbanização fazem que as cidades governem o campo (ao tempo em que resgatam da ‘estupidez’ da vida rural e reduzem o campesinato a uma classe subalterna). A urbanização concentra no espaço as forças produtivas e a força de trabalho, transformando populações dispersas e sistemas descentralizados de direitos de propriedade em imensas concentrações de poder político e econômico que acabam por se consolidar no aparelho legal e militar da nação-Estado. As ‘forças da natureza’ tornam-se sujeitas ao controle humano a medida que sistemas de transporte e de comunicação, divisões territoriais do trabalho e infraestruturas urbanas são criadas para servir à acumulação do capital.”

<sup>75</sup> “Temos a nossa frente um duplo processo ou, se se preferir, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois aspectos desse processo, inseparáveis têm uma unidade, e, no entanto, o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial. Quanto à complexidade do processo, ela se revela cada vez mais difícil de ser apreendida, tanto mais que a industrialização não produz apenas empresas (operários e chefes de empresas), mas sim estabelecimentos diversos, centros bancários e financeiros, técnicos e políticos.” (LEFEBVRE, 2016, p.17) Logo em seguida o autor manifesta que a cidade foi tomada de assalto pela industrialização e que o processo de transformação das cidades ocorre por meio das classes dirigentes, não apenas de forma direta, com base nos investimentos produtivos, mas também pelo domínio cultural (arte, conhecimento e ideologia) que toda a sociedade sofre diante do emprego de parte da riqueza (LEFEBVRE, 2016, p.22-23).

<sup>76</sup> No Brasil, o processo de urbanização, mesmo começando a se desenvolver no século XVIII e atingindo sua maturidade no século XIX, só se torna um processo de inversão do lugar de residência dos brasileiros após a Segunda Guerra Mundial. Isso foi contemporâneo de uma forte ascensão demográfica e se deu mediado pelo incremento técnico-científico-informacional, nas palavras de Milton Santos (2018), tornando possível a interligação do território nacional, conectado várias regiões à região polar do país. “Esse meio técnico-científico (melhor será chama-lo de meio técnico-científico-informacional) é marcado pela presença da ciência e da técnica nos processos de remodelação do território essenciais às produções hegemônicas, que necessitam desse novo meio geográfico para sua realização.” (SANTOS, 2018, p.38)

Nesse amplo processo, mudanças e propostas simbolizam-se em documentos, tais como a Carta de Atenas de 1933, que traz elementos<sup>77</sup> até hoje importantes diante dos desafios que estão apresentados para as cidades<sup>78</sup>, sobretudo nesse momento de transformações climáticas e ambientais produzidas pela atuação humana.

Também merecem ser destacadas nesta relação internacional, as Conferências Habitat (I, II e III) e as Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, já referidas neste trabalho<sup>79</sup>. Diversos outros documentos coletivos também surgiram sobre as cidades e os assentamentos urbanos<sup>80</sup>. No entanto, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que tem por finalidade *Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*, ganha extrema importância para a análise e alteração do modo de vida urbano.

Além disso, é necessário se considerar como fator relevante o fato de que esta Agenda é proveniente de deliberação da Assembleia das Nações Unidas (ONU, 2015) e

---

<sup>77</sup> “[...] primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que este, ao invés de ser uma sujeição penosa, retome seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever as instalações necessárias a boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer contato entre essas diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma.” (LE CORBUSIER, 1993)

<sup>78</sup> “Até os próximos anos, estima-se que mais de 1 bilhão de pessoas viverão em favelas e 60% dos habitantes das cidades ocuparão áreas de risco, em situações inadequadas de moradia, com acesso restrito à infraestrutura urbana e serviços públicos.” (NIEBUHR, 2018, p.1714).

<sup>79</sup> O elemento das cidades, sobretudo a respeito dos seus desafios perante a sustentabilidade, de sua demografia concentrada e dos problemas e oportunidades que podem surgir das mesmas, fazem parte de inúmeros debates das conferências das Nações Unidas. Destaca-se, como exemplo, a Conferência de Estocolmo sobre o Desenvolvimento Humano e a Agenda 21. A primeira, em seu princípio de número 15, afirma que “Planning must be applied to human settlements and urbanization with a view to avoiding adverse effects on the environment and obtaining maximum social economic and environmental benefits for all. In this respect projects which are designed for colonialist and racist domination must be abandoned.” (UNITED NATIONS, 2012). A segunda, por sua vez, informa em seu tópico 5.3, dentro do Capítulo 5 sobre *Dinâmica Demográfica e Sustentabilidade* que “O crescimento da população mundial e da produção, associado a padrões não sustentáveis de consumo, aplica uma pressão cada vez mais intensa sobre as condições que tem nosso planeta: de sustentar a vida. Esses processos interativos afetam o solo da terra, a água, o ar, a energia e outros recursos. As cidades em rápido crescimento, caso mal administradas, deparam-se com problemas ambientais gravíssimos. O aumento do número e da dimensão das cidades exige maior atenção para questões de Governo local e gerenciamento municipal. Os fatores humanos são elementos fundamentais a considerar nesse intrincado conjunto de vínculos; eles devem ser adequadamente levados em consideração na formulação de políticas abrangentes para o desenvolvimento sustentável. Tais políticas devem atentar para os elos existentes entre as tendências e os fatores demográficos, a utilização dos recursos, a difusão de tecnologias adequadas e o desenvolvimento.” (BRASIL, 1995)

<sup>80</sup> Pode-se citar, como exemplos, a Nova Carta de Atenas, que mesmo tendo a intenção de se referir às cidades da Europa, traz elementos que possuem relação a todas as cidades e aos necessários padrões de sustentabilidade (CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS, 2003). A CITIES FOR ADEQUATE HOUSING (2018), que é a declaração municipalista de governos locais para o direito à moradia e à cidade. Ou ainda a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006) produzida pelo Fórum Mundial Social Policêntrico.

procura sintetizar em relação às cidades uma proposta mínima que, integrada aos demais ODS, teriam a capacidade de constituir padrões de dignidade humana a todos as pessoas que estão diretamente relacionadas à vida urbana, alinhavados com as perspectivas de mudanças sócio-econômicas necessárias para a configuração do pacto intergeracional de desenvolvimento sustentável.

Segundo Belisa Rosa (2021, p.73) o simples fato de a Agenda 2030 contemplar um objetivo específico sobre as cidades já demonstra por si só a importância que o tema adquire na perspectiva da realização do desenvolvimento do planeta, reconhecendo o protagonismo que a urbanização possui nesta seara e a possibilidade que a mesma tem de induzir o desenvolvimento sustentável.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas possui as seguintes metas:

**11.1** Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;

**11.2** Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;

**11.3** Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;

**11.4** Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;

**11.5** Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;

**11.6** Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros;

**11.7** Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência;

**11.a** Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;

**11.b** Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis;

**11.c** Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais. (ONU, 2015)

No que diz respeito à realidade brasileira, estas metas passaram por processo de estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA) que os reconfigurou, elaborando propostas mais adequadas à realidade do país.

A começar pela primeira meta do ODS nº11, que trata de garantir a todos o acesso à habitação segura, adequada, à preço acessível e integrada aos serviços básicos, em conjunto com a urbanização das favelas, no Brasil a expressão *habitação* sofre a proposta de substituição por *moradia*, sendo que o adjetivo *segura* foi substituído pelo adjetivo *digna*. A expressão *favela*, por sua vez, foi substituída por *assentamentos precários* (IPEA, 2018, p.271). Isso porque a *habitação segura* poderia estar se referindo a segurança jurídica ou à segurança física, o que poderia restringir seu uso.

Segundo Belisa Rosa (2021, p.75), a habitação “(...) não está integrada de forma apropriada às políticas públicas, em que pese o uso residencial da terra ocupe entre 65 e 75 % da superfície das cidades.” A autora afirma que essa falha contribui para a reprodução da informalidade do uso da terra, a desigualdade social e a exclusão de inúmeros segmentos.

A urbanização das favelas, segundo Rosa (2021, p.76) procura fortalecer vínculos locais, com experiências inovadoras e com processos de implementação pelos próprios moradores, incluindo aqueles que são desprovidos de habitação. Isso provoca a flexibilização legislativa para a possível regularização destas áreas e a sua consequente urbanização.

A segunda meta está relacionada ao acesso à sistemas de transporte seguro e sustentável, garantida a acessibilidade e com preço acessível, buscando atender especialmente pessoas com vulnerabilidade social e mobilidade reduzida, mulheres, crianças, deficientes e idosos.

Neste caso, o foco está na expansão do transporte público. Assim, coaduna-se que a mobilidade urbana será segura ao proporcionar a redução de acidentes e garantirá a acessibilidade permitindo o acesso físico a lugares específicos, especialmente àqueles que tragam oportunidades e serviços aos vulneráveis (IPEA, 2018, p.274). Será sustentável diante da eficiência no alcançar destinos, sendo determinada pelo grau de acessibilidade a toda a cidade. E não devendo, por fim, para completar essa meta, interferir o custo deste transporte na fruição de outros direitos humanos (ROSA, 2021, p.77-78).

Essa meta busca romper o ciclo vicioso produzido por problemas de mobilidade e congestionamentos, em lugares que possuem o veículo automotivo individual como

regra ou mesmo como único modal de transporte. Esse ciclo vicioso acaba por canalizar os investimentos em mais estradas e infraestrutura para este modal (ROSA, 2021, p.79).

A alteração proposta para se adaptar à realidade brasileira procura garantir “(...) o acesso à cidade, por meio de sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, inclusivos, eficientes e justos (...)” (IPEA, 2018, p.274). Isso amplia a finalidade da meta original. Essas adaptações estão alinhadas com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (lei nº12.587/2012).

Por óbvio, isso acaba por interferir na organização da cidade, sugerindo-se que seu crescimento ocorra de forma mais compacta e inteligente, estabelecendo o uso misto do solo, promovendo transportes não motorizados, diversificando sua opção, e permitindo habitações de renda mista para reduzir a segregação social. Há também com isso a busca de melhor eficiência energética e ambiental, o que envolve também o transporte de cargas, além de pessoas, e a produção de dados confiáveis para um planejamento adequado e busca de soluções (ROSA, 2021, p.79-80).

A terceira meta do ODS nº11 que prevê uma urbanização inclusiva e sustentável, com a participação sobre o planejamento e gestão dos assentamentos urbanos, envolve também na perspectiva brasileira o controle social. Há uma ênfase ao papel da governança urbana e à participação social, por meio principalmente do planejamento participativo e do monitoramento e avaliação das políticas estabelecidas (IPEA, 2018, p.277)

A urbanização inclusiva busca o acesso de todos aos serviços básicos de qualidade, com a respectiva inclusão social e acesso à terra e moradia, em proximidade a estes serviços, garantindo a promoção e proteção dos direitos humanos. A urbanização sustentável avança sobre temas como energia renovável, transporte e ocupação do solo de forma mais ecológica. Tudo isso permeado pela garantia de efetiva participação no processo de gestão e planejamento da cidade e na necessária transparência e informação de todos (ROSA, 2021, p.81-83).

A quarta meta do ODS nº11 está relacionada ao patrimônio cultural e ao patrimônio natural, abrangendo cidades históricas, sítios arqueológicos, museus e seus acervos, as práticas, os simbolismos, as tradições, as crenças, os saberes, as celebrações, expressões cênicas, plásticas, musicais e lúdicas, dentre outras, bem como monumentos naturais, formações geológicas, habitats de espécies animais e vegetais, lugares naturais que devam ser conservados em face de sua importância científica, sua beleza, etc. Nesse ponto, o patrimônio cultural teve o reconhecimento na versão brasileira de suas qualidades, tanto material quanto imaterial (IPEA, 2018, p.280).

Segundo Rosa (2021, p.84) essa meta está diretamente relacionada ao espraiamento das cidades, que vem sendo produzido diante da perspectiva de zoneamentos específicos e sustentada pelo transporte privado, desumanizando o ambiente urbano e gerando a perda do senso de pertencimento.

Na quinta meta do ODS nº11, que trata da redução do número de mortes e de pessoas afetadas pelas catástrofes, diminuindo perdas econômicas, com foco na proteção dos pobres e de pessoas vulneráveis, o Brasil assimilou a referida meta especificando a origem das catástrofes como naturais e provenientes principalmente do clima, de origem hidrometeorológica e climatológica, com intuito de reduzir também os moradores que vivem em áreas de risco (IPEA, 2018, p.282).

A sexta meta, por sua vez, está relacionada à qualidade do ar e à gestão de resíduos, que no Brasil foi atrelada especificamente, além dos elementos referidos, à implantação de planos de gerenciamento destes e ao monitoramento da qualidade do ar em cidades com mais de 500 (quinhentos) mil habitantes (IPEA, 2018, p.285).

Esta meta também se relaciona ao uso eficiente e sustentável dos recursos em todo o seu percurso de utilização, que envolve extração, transporte, transformação, consumo e eliminação. No espaço urbano, a densidade populacional permite uma gestão com menor custo para os ecossistemas, bem como um custo menor dos serviços de transporte público, coleta de resíduos sólidos e água encanada (ROSA, 2021, p.89).

A sétima meta do ODS nº11 está relacionada à garantia de acesso universal aos espaços públicos, de forma segura, inclusiva, acessível e verdes. Esse acesso universal deve priorizar mulheres, adolescentes, crianças e pessoas com deficiência. No Brasil, o IPEA (2018, p.287) propõe incluir as pessoas presentes em quaisquer outros grupos com vulnerabilidade social. A análise desses espaços envolve a existência de espaços abertos para uso público, não construídos, com amenidades ambientais (praças, parques, reservas, etc) (IPEA, 2018, p.287).

Os espaços públicos são caracterizados como áreas de propriedade ou uso público, que possuam acesso à todos de forma gratuita e sem fins lucrativos. No Brasil o uso e acesso universal a estas áreas envolve questões de segurança pública e de planejamento urbano, devendo garantir acesso físico, proteção contra qualquer violência e aumento de áreas verdes. Estes espaços podem compensar carências existentes nas moradias. Fomentam a liberdade de expressão, artística, a manifestação política e o fortalecimento cívico, além de reduzirem, quando bem planejados, a violência e criminalidade, realizando inclusive um processo de valorização de outros imóveis,

colaborando também com o aumento de negócios locais, gerando receita municipal (ROSA, 2021, p.90-91).

A meta 11.a projeta o apoio de relações econômicas, sociais e ambientais entre as áreas urbanas, periurbanas e rurais, mediante planejamento nacional e regional. No Brasil essa meta envolve ainda áreas e gestão metropolitana e a consideração de territórios de povos e comunidades tradicionais, além da cooperação interfederativa, integrando planejamento nacional, regional e local (IPEA, 2018, p.289).

A expansão das cidades afeta as áreas rurais e periurbanas, podendo gerar a perda de água potável e áreas cultiváveis. O planejamento urbano deve se preocupar com a invasão destas áreas, garantindo inversamente a conectividade com as mesmas, como forma de as manter integradas aos benefícios urbanos, à inclusão econômica e à determinados serviços. Isso e outras atitudes devem garantir sustentabilidade para as pequenas e médias cidades, evitando fluxos migratórios para áreas de grande concentração urbana (ROSA, 2021, p.93).

A meta 11.b busca aumentar o número de cidades que possuam planos integrados e políticas para reduzir desastres, aumentar a resiliência, e garantir a eficiência de recursos para a mitigação e adaptação da cidade às mudanças climáticas. A correspondente brasileira tornou mais concisa esta meta, mantendo a necessidade de implantar, segundo o Marco de Sendai<sup>81</sup>, um gerenciamento holístico para a redução de riscos de desastres. Neste ponto estão envolvidos a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a constituição de assentamentos humanos resilientes a desastres, seja para evita-los, seja desenvolvendo capacidade de recuperação (IPEA, 2018, p.291-292).

No geral, esta meta também está vinculada ao necessário apoio técnico-financeiro que deve ser despendido aos países menos desenvolvidos para a realização de construções sustentáveis e resilientes, o que no Brasil se denominou de construções robustas aptas a suportar as variações climáticas, buscando para tanto a utilização de materiais locais (ROSA, 2021, p.94-95).

No entanto, a perspectiva relacionada às cidades proveniente dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, não estão longe de críticas. Nascimento (2021, p.320-

---

<sup>81</sup> O objetivo do Marco de Sendai, proveniente da Terceira Conferência Mundial sobre a Redução de Riscos de Desastres, é “Prevenir novos riscos e reduzir o risco de desastres existente, implementando medidas econômicas, estruturais, jurídicas, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais integradas e inclusivas que previnam e reduzam a exposição a perigos e a vulnerabilidade a desastres, aumentar a preparação para resposta e recuperação, e, assim, aumentar a resiliência.” (ONU, 2015c).

321) identifica que a *era urbana*, proposta por meio da ONU Habitat, prende-se a um processo de urbanização de vertente econômica neoliberal, de modo que para os países de economia dependente do sul global, os instrumentos ofertados pela Agenda 2030 e pela Nova Agenda Urbana, ofertam aos governos locais soluções não reais que estão relacionadas ao conceito de desenvolvimento sustentável, tais como “(...) urbanização sustentável, sustentabilidade urbana, cidades inteligentes, inclusivas, verdes, emergentes e resilientes (...)”, etc.

Para Nascimento (2021, p.323) o procedimento de expansão neoliberal desse modelo ocorre, via de regra, por três fenômenos: “(1) experimentação regulatória; (2) transferência interjurisdicional de políticas; (3) formação de regimes de normas transnacionais.” A perspectiva desses procedimentos é a busca de certos consensos na forma de encarar e de enfrentar temas e problemas globais, sobretudo socioambientais, como as mudanças climáticas. As respostas que estes procedimentos produzem estão em sua quase totalidade mediadas pelo mercado (NASCIMENTO, 2021, p.323).

O grande problema da perspectiva dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, segundo Nascimento (2021, p.326), está no fato de que sua agenda nega a desigualdade social estrutural, analisando e propondo soluções que colocam todos os agentes sociais (Estados-nação, classes sociais, empresas, etc) em pé de igualdade. Produz ainda um discurso que naturaliza a pobreza e as vulnerabilidades socioambientais, sem contrapor ou mesmo se referir às contradições de uma urbanização desigual, dependente e periférica.

Esse fenômeno, que relaciona o conteúdo dos ODS com o mercado, por meio da agenda de determinadas agências internacionais, limita inclusive o processo de participação em âmbito mundial. Isso foi constatado por Fernando Carrión (2016) diante da realização da Conferência Habitat III realizada em Quito, em 2016, e que resultou na Nova Agenda Urbana (diretamente relacionada ao ODS nº11). O autor afirma que no evento houve a ausência de procedimentos democráticos, seja para aqueles que se propuseram a participar, seja em relação àqueles que seriam alcançados pelas propostas, como é o caso das próprias cidades e suas comunidades. Segundo Carrión (2016) o documento principal que se tornou a Nova Agenda Urbana já estava acordado antes mesmo das deliberações da conferência.

Por outro lado, independente da crítica e mesmo dentro dos padrões do próprio ODS nº11, o sucesso produzido pela expansão e uso de certos conceitos, como o de cidade sustentável e o seu fundamento em conceitos vazios, como o de desenvolvimento

sustentável, unida a uma inoperância prática e a um uso retórico, vem retirando o êxito político do uso inicial dos próprios conceitos (VALLVÉ, 2006, p.17-18) e por consequência de determinadas políticas alinhadas internacionalmente.

Isso corre principalmente em face de um processo de apropriação da sustentabilidade pelo mercado, que esvazia o seu sentido forte, de compreensão ecológica, que deveria envolver as relações dos organismos com o meio em que se desenvolvem, e não uma perspectiva meramente monetária ou econômica (VALLVÉ, 2006, p.17-19).

De certa forma, essas críticas ainda que justas não retiram a importância dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, sobretudo diante da perspectiva que apresenta uma necessidade de tratamento mundializado para determinados problemas enfrentados pela humanidade e diante da própria formação de regimes e normas transnacionais, que vêm sendo incorporadas pelos regimes e ordenamentos nacionais.

Esta última perspectiva torna o tema cada vez mais importante, justamente para que o conteúdo destas normas e regimes transnacionais não sejam assimilados de forma indeterminada, com inadequações aos parâmetros locais, afetando características do Estado-garantia<sup>82</sup> e, por consequência, o conteúdo dos direitos fundamentais. Caso isso ocorresse, poderia haver um prejuízo maior à realidade nacional na busca do próprio desenvolvimento sustentável.

Daí a importância de se analisar a condição jurídica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e a relação destes com o regime jurídico intra-estatal, de modo que a afetação produzida em uma suposta integração com estes, assimilado na ordem nacional em um contexto de preocupações planetárias, não venha a diminuir garantias já estabelecidas pelos direitos fundamentais, muito pelo contrário, que seja apto a ampliar ou ao menor garantir da dignidade humana a partir do fortalecimento dos direitos humanos e das condições básicas para o desenvolvimento sustentável nas cidades e assentamentos humanos.

---

<sup>82</sup> Ferreira Filho (2020, p.43) explica que o constitucionalismo trazido com o Estado liberal veio no intuito de resguardar os direitos fundamentais, por isso sua designação de Estado-garantia.

### ***3.3 O desenvolvimento sustentável e os elementos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11***

#### *3.3.1 O surgimento e o histórico do desenvolvimento sustentável*

O conceito de desenvolvimento e sustentabilidade que está na origem dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Organizações das Nações Unidas possui um histórico<sup>83</sup> que se inicia na segunda metade do século XX, sobretudo quando a Assembleia Geral das ONU, no ano de 1959, decidiu instituir a Primeira Década do Desenvolvimento das Nações Unidas, no período de 1960 à 1970 (BARBIERI, 2020, p.17-19).

Já no ano de 1968, o representante permanente da Suécia nas Nações Unidas, encaminhou carta ao Secretário Geral da instituição solicitando a convocação de uma conferência internacional sobre os problemas do meio humano. Segundo o referido documento, os problemas do meio humano se referiam às mudanças provocadas no ambiente natural e na sociedade pela utilização das mais modernas tecnologias na indústria e na agricultura. Essas mudanças acarretavam problemas como a contaminação do ar e da água, a erosão e o esgotamento dos solos, o uso excessivo de biocidas, falta de planejamento no crescimento urbano, aumento das taxas de acidentes, todos fatores que causavam perturbação no equilíbrio ecológico e distúrbios na vida, no trabalho e na saúde das pessoas (UNITED NATIONS, 1968).

O mesmo documento apresenta ainda preocupação com os problemas que envolvem os países ditos desenvolvidos, diante de sua forte industrialização e modernas tecnologias, que produzem novos experimentos humanos, sem qualquer padrão ou limitação, e àqueles países ditos em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, com problemas dos mais variados, como os que surgiram com a rápida urbanização (UNITED NATIONS, 1968).

A partir disto, a referida carta produz fundamentação para a solicitação de uma conferência das Nações Unidas que se relacione ao desenvolvimento e ao meio humano. A fundamentação da solicitação é condicionada, além daqueles problemas concretos, ao fato de que várias agências da ONU já realizam trabalhos voltados ao tema requerido

---

<sup>83</sup> Leonardo Boff (2016, p.34-35) realça que a preocupação com práticas sustentáveis irromperam na Alemanha, na Província da Saxônia, a partir de 1560, em face da necessidade de madeira. Observa o autor que a madeira foi desde o mundo antigo até a idade média o principal insumo para a realização de uma série de instrumentos humanos, como embarcações, casas, móveis, aparelhos agrícolas, etc. A escassez de madeira levou a necessidade de um uso sustentável das florestas na Europa.

(meio humano), em suas respectivas áreas (OMS, FAO, UNESCO, etc) (UNITED NATIONS, 1968).

A carta do representante sueco solicitando a convocação da conferência internacional para tratar do desenvolvimento também foi fundamentada no fato de que diversos estudos científicos estavam sendo desenvolvidos na busca de novas tecnologias e novas realidades e atuações humanas, necessitando de orientações comuns e determinados direcionamentos. Também compreendia o requerimento para a referida conferência a necessidade de chamar a atenção dos governos e da opinião pública internacional para os problemas apontados, produzindo um momento para o início do intercâmbio de informações e experiências, de modo a se identificar os problemas que apenas podem ser resolvidos mediante cooperação internacional (UNITED NATIONS, 1968).

Neste momento, a intenção foi resgatar a centralidade da pessoa humana, diante das obrigações internacionais já em vigor, sobretudo daquelas já estabelecidas nos documentos da ONU. Assim, como já visto, a década de 60 do século XX ficou conhecida como a Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento e os anos 70 como a Segunda Década, com foco em desenvolver um sistema econômico que permitisse a superação das desigualdades sociais (PESSOA e SOBRAL, 2021, p.94).

Desta forma e partir de todos estes elementos e desafios produzidos da década anterior, as Nações Unidas realizaram a Conferência de Estocolmo, em 1972, denominada Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH). Com esta e com os demais debates realizados em relação ao desenvolvimento econômico como instrumento de superação das desigualdades sociais, também vieram discussões sobre questões ambientais no campo institucional das Nações Unidas, preocupadas sobretudo com a relação do ambiente humano<sup>84</sup>. Estas discussões foram fomentadas por

---

<sup>84</sup> A compreensão de meio ambiente que estava relacionada na Conferência de Estocolmo, de 1972, pode ser identificada na solicitação feita pelo governo sueco em 1968 para que as Nações Unidas realizassem e/ou organizassem um fórum de discussões internacional que envolvesse o meio ambiente humano. Desta forma, logo no início do comunicado, a carta sueca afirma que:

“1. El propósito del tema propuesto es sentar las bases para un estudio amplio de los problemas del medio humano, dentro de las Naciones Unidas.

2. La expression. ‘problemas del medio humano’, tal como se emplea aqui, implica, por una parte, los cambios que há provocado en el ambiente natural que rodea al hombre, sin un control adecuado, la aplicación de los avances tecnológicos modernos de la industria y la agricultura, y por la otra, el efecto de este proceso em el hombre mismo. Se incluyen de la primera categoria problemas tales como la contaminación del aire y del agua, la erosión y el agotamiento de los suelos, el uso excesivo y sin control de los biocidas, los problemas de los desechos, etc., y las perturbaciones que causan en el equilibrio ecológico. Pertenecen a la segundacategoría las cuastiones que se relacionen con las condiciones de salud, de trabajo y de vida, em la medida en que influyen em ellas los cambios en el ambiente natural, el

perspectivas que afluíam do debate social e acadêmico dos anos 60 do século XX sobre o meio ambiente natural<sup>85</sup>.

Em 1971, já no encontro de Founex, preparatório da Conferência de Estocolmo, a perspectiva do desenvolvimento surge entre duas visões radicalmente opostas: a primeira, proveniente de um otimismo epistemológico que propunha a aceleração do crescimento, o que por si só diminuiria diversos problemas advindos da pobreza existente nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Muitos destes problemas seriam solucionados tecnicamente e com o aumento da renda *per capita* dos habitantes destas áreas. E uma segunda visão sobre o desenvolvimento que provinha de um olhar dos pessimistas que anunciavam tragédias imediatas na realidade do meio ambiente humano caso o crescimento, sobretudo o consumo, não fosse estagnado imediatamente (SACHS, 2009, p.50-51).

Estes pontos de vista sobre o desenvolvimento foram descartados na Conferência de Estocolmo no ano seguinte, emergindo uma alternativa intermediária que se colocava entre “(...) o economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico. O crescimento econômico ainda se fazia necessário. Mas ele deveria ser socialmente receptivo e implantado por métodos favoráveis ao meio ambiente (...)” (SACHS, 2009, p.52).

Isso condicionou os demais momentos futuros, da mesma forma que foi condicionado pela perspectiva originária de análise proposta já pela Organização das Nações Unidas durante a década de 1960 à 1970. Como muitas das condicionantes que referenciavam o propósito da Conferência de Estocolmo estavam atreladas a pobreza existente nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, a manutenção de um crescimento econômico que pudesse melhorar as condições de vida das pessoas que viviam nestes lugares ainda se fazia necessário, não podendo ser descartado<sup>86</sup>.

---

crecimiento urbano sin planificación ni control, etc. Em cuanto a este último problema, los efectos son tanto de orden físico como psicológico. La proliferación de los barrios de tugúrios y otros tipos de zonas insalubres, así como el rápido crecimiento urbano, no sólo dan lugar a la contaminación del aire, a congestiones en el tráfico, a un nivel nocivo de ruido y a un aumento grave de las tasas de accidentes, sino también a problemas relacionados con la desorganización de la familia, las tensiones mentales y el aumento de las tasas de criminalidad.” (UNITED NATIONS, 1968)

<sup>85</sup> Em uma publicação de setembro de 2020, denominada “A ONU e o Meio Ambiente” as Nações Unidas Brasil trazem 3 (três) fatos como importantes e que coloca a questão ambiental no centro dos debates da entidade. O primeiro, o perigo proveniente da radiação, face a ascensão no pós guerra da energia e das armas nucleares. O segundo, o livro de Rachel Carson, “A Primavera Silenciosa” que fez um alerta a respeito dos pesticidas químicos sintéticos. E terceiro, em 1969, a primeira foto que avista a Terra do espaço, demonstrando diante da imensidão do universo a conformação da Terra como um ecossistema frágil e interdependente (ONU-BRASIL, 2020).

<sup>86</sup> As teses propostas pelo Clube de Roma em 1970 que propunham limitar o crescimento econômico foram amplamente rejeitadas pelos países pobres que reivindicavam o direito de crescer e de conseguirem alcançar condições materiais de vida similares aos dos países desenvolvidos (BARBIERI, 2020, p.23-24).

A conclusão da Conferência apresentada na Declaração de Estocolmo defendia um desenvolvimento acelerado para os países subdesenvolvidos, com a transferência de tecnologia e assistência financeira dos países ricos, somando-se aos esforços internos dos países pobres. As questões ambientais permaneciam atreladas ao crescimento econômico. “As políticas ambientais de todos os países devem melhorar e não afetar negativamente o potencial desenvolvimentista atual e o futuro dos países em crescimento, nem obstar o atendimento de melhores condições de vida para todos (...)” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 1972).

Ainda assim, o que se tornou determinante na Declaração de Estocolmo para o que veio a ser compreendido anos depois como desenvolvimento sustentável foi a necessidade de garantir a todas as pessoas um “(...) ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar (...)”, isso na qualidade de direito fundamental junto com a liberdade e a igualdade. Este fator trouxe uma obrigação a todas as pessoas que extrapolava a sua realidade, ou seja, “(...) proteger e melhorar esse meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 1972).

Na década de 80 do século XX, as tratativas realizadas nas Conferências Internacionais demonstravam, por sua vez, a necessidade de um arcabouço jurídico que permitisse unir o crescimento econômico com a melhoria de vida das pessoas e das coletividades humanas (PESSOA e SOBRAL, 2021, p.94). Unida a esta preocupação que já aparecia desde a década de 60, haviam os problemas que relacionavam o meio ambiente natural com o meio humano.

Desta forma e como resposta para várias destas questões surge o termo *desenvolvimento sustentável*, proferido pela primeira vez, em 1980 em um “(...) documento denominado Estratégia de Conservação Mundial (*World Conservation Strategy*), produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUNC) e *World Wildlife Fund* (WWF) por solicitação do PNUMA.” (BARBIERI, 2020, p.33),

Esse documento é eminentemente conservacionista, afirmando que o desenvolvimento sustentável deveria ser uma atuação conjunta em contexto global do desenvolvimento e da conservação. Nesta configuração, o “desenvolvimento é definido como modificação da biosfera e aplicação de recursos humanos, financeiros, vivos e não vivos para satisfazer as necessidades humanas e melhorar a qualidade de vida humana.” (BARBIERI, 2020, p.33). Já a conservação é definida como “(...) a gestão do uso humano da biosfera para produzir maior benefício sustentável para a presente geração, enquanto

mantém o seu uso potencial de atender as necessidades e aspirações das futuras gerações.” (BARBIERI, 2020, p.33)

Ainda assim, a divulgação da expressão *desenvolvimento sustentável* se inicia efetivamente com a publicação do relatório da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento denominado *Nosso Futuro Comum*. Essa Comissão foi fruto da Conferência de Nairóbi (Estocolmo + 10), realizada em 1982 e criada em 1983 pela Assembleia Geral da ONU (BARBIERI, 2020, p.33).

Neste momento a Organização das Nações Unidas convidaram Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, para estabelecer e presidir a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Em abril de 1987, a Comissão publicou o documento citado, que pela primeira vez nesse âmbito internacional constituiu um conceito para o desenvolvimento sustentável relacionado aos trabalhos e movimentos realizados até então pelos organismos internacionais e países que faziam parte das Organizações das Nações Unidas (ONU-BRASIL, 2020).

Esse documento ficou também conhecido como relatório Brundtland e inicia no seu segundo capítulo afirmando que “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p.46).

O relatório propunha uma transformação gradativa da economia e da sociedade, afirmando que para haver um desenvolvimento sustentável seria necessário a distribuição de custos e benefícios, atendendo as necessidades básicas das pessoas, permitindo a concretização das aspirações de uma vida melhor. O relatório ainda observa que as necessidades humanas são decorrências sócio-culturais, devendo manter os padrões de consumo dentro de limites ecológicos que permitam a todos aspirar os mesmos padrões (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p.47).

Também é destacado no relatório que a pobreza é um grande problema para o meio ambiente, constituindo um entrave para qualquer padrão de sustentabilidade. Haveria a necessidade de manter determinados padrões de crescimento econômico sobretudo nos países subdesenvolvidos, cumulando com este fenômeno a distribuição de renda. O relatório avança também na direção de compreender que sustentabilidade precisa envolver diante das necessidades humanas variáveis não-econômicas (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p.57).

Para o relatório Brundtland as necessidades e aspirações humanas estão no centro do conceito de desenvolvimento sustentável. Nesse momento, percebia-se que a sustentabilidade estava relacionada com a dinâmica do crescimento populacional, compreendendo que a própria urbanização seria parte do processo de desenvolvimento, devendo ser controlada para evitar a deterioração da qualidade de vida. As sugestões se resumiriam, neste caso, ao incentivo da criação de centros urbanos menores, reduzindo a pressão sobre as grandes cidades (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p.60-61).

Uma das críticas que se faz ao conceito de desenvolvimento sustentável presente no relatório Brundtland está no fato de manter o crescimento econômico como objetivo e alavanca para o desenvolvimento sustentável (BARBIERI, 2020, p.40). Isso ocorre porque o relatório parte da premissa de que os principais problemas a serem enfrentados são a pobreza e incremento populacional.

Nesse sentido, é fundamental se diferenciar as categorias crescimento e desenvolvimento. Segundo José Carlos Barbieri (2020, p.40) “o crescimento é o aumento quantitativo na escala física, enquanto desenvolvimento é a melhoria qualitativa ou a realização de potencialidades.” Dentro desta compreensão, é fato que a economia pode crescer, sem ofertar qualquer padrão de desenvolvimento, da mesma forma como é possível se desenvolver determinados padrões da sociedade, sem que haja crescimento econômico. Ou ainda, como afirma Barbieri (2020, p.40), é possível que haja crescimento econômico com desenvolvimento e nenhum dos dois.

Com isso, mudanças na forma de ver o crescimento econômico, que se manteve importante para o desenvolvimento, passaram a ser necessárias, sobretudo na consideração de objetivos e índices que devem mensurar o próprio crescimento, com a ideia de adequá-lo a outros padrões de desenvolvimento que não apenas o quantitativo, proveniente do crescimento econômico (BARBIERI, 2020, p.41-47).

Retornando à configuração histórica do desenvolvimento sustentável, após o momento da década de 80 do século passado, na qual os debates se estabeleceram em torno do crescimento econômico e das desigualdades sociais frente a preocupações relacionadas à finitude do ambiente natural, iniciou-se a preparação para a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que ficou conhecida como Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992<sup>87</sup>. Desta

---

<sup>87</sup> “Following its adoption, in 1987, of the “Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond” (General Assembly resolution 42/186, Annex) – “a broad framework to guide national action and

Conferência surge a Agenda 21, que se constitui como um programa detalhado que procurava superar e afastar o modelo de desenvolvimento econômico insustentável, com a finalidade de garantir a proteção e renovação dos recursos naturais (ONU-BRASIL, 2020).

Dando sequência à Conferência de 1992, outras se realizaram relacionando os elementos desta e aferindo avanços, além de propor novas questões, como ocorreu na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2002, em Joanesburgo, na África do Sul (UNITED NATIONS, 2022), na Conferência Rio + 20 (ONU, 2012), realizada em 2012 no Rio de Janeiro e no Acordo de Paris<sup>88</sup>.

Junto a estas Conferências outras tantas se realizaram paralelamente também abordando a temática do desenvolvimento sustentável, mesmo que contendo foco em outras questões. Esse é o caso da Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat I), realizadas em 1976, em Vancouver, no Canadá (UNITED NATIONS, 1976), a Conferência Habitat II, realizada em 1996 em Istambul, na Turquia (ONU, 1996), e a Conferência Habitat III, realizada em 2016 em Quito no Equador, tendo esta última instituído a Nova Agenda Urbana (ONU, 2019), todas estas conferências fundamentais para se compreender a perspectiva do desenvolvimento sustentável no âmbito urbano.

---

international co-operation [in respect of] environmentally sound development” - and responding to specific recommendations of the World Commission on Environment and Development (WCED), the General Assembly, by resolution 44/228 of 22 December 1989, decided to convene UNCED and launch its preparatory committee process. The resolution specifically called upon the Conference to promote and further develop international environmental law, and to “examine ... the feasibility of elaborating general rights and obligations of States, as appropriate, in the field of the environment”. Work on this objective, and on “incorporating such principles in an appropriate instrument/charter/statement/declaration, taking due account of the conclusions of all the regional preparatory conferences” (A/46/48), was assigned to Working Group III (WG-III) on legal and institutional issues whose mandate was expanded beyond States’ rights/obligations in the field of the environment, to include “development”, as well as the rights/obligations of other stakeholders (such as individuals, groups, women in development, and indigenous peoples). WG-III held its first substantive meeting during the Preparatory Committee’s third session in Geneva, in 1991. Actual drafting of the text of the proposed instrument, however, did not begin until the fourth and final meeting of the Preparatory Committee in New York, in March/April, 1992.” (HANDL, 2012)

<sup>88</sup> “Para o alcance do objetivo final do Acordo, os governos se envolveram na construção de seus próprios compromissos, a partir das chamadas Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDC, na sigla em inglês). Por meio das iNDCs, cada nação apresentou sua contribuição de redução de emissões dos gases de efeito estufa, seguindo o que cada governo considera viável a partir do cenário social e econômico local.

Após a aprovação pelo Congresso Nacional, o Brasil concluiu, em 12 de setembro de 2016, o processo de ratificação do Acordo de Paris. No dia 21 de setembro, o instrumento foi entregue às Nações Unidas. Com isso, as metas brasileiras deixaram de ser pretendidas e tornaram-se compromissos oficiais. Agora, portanto, a sigla perdeu a letra “i” (do inglês, intended) e passou a ser chamada apenas de NDC.” (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, 2016)

### 3.3.2 *As variações e dimensões do desenvolvimento sustentável*

Avaliar a diferença entre crescimento e desenvolvimento cria a oportunidade de compreender que o último, conjugado à sua configuração de sustentabilidade, alcança variações de acordo com a composição qualitativa que a integra. Isso oportuniza avaliar que o desenvolvimento sustentável, diante da totalidade da realidade, possui várias dimensões, de acordo com o ambiente ou com a vertente a que produz sua compreensão.

Observada esta conformação de integralidade, pode-se elencar, diante dos ensinamentos de Ignacy Sachs (2009, p.85-88) como critérios de sustentabilidade, as esferas social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, de política nacional e de política internacional.

*A sustentabilidade social* está relacionada à homogeneidade da sociedade em patamares razoáveis, garantindo pleno emprego e autonomia, com uma vida decente, proveniente de distribuição de renda, com igualdade de acesso aos recursos e serviços sociais (SACHS, 2009, p.85). Em outro texto, o mesmo autor afirma que parte desta sustentabilidade social é necessária para se evitar a perspectiva de ruptura que ameaça determinados lugares do planeta (SACHS, 2008, p.15).

*A sustentabilidade cultural* está relacionada a permissão de mudanças no interior de uma continuidade, promovendo o equilíbrio entre as tradições e as inovações. No âmbito do desenvolvimento, a intenção é permitir o surgimento de um projeto nacional que seja integrado e endógeno, opondo-se a esse desenvolvimento a qualquer postura ou cópia servil de modelos estrangeiros. Isso não significa um fechamento da economia ou mesmo da realidade do país às dinâmicas globais, apenas condicionando a sociedade a processos de autoconfiança diante da abertura para o Mundo (SACHS, 2009, p.85-86).

*A sustentabilidade ambiental* vem identificada no respeito e realce à capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais. Anexo a este processo, está a *sustentabilidade ecológica* que visa a preservação da natureza para a produção de recursos renováveis, com a limitação do uso dos recursos não-renováveis (SACHS, 2009, p.86).

*A sustentabilidade territorial* propõe um equilíbrio das configurações urbanas e rurais, sobretudo para o dispêndio de recursos públicos. Propõe também a melhoria do ambiente urbano, superando-se as diferenças e disparidades regionais e construindo um padrão de desenvolvimento seguro para as áreas ecologicamente frágeis, com a

conservação da biodiversidade e a realização de modelo de desenvolvimento ecológico (SACHS, 2009, p.86).

A *sustentabilidade econômica* exige garantia da segurança alimentar, de um desenvolvimento econômico equilibrado intersetorial, a garantia de autonomia na pesquisa científica e tecnológica, com a intensão de modernizar os instrumentos de produção e a presença de uma inserção soberana na economia internacional (SACHS, 2009, p.86-87).

A *sustentabilidade política*, divide-se em nacional e internacional. No primeiro caso, exige-se a apropriação dos direitos humanos como definição da democracia e a conformação de capacidade do Estado para implantar um projeto nacional junto com os empreendedores, garantida um nível razoável de coesão social (SACHS, 2009, p.87).

A *sustentabilidade política internacional* solicita a colaboração ao sistema das Nações Unidas para garantir a paz e evitar as guerras, num processo de cooperação internacional. Compõe também a composição de um pacote de desenvolvimento conjunto Norte-Sul, que garanta isonomia e equilíbrio entre países ricos e países pobres, favorecendo estes. Mensura ainda o controle internacional do sistema de negócios, realizando a gestão do patrimônio global para as futuras gerações, com a efetiva participação do princípio da precaução, sobretudo prevenindo as mudanças globais negativas, desenvolvendo um sistema efetivo de parceria internacional de pesquisa e cooperação científica e tecnológica (SACHS, 2009, p.87-88).

Juarez Freitas (2019), por sua vez, agrega a estas dimensões a sustentabilidade ética e conforma à sustentabilidade política, na sua dimensão também jurídica. Para o autor, a *sustentabilidade em sua dimensão ética* envolve a não diferenciação rígida entre ser humano e natureza, em processo de cooperação, que significa traço evolutivo da continuidade da vida no ecossistema. Busca-se uma “(...) conexão intersubjetiva, anímica e natural, donde segue a empática solidariedade como dever universalizável (...)” (FREITAS, 2019, p.68)

Dentro da perspectiva ética, caberia ao ser humano o dever de ampliar o seu discernimento e se transformar em protagonista da história, construindo ativamente a sustentabilidade e um equilíbrio não predatório. Para tanto, é necessário a redistribuição de meios para que se alcance a universalização do bem-estar, que deve ser material e imaterial, sendo produto da vontade livre (FREITAS, 2019, p.69-70).

A concepção ética da sustentabilidade reconhece a dignidade de todos os seres vivos e produz uma sequência de atitudes intertemporais. Essa ética da sustentabilidade

“(…) reconhece (a) a *ligação de toda a vida, acima do antropocentrismo estrito*, (b) o *impacto retroalimentador de ações e omissões*, (c) a *exigência de universalização concreta do bem-estar* e (d) o *engajamento na causa que, sem negar a dignidade humana, proclama a dignidade dos seres vivos em geral*.” (FREITAS, 2019, p.71-72)

Como fenômeno jurídico, Juarez Freitas (2019, p.76) projeta que o desenvolvimento sustentável “(…) *determina, com eficácia direta, independentemente da regulamentação, a tutela do direito ao futuro*.” Nisso, se faz necessário a revisão das teorias clássicas dos direitos subjetivos, protegendo aqueles que sequer são nascituros, proibindo a crueldade em face de qualquer ser vivo, redefinindo a categoria de bens jurídicos, sua disponibilidade e funcionalização (FREITAS, 2019, p.77).

Freitas (2019, p.34) compreende que o princípio da sustentabilidade está presente na Constituição (arts. 3º, 170, VI, e 225 da CRFB), de modo que o Estado possa ser responsabilizado de forma objetiva, indicando uma possibilidade de atuação por sindicabilidade de escolhas públicas e privadas e invertendo a orientação sobre o desenvolvimento, conformando a realidade na perspectiva das gerações futuras e na identidade de todos os seres a cima dos objetos inanimados. Isso faz com que devam ser avaliados todos os custos de todos os empreendimentos antes de sua realização, não apenas os custos econômicos (FREITAS, 2019, p.34-38).

No mesmo sentido, ampliando a perspectiva da sustentabilidade, Leonardo Boff (2016, p.17) confirma a existência de várias dimensões, superando a visão reducionista da sustentabilidade, vinculada apenas ao desenvolvimento.

O autor afirma que a sustentabilidade precisa alcançar e se efetivar sobre toda a realidade, no âmbito global. A partir da leitura da Carta da Terra, Boff (2016, p.17) identifica que um modo de vida sustentável precisa estabelecer para todos os habitantes do Planeta Terra um destino comum, que propicie um novo começo em face do grau de destruição e degradação que a humanidade alcançou.

Esse novo recomeço deve ser produzido por meio de uma interdependência planetária e de um alto grau de abertura à criatividade, sendo vivida no nível local, regional, nacional e global. Em face disto, afirma Leonardo Boff (2016, p.17) que “sustentabilidade é um modo de ser e de viver que exige alinhar as práticas humanas às potencialidades limitadas de cada bioma e às necessidades das presentes e das futuras gerações.”

A partir da realidade atual e das circunstâncias que conduziram ao atual grau de degradação, Boff (2016, p.18) infere que esta realidade é decorrência do “(…) modo de

produção industrialista, consumista, perdulário e poluidor [que] conseguiu fazer da economia o principal eixo articulador e construtor das sociedades.” A transformação de praticamente tudo em mercadoria criou uma realidade insustentável. Isso também produziu a insustentabilidade social já que o atual modelo econômico não possui capacidade de incluir a todos, garantindo-lhes os meios adequados de vida suficiente e descente (BOFF, 2016, p.20).

Essa atuação insustentável do ser humano sobre o Planeta e o seu meio natural nem sempre foi assim. O processo histórico demonstra a existência de três momentos na relação do ser humano com a natureza: a *interação*, onde havia sinergia e cooperação entre eles; a *intervenção*, que inicia quando o ser humano começa a produzir e utilizar instrumentos para superar os obstáculos da natureza e para modificá-la; e a *agressão*, quando as pessoas passam a utilizar da tecnologia para submeter a natureza a seus propósitos (BOFF, 2016, p.25).

Atualmente, em função desse modo de vida, a pegada ecológica está girando em torno de três planetas Terra. Se fosse universalizado o padrão de consumo dos países ricos essa pegada subiria para cinco planetas (BOFF, 2016, p.28).

Esse fenômeno é proveniente da cosmovisão moderna que identificou o planeta Terra e todo o seu ecossistema como algo a ser explorado, colocando o ser humano no centro da natureza, como seu dominador, buscando a solução para todos os problemas no aperfeiçoamento tecnológico, sob o argumento de sua capacidade infinita de resolver tudo, perdendo a visão de totalidade e exaltando de forma exacerbada o individualismo (BOFF, 2016, p.71-80)

Por estes motivos não se deve restringir a ecologia ao simples ambientalismo. A ecologia recobre a sociedade em sua totalidade, alcançando os diversos ambientes humanos (emocional, psíquico, físico, relacional, etc) e naturais. Neste sentido, segundo Boff (2016, p.105) não haverá possibilidade de consolidar uma sustentabilidade geral se não surgir uma governança global. Trata-se de uma exigência da própria globalização que vem entrelaçando a todos dentro de um único lugar comum, o planeta Terra. Para o autor o Estado precisa ser relativizado em função desta nova realidade planetária (BOFF, 2016, p.113-115).

Essa multidimensionalidade constitutiva das relações ecológicas e, por consequência, da sustentabilidade, fazem com que a realidade de um efetivo desenvolvimento sustentável esteja atrelada a uma concepção sistêmica, integrada por todos os elementos que compõe a realidade (sobretudo aqueles que a afetam), sendo

necessário sempre uma visão com foco na totalidade para a produção de qualquer conhecimento sobre o tema.

### *3.3.3 Os conceitos e sentidos de inclusivo, seguro, resiliente e sustentável presentes no ODS nº11*

A realidade multidimensional do desenvolvimento sustentável agregada ao ODS nº11 por meio do complexo contexto dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>89</sup> produz a perspectiva de totalidade que permitirá a realização de um conhecimento/compreensão adequado de seu real sentido e finalidade.

A essência do ODS nº11 que avalia a realidade com a intensão de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, deve então adotar para qualquer proposta de realização uma visão totalizante e, por consequência, ecológica. Essa visão, acima de tudo, permite reconhecer ausências e limites da perspectiva apresentada ou, pelo menos, aparentemente percebida nos diversos debates que se propõem à efetivação de práticas de desenvolvimento sustentável.

Observado e compreendido desta forma, o ODS nº11 não estará fechado para entendimentos e para sua realização, sujeitando-se sempre à integração de conteúdos provenientes de novas perspectivas e interações teóricas e práticas e apresentará uma instrumentalidade mais eficiente para ser alcançado e para realizar suas próprias metas.

Isso imediatamente produz uma inversão na visão da relação entre cidade e desenvolvimento, realinhando-se esta relação no sentido de que “não é a configuração sócio espacial da cidade que vai definir o alcance do desenvolvimento, mas é o modelo de desenvolvimento que definirá a qualidade socioambiental das cidades.”<sup>90</sup> (JUNGES, 2020, p.6).

Desta forma, até quando se fala em cidades inteligentes como instrumento de alcance da sustentabilidade, é necessário antes se determinar o que é essa inteligência e

---

<sup>89</sup> “Ao se falar em cidades e comunidades sustentáveis é preciso compreender quais as sinergias que se estabelecem entre o ODS 11 e os outros objetivos da Agenda 2030. Nesse contexto sinergias significam ações associadas e transversais que estabelecem coesão e organicidade entre dois ou mais ODS e servem para se visualizar com maior precisão os desafios para o cumprimento da Agenda 2030, bem como os nichos de cooperação entre diferentes atores do sistema.” (GALVÃO, 2019, p.218)

<sup>90</sup> Jose Junges (2020, p.9) defende que qualquer padrão de sustentabilidade está atrelada ao modelo de desenvolvimento econômico. Assim, é preciso discutir este para se saber exatamente que será possível se alcançar um padrão de sustentabilidade efetivo. Para tanto, afirma o autor, toda a produção econômica precisaria estar submetida ao paradigma ecológico.

qual a sua real relação com o processo de desenvolvimento, sobretudo diante do contexto do crescimento econômico (JUNGES, 2020, p.9).

Estas avaliações são fundamentais para se observar aquilo que deverá ser ou se constituir como uma cidade ou um assentamento humano inclusivo, seguro, resiliente e sustentável.

Partindo então para a compreensão destes elementos e com a referida visão até aqui apresentada, busca-se em Junges (2020, p.10) o sentido dos elementos inclusivo e seguro. Segundo o autor, uma cidade para ser inclusiva e segura precisa incluir “(...) tanto a realidade humano-social quanto os dinamismos e os equilíbrios da natureza, necessários para a própria sobrevivência da cidade.” Nesse ponto, é fundamental incorporar a identidade sistêmica que produz uma ruptura com o conhecimento cartesiano, ao ponto de reorganizar e reorientar a relação com a natureza e seus elementos, que não devem mais ser vistos como meros recursos para os processos econômico-produtivos.

Portanto, para se obter uma cidade inclusiva é necessário se atuar sobre as causas da exclusão (COSTA, 2020, p.61-63). Esse processo produz ingerências sobre o ordenamento da cidade, buscando garantir moradia adequada, emprego decente, processos de plena mobilidade, inúmeros espaços de lazer e acesso à cultura, bem como a garantia e realização de todos os direitos fundamentais para aqueles que moram e vivem na cidade.

A ausência de planejamento, a não compreensão integral das cidade e a ausência de regulação econômica, tendem a produzir fortes processos de exclusão e desigualdade ambiental com características de injustiça, ou seja, quando os benefícios produzidos pela cidade não alcançam a todos (MADEIROS, GRIGIO e PESSOA, 2018, p.256).

Mais do que não alcançarem os benefícios distribuindo-os para todos, a desigualdade ambiental, por vezes, constrói processos de exclusão que lançam as pessoas em condições de vulnerabilidade, vindo, por exemplo, a morarem em áreas de risco, com fortes dificuldades de mobilidade e locomoção, diante da ausência total ou parcial de acesso a serviços públicos e a áreas públicas e de lazer, além de graves problemas de renda, sendo empurradas para o subemprego e a informalidade.

Importante se observar que diante da perspectiva de atuação social, por meio de planejamento ou de outras modalidades, a ingerência que busca evitar essa desigualdade socioambiental, quando ocorre apenas nos bairros ditos ou destinados à população excluída, não é suficiente, sendo necessária uma atuação sistêmica sobre toda a cidade,

de modo que sejam atacados os mecanismos tradicionais de produção de exclusão (COSTA, 2020, p.63-64).

Quanto às questões relativas à segurança dos assentamentos humanos e das cidades, encontram-se circunstâncias que envolvem questões presentes dentro e fora das cidades e dos assentamentos humanos. O espectro da segurança alcança, assim, questões relativas à violência, à alimentação, ao abastecimento de água, à energia, à saúde, à assistência social, ao lazer, a questões de gênero, sexualidade, moradia, etc. Isso torna necessário uma leitura contextual, integral e totalizante das questões de segurança, sob pena destes problemas não se resolverem.

Nessa seara, José Afonso da Silva (2020, p.791) explica que “na teoria jurídica a palavra ‘segurança’ assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica.” Esse sentido é observado na própria Constituição da República que reconhece a necessidade de garantir a segurança social, a segurança pública, a segurança jurídica, etc.

Observando-se, por exemplo, a segurança alimentar que envolve desde a quantidade até a qualidade dos alimentos consumidos por um determinado número de pessoas, tem-se, a partir da realidade urbana, uma perspectiva que precisa necessariamente envolver o entorno das cidades e as áreas que estão localizadas, muitas vezes, em outros países<sup>91</sup>, caso se queira estabelecer uma prática sustentável. Trata-se de uma atuação sistêmica e planetária, já que a alimentação é imprescindível para o ser humano e a sua produção, em geral, ocorre fora das cidades, produzindo efeitos que na maioria das vezes são imperceptíveis para os moradores daquela localidade.

Resgatando a perspectiva de compreensão do sentido do ODS nº11, fica evidente que esta questão alimentar está também alicerçada no ODS nº2, que expõe como meta da Agenda 2030 acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição, promovendo uma agricultura sustentável. Tal meta é por essência voltada para a segurança alimentar (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Isso ocorre também com outros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como o ODS nº3, que procura assegurar a todos uma vida saudável e promover o seu

---

<sup>91</sup> Citando Carolyn Stell, Pedro Menezes Niebuhr (2018, p.1716) afirma que “(...) o sistema de produção industrial de alimentos satisfaz as necessidades mais básicas da pessoa, suprindo-as em quantidades suficientes e a um custo aparentemente barato (acrescenta-se, para quem tem acesso a eles), ao mesmo tempo que faz essa relação parecer insequente. Não obstante, a escala do processo de levar à mesa tudo o que se come é considerável. O alimento, no modelo industrial atual, percorre enormes distâncias desde sua produção ao consumo final, passa por diversos tipos de estabelecimentos (aeroportos, portos, armazéns e cozinhas industriais), além de ser manipulado por dezenas de pessoas.”

bem-estar, o ODS nº6 que pretende assegurar a disponibilidade e gestão sustentável de água e saneamento ou o ODS nº16, que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionando o acesso à justiça para todos e construindo instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Neste caso, é fundamental se observar que estas condições de existência que fazem com que o ser humano busque por segurança, já não se encontram apenas atuantes ou mesmo possíveis de serem resolvidas quando configuradas problematicamente no âmbito local. Tratam-se de configurações que “flutuam no espaço global” (BAUMAM, 2021, p.30).

Além disso, por mais contraditório que possa parecer, o progresso alcançado com a modernidade e seus métodos, tornaram-se ameaças para o próprio caminhar da humanidade, que não garante paz duradoura<sup>92</sup>, apenas crises e tensões permanentes (BAUMAM, 2021, p.52-53).

É fato que as metas do ODS nº11 trazem indicativos de qual segurança se pretende alcançar nos assentamentos humanos e nas cidades. Essas metas se relacionam ao sistema de transporte, ao acesso dos espaços públicos, sobretudo para mulheres, adolescentes e idosos, à qualidade do ar e da água e aos desastres ambientais (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Ainda assim, não se deve permanecer resumido nestes principais elementos. Existem, como já observado, outros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que agregam outros fatores relacionados à segurança em um assentamento humano ou em uma cidade que são provenientes de totalidades maiores, como é o caso da meta 5.2, do ODS nº5. Esta meta pretende “eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos” (BRASIL, IPEA, 2018, p.141).

A mesma meta quando da sua adaptação à realidade brasileira deixa isso evidente e passa a encarar a garantia de segurança para as mulheres e meninas com intuito de acabar com todas as formas de violência de gênero, em uma relação sistêmica, que envolve tanto a violência pública quanto a violência privada, que alcança as mulheres de

---

<sup>92</sup> Bauman (2021, p.54) afirma que “Cada fechadura suplementar na porta de entrada, em resposta aos insistentes alertas sobre desenfreios criminosos de aspecto estrangeiro, ou cada nova revisão de dieta, em resposta ao ‘pânico da comida’, faz surgir um mundo mais desconfiado e medroso, e induz ações defensivas *posteriores* que - hélas - terão inevitavelmente o mesmo efeito. Nossos medos são capazes de se manter e se reforçar sozinhos, já têm vida própria.” E, a partir disto, conclui o autor: “Mas é possível obter lucros comerciais graças a insegurança e ao medo.” (BAUMAM, 2021, p.54).

todos os lugares, seja das áreas rurais ou das cidades, ou ainda aquelas que moram e vivem nas florestas e nas águas, “(...) destacando a violência sexual, o tráfico de pessoas e os homicídios, nas suas intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade (...)” (BRASIL, IPEA, 2018, p.141).

Deixando as questões de segurança e adentrando à questão da resiliência prevista no ODS nº11, constata-se que esta última também possui seu sentido desenhado nas metas a serem alcançadas nesse próprio objetivo. As expressões que garantem o sentido inicial da resiliência estão relacionadas aos desastres naturais, às perdas econômicas produzidas por catástrofes ou por crises sociais e financeiras, as mudanças climáticas e a salvaguarda do patrimônio cultural e natural (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Mesmo assim, a palavra resiliência possui em si um sentido precedente àquilo que estão nas metas do ODS nº11. Márcia Bühring (2016, p. 211) ensina que se pode compreender por resiliência “(...) a capacidade de voltar ao seu estado normal, anterior, ou seja, é a capacidade de enfrentar catástrofes da natureza e prontamente restabelecer serviços, reconstruir o que foi danificado.”

A autora também complementa este conceito, afirmando ainda que a resiliência pode ser expressa no retorno da cidade ao equilíbrio ecológico, após intenso processo de urbanização, tendo toda a população a capacidade de identificar que desastres sociais e ambientais podem ocorrer e que isso demanda medidas preventivas (BÜHRING, 2016, p.213-220).

Estas medidas preventivas envolvem diversos setores da sociedade, tais como a organização de redes de proteção social, o controle de ocupação de áreas de risco, a constituição de áreas adequadas de moradia, o pronto restabelecimento de serviços após um desastre ou uma catástrofe, dentre outras medidas (BÜHRING, 2016, p.218-220).

É preciso assim destacar que os desastres possuem uma intersecção com a realidade socioambiental das populações. “O desastre não pode ser reduzido a evento físico, mas se trata de fenômeno socialmente construído sobre as condições ambientais, nas quais vive a população acometida.” (JUNGES, 2020, p.12).

Conclui-se com isto que os desastres “(...) não podem ser reduzidos ao momento que acontecem, mas ter presente o momento anterior dos processos sociais de vulneração que explicam a dimensão dos efeitos trágicos sobre as pessoas atingidas (...)” (JUNGES, 2020, p.12).

Além destes elementos precedentes, pode-se também atribuir à resiliência a capacidade coletiva para enfrentar eventos negativos, buscando um sentido proativo e preventivo, que demonstra capacidade do todo de se ajustar a processos de mudanças tanto internas quanto externas (JUNGES, 2020, p.13)

Esse elemento de integração da comunidade permite compreender que de um lado estão os processos sociais de vulneração e de outro os processos coletivos de resiliência. Os primeiros são conformados diante de condições socioambientais adversas para as formas de vida e relações humanas, diante de um processo de desequilíbrio homeostático do ecossistema. O segundo buscando alcançar a reconstrução do equilíbrio ecológico, faz-se mais do que apenas a restauração do espaço físico habitado, devendo adentrar na reconfiguração do ambiente afetado pelos efeitos negativos ou destruído pela catástrofe (JUNGES, 2020, p.13).

Esse ambiente, diante da perspectiva totalizante, envolve tanto a realidade físico-ambiental, quanto as questões sociais, culturais e econômicas. Assim, a resiliência não possui apenas um efeito reativo, mas também um efeito transformador da realidade, que já se encontra afetada pela ocupação humana. Ser resiliente não é se adaptar às mudanças que cada vez trazem mais perigos e traumas, mas também resistir a mudanças ou atuações que cada vez mais produzem desequilíbrios econômicos e socioambientais<sup>93</sup>.

Esse artifício indicado no ODS nº11 não pode querer produzir um senso de responsabilização para todas as pessoas em razão de igualdade, sobretudo para àquelas que “se colocam” em lugares de risco por sua condição de vulnerabilidade ou de fragilidade em razão de sua condição social, econômica, cultural ou física. Da mesma forma, a resiliência não pode correr o risco de naturalizar a pobreza, trazendo às pessoas nessas condições a exclusiva perspectiva de adaptação aos grandes choques e traumas produzidos por catástrofes ou por uma urbanização desigual<sup>94</sup> (NASCIMENTO, 2021, p.326).

---

<sup>93</sup> “No cenário atual de cidades construídas para o aporte industrial e de serviços, pensar na resiliência urbana é também refletir em como o ser humano está inserido no ecossistema, como as populações promovem e vivem a cidade. A cidade, sendo um sistema aberto e suscetível a eventos adversos que promovem a vulnerabilidade e, conseqüentemente, geram riscos, deve ser pensada para aqueles que a vivem. Pensa em medidas de mitigação, auto-organização e adaptação é uma das formas de conseguir resiliência.” (MADEIROS, GRIGIO e PESSOA, 2018, p.258).

<sup>94</sup> Segundo Alexandre Nascimento (2021, p.332) “narrativas e conceitos como o de resiliência surgem em momentos de crise social muito grande e tentam culpabilizar e condenar os indivíduos pelo fracasso social, profissional ou de não terem se preparado de forma correta para eventos naturais extremos e cada vez mais constantes, cria-se assim a ideia da privatização e individualização do fracasso ligado a criação de um consenso que leva os indivíduos a aceitarem as injustiças socioespaciais e/ou socioambientais como resultado de sua única e exclusiva culpa.”

Do ponto de vista das ações preventivas, a resiliência está integrada em um sentido amplo que vai da distribuição de bens sociais e melhoria da renda até o planejamento do desenvolvimento da cidade e dos assentamentos humanos sob a tutela e a participação da sociedade. Aqui, a democratização<sup>95</sup> do planejamento urbano angaria condições de reverter o espectro da resiliência que tende a individualizar a responsabilização pela degradação ambiental e pelos desastres que ocorrem em ocupações irregulares, em áreas de risco, na beira de rios, etc. Como ensina Jose Junges (2020, p.10) “a resiliência depende de ferramentas da inteligência cultural coletiva da sociedade para fazer frente aos desequilíbrios e adaptações que o contexto urbano exige.”

Apenas com um pensamento de totalidade, que veja e compreenda a cidade na sua integralidade, e diante de uma dinâmica ecológica da vida na cidade é possível se tentar evitar que determinadas ações localizadas ou estratificadas gerem problemas futuros para determinados segmentos sociais, principalmente ampliando a vulnerabilidade de parte da população urbana, historicamente excluída e vulnerável.

Esses elementos também vão alicerçar e preencher de sentido a sustentabilidade da cidade. Os elementos já vistos na configuração de uma cidade ou um assentamento urbano inclusivo, seguro e resiliente, já trazem em si a perspectiva da sustentabilidade, visto que esta tende a abarcar diversos fenômenos sociais, na busca do bem-estar dos habitantes das presentes e futuras gerações.

Além destes elementos tratados até aqui (inclusiva, segura e resiliente), é preciso agregar outros componentes à sustentabilidade na conformação da cidade para se poder completar o sentido que procurou garantir a especificação de um Objetivo de Desenvolvimento Sustentável voltado para as cidades e os assentamentos urbanos. Este sentido se abre na própria referência à cidade sustentável.

Desta forma, por questões didática do presente trabalho, além dos elementos já citados, tanto nas dimensões da sustentabilidade quanto nos adjetivos inclusiva, segura e resiliente, percebe-se que as questões de sustentabilidade referidas no ODS nº11 e em suas metas estão voltadas para os serviços básicos, para o planejamento e para a gestão participativa e democrática da cidade, além do desenvolvimento econômico, social e ambiental (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

---

<sup>95</sup> Um dos elementos que se demonstra favorável à possibilidade de participação das populações na construção de cidades resilientes, está no seu patrimônio cultural comum que faz com que os ensinamentos provenientes dos comportamentos e costumes cotidianos destas populações gerem “(...) dispositivos comuns para resistir e adaptar-se às mudanças do ambiente.” (JUNGES, 2020, p.10).

No entanto, estes elementos da mesma forma que os demais, estão integrados no contexto de uma agenda internacional da Organização das Nações Unidas, que se inicia pelo inter-relacionamento dos próprios Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, avançando sobre outras questões e sobre outros acordos e tratados internacionais.

Portanto, um dos elementos que merece ser melhor elaborado para a caracterização das cidades sustentáveis se volta para as respostas que as cidades e assentamentos humanos podem e devem produzir para a sua existência como fenômeno ecológico e global.

Partindo da realidade de que as cidades são as composições humanas que mais causam impacto no ambiente natural (NUNES, 2016, p.247-248), a busca da caracterização e conformação exata do que deva ser uma *cidade sustentável* são fundamentais para se alcançar sua efetivação.

Isso não quer dizer que seja fácil e que não ocorram diversos conflitos nessa caracterização. Porém, determinados elementos como os expressos nas metas do ODS nº11 vão permitindo que se configure uma realidade no caminho da sustentabilidade das cidades e dos assentamentos urbanos, produzindo em meio a contradições as perspectivas que se deseja realizar para a concretização da sustentabilidade.

Para Maria Claudia de Souza e Priscila Albino (2018, p.99) as cidades sustentáveis devem ser produto da interação entre sustentabilidade e planejamento, formada na interface ambiental, econômica e social. Para tanto, as cidades deveriam ser compactas para otimizarem estruturas e energia, voltando-se também para problemas globais tais como multiplicação de zonas oceânicas mortas, erosão da biodiversidade e mudanças climáticas.

Arquitetos e Urbanistas como Douglas Farr (2013), Jan Gehl (2013) e Carlos Leite (2012) observam que as cidades para serem sustentáveis precisam ser compactas, com sistemas de mobilidade eficientes, podendo as pessoas realizarem suas principais necessidades relacionados ao seu modo de vida a pé, caminhando, ou, quando muito, de bicicleta ou por transportes coletivos.

Douglas Farr (2013, p.28-37) invoca cinco características para um urbanismo sustentável: definição, compacidade, completude, conexão e biofilia. A definição está relacionada a existência de limites. A compacidade se relaciona à necessidade de altas densidades populacionais para melhorar os serviços de transporte público e criar negócios. A completude diz respeito a satisfação das necessidades diárias e daquelas que surgem ao longo da vida. A conectividade está relacionada a oportunidade de realização

de atividades de forma integrada. E a biofilia se atrela a conexão dos seres humanos à natureza e aos sistemas naturais.

Jan Gehl (2013) aborda a sustentabilidade da cidade a partir da escala humana<sup>96</sup> e do preenchimento das necessidades básicas que o ser humano pode vivenciar nos espaços sociais e externos, como caminhar, parar, sentar, olhar, ouvir e falar. Para o autor questões como densidade, transporte, consumo de energia, gerenciamento da água e do esgoto, tráfego de bicicleta e pedestres, atividades de encontro e lazer e diversidade social estão presentes na produção de uma cidade sustentável (GEHL, 2013, p.105-109).

Carlos Leite (2012, p.40) afirma que é necessário para se conceber uma cidade sustentável “(...) equilíbrio entre o crescimento populacional e o meio ambiente (...)”, de modo que se possa atender as necessidades das atuais populações sem o comprometimento dos recursos necessários para o sustento das futuras. O autor ainda argumenta ser necessário que o desenvolvimento das cidades aconteça em favor das maiorias, que são os mais pobres (LEITE, 2012, p.40).

Laisa Costa (2020, p.61) identifica no conceito de cidades sustentáveis a necessidade de um equilíbrio entre a dimensão ambiental e o desenvolvimento econômico, de modo que haja o respeito à capacidade de carga das cidades e o cuidado racional do ambiente natural para as atuais e futuras gerações. A autora também aborda como elemento da sustentabilidade da cidade o uso racional do solo, o desenvolvimento social da população, com incremento de renda e políticas de emprego, investimento em saneamento, educação, saúde, etc. Por fim, a autora também constata que se avalia como sustentável as cidades que são abertas e interdependentes em relação a outras cidades, às áreas rurais e à sua própria região.

Na realidade brasileira, com ampla divulgação e com forte legitimidade social, o conceito de cidade sustentável e seus principais componentes estão presentes, como já citados neste trabalho, no Estatuto da Cidade (lei nº10.257/2001). Nessa regra, prevista no art. 2º, inc. I, da referida lei, o direito à cidade sustentável é “(...) o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL,

---

<sup>96</sup> Para Gehl (2013, p.198) a configuração de uma cidade de boas dimensões e de boa qualidade “(...) envolve um trabalho preparatório que determina o caráter e o alcance da vida prevista no empreendimento. Só então, preparam-se programas para a estrutura urbana e para os espaços públicos, com base nas ligações previstas a serem feitas a pé ou de bicicleta. Uma vez definidos os espaços públicos e as conexões, as edificações podem ser localizadas para garantir a melhor coexistência possível entre a vida, os espaços e os edifícios. A partir desse ponto, o trabalho se expande em grandes empreendimentos e bairros, mas está sempre ancorado nas exigências de uma escala humana funcional.”

Lei nº10.257, 2001). Ainda é possível agregar ao conceito de cidade sustentável prescrito neste dispositivo legal, praticamente todos os demais incisos do art. 2º da lei nº10.257/2001.

Isso permite a formulação de um conceito legal de cidade sustentável como aquela que é constituída com a participação de toda a sociedade, por meio de uma gestão democrática, que consegue garantir acessibilidade, acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e a serviços públicos, ao trabalho e renda, ao lazer, preservando-se recursos e sistemas naturais para as presentes e futuras gerações, permitindo ainda a todos os benefícios dos investimentos coletivos e a distribuição equânime dos ônus sociais, adotando padrões de consumo de bens e serviços e de expansão urbana com limites, bem como ordenando e controlando o uso do solo e integrando as atividades urbanas e rurais.

Esse conceito, ainda que amplo, permite estabilizar de forma legítima a perspectiva e compreensão do que venha a ser uma cidade sustentável para a realidade brasileira, completando a compreensão de significados referentes ao que seja uma cidade inclusiva, segura, resiliente e sustentável.

### ***3.4 A condição jurídica do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11***

Elemento de fundamental importância para a presente pesquisa é a avaliação do *status* jurídico dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Nesse sentido, é fundamental procurar identificar se os ODS se encontram em alguma dinâmica, relação ou condição que lhe atribua alguma característica do campo do direito.

Em princípio, é fundamental estabelecer que a forma usual para a compreensão, a produção e o reconhecimento do direito estão atreladas à formação do Estado moderno, que surge como instrumento de exercício e de limitação do poder<sup>97</sup>, cuja perspectiva

---

<sup>97</sup> Em análise da composição do Estado moderno (Estado de Direito) que surge como produto do contraponto à organização do Estado no antigo regime (Estado Absoluto), Vasco Pereira da Silva (2009, p.18), ensina que apresenta a referência teórica que na sua opinião sustenta essa reformulação do Estado, ensinando que “(...) ‘Hobbes e Rousseau contribuíram para esse modelo de Estado com a teorização do elemento democrático’, ‘a ideia do pacto social como origem do poder [,que] oferecia uma explicação imanente do poder político, fundamentando o Estado na vontade das pessoas que constituem a sociedade’; ‘por seu lado, Locke e Montesquieu teorizaram o elemento liberal do Estado, a ideia de autolimitação do poder político como garantia da liberdade individual’.” O autor compreende que, mesmo diante da ruptura com o antigo regime, há uma continuação autoritária entre o Estado absoluto e o Estado liberal. Afirmando isso, Jorge Miranda (2009, p.33) leciona que “Em larga medida, a máquina (política e administrativa) do Estado constitucional é a mesma do Estado de polícia. E, por outra banda, dir-se-ia que algumas de suas

deontológica, vinculada ao dever ser, é condicionada por sua funcionalidade social (STAFFEN, 2018, p.9).

Diante disto, no cenário internacional, a perspectiva para a assunção de compromissos com vínculo jurídico ou mesmo o estabelecimento de normas decorrem da consolidação e centralização do poder do Estado ocorrida na modernidade, o que lhe permite efetivar em pé de igualdade com outros Estados suas relações no campo internacional.

Para alcançar esse patamar, o Estado moderno produz uma subversão à concepção anterior de autoridade e poder. O processo de centralização ocorre baseado na junção de autoridade pública e território, onde ambas se envolvem em implicações mútuas, produzindo o significado de soberania (BASTOS JUNIOR, 2011, p.69).

Esta soberania, por sua vez, desenvolve-se diante da dimensão da autoridade, da organização, da legitimidade e da construção de identidades. A dimensão da autoridade busca resolver o problema da decisão última, hierarquizando e estabelecendo uma autoridade que decide em instância final, de forma suprema. A organização do espaço político, como princípio, estabelece a conjugação das autoridades, prescrevendo as competências e delimitando o âmbito de validade da atuação da autoridade pública. A legitimidade, por sua vez, atua na dimensão do exercício do poder, ou seja, do reconhecimento do “direito de governar”. E, por fim, a construção de identidades no âmbito territorial, ocorre por meio da cidadania, que garante às pessoas determinados direitos e lhes atribui responsabilidades, construindo uma identidade contingente a partir da língua, da etnia, da religião, do passado comum e da cultura (BASTOS JUNIOR, 2011, p.71-72).

Analisando a soberania, Norberto Bobbio (2020, p.133) afirma que ela possui dois sentidos básicos, um voltado para o interior e outro voltado para o exterior, sendo respectivamente aqueles que “(...) derivam das relações entre governantes e governados, e são os limites internos, e os que derivam das relações entre Estados, e são os limites

---

características aparentemente correspondem ao desenvolvimento de características vindas de trás: as Constituições escritas reforçam a institucionalização jurídica do poder político; a soberania nacional, una e indivisível, a sua unidade; o povo como conjunto de cidadãos iguais em direitos e deveres em sua imediatividade.

Nem por isso, menos nítida é a divergência no plano das ideias e das regras jurídicas positivas. Em vez da tradição, o contrato social; em vez da soberania do príncipe, a soberania nacional e a lei como expressão da vontade geral; em vez do exercício do poder por um só ou seus delegados, o exercício por muitos, eleitos pela coletividade; em vez da razão do Estado, o Estado como executor de normas jurídicas; em vez de súditos, cidadãos, e atribuição a todos os homens, apenas por serem homens, de direitos consagrados nas leis. E instrumentos técnico-jurídicos principais tornam-se, doravante, a Constituição, o princípio da legalidade, as declarações de direitos, a separação de poderes, a representação política.”

externos.” O autor também afirma que as duas modalidades possuem uma determinada correspondência de funcionalidade, ou seja, à medida que um Estado se fortalece em seu interior em face da ausência de limites internos de atuação, mais forte também se constitui no exterior. Da mesma forma, quanto maior a vinculação dos súditos/cidadãos no interior, maior a independência do Estado no exterior.

Para Bobbio (2020, p.133) esse processo de unificação dos poderes difusos e que, de forma contingente e variável, conflitavam entre si, característicos da sociedade medieval, produz o trajeto rumo ao processo concreto de libertação dos dois poderes unificados e tendencialmente universais na Idade Média, ou seja, os poderes da igreja e do império.

Assim, o desenvolvimento da soberania produziu uma dupla dimensão, traduzida nas relações internacionais por meio dos princípios da independência e igualdade jurídica entre os Estados, que por meio do reconhecimento mútuo, possibilitou o desenvolvimento de uma *soberania jurídica internacional*, e, diante das relações internas, garantiu o “(...) reconhecimento de que os órgãos estatais soberanos detêm a prerrogativa de definir o direito válido e de decidir sobre sua aplicação.” (BASTOS JUNIOR, 2011, p.85)

Dentro dessa perspectiva de organização jurídica do Estado moderno<sup>98</sup>, o direito internacional como produto de acordos realizados por Estados nacionais de forma direta ou por meio de instâncias mediadoras previamente instituídas, pode ser lido, quando de sua integração e contato com o direito interno, a partir de duas correntes doutrinárias, a saber, o monismo e o dualismo jurídico.

Para o monismo jurídico não há distinção entre o ordenamento jurídico nacional e a norma de direito internacional. Independente do âmbito de formulação do Direito, tanto aquele forjado internacionalmente como o criado no espaço nacional estariam ambos dentro de um mesmo sistema jurídico, produzindo a regra externa efeitos no âmbito do Estado nacional. O dualismo, por sua vez, estabelece sistemas distintos, que

---

<sup>98</sup> Praticamente toda a formulação jurídica do Estado Moderno foi hegemonizada por muito tempo pelo positivismo jurídico, que reduziu à legislação a fonte predominante do direito, sob o argumento de o direito ter a necessidade exprimir um ordenamento racional, por meio de normas gerais e coerentes provenientes do poder soberano, percebido também como forma de os seres humanos terem um instrumento para modificar a realidade, por meio de uma ação consciente com uma finalidade racional (BOBBIO, 1995, p.119-120) A fonte do direito é um método de criação jurídica em geral, cuja a única restrição está no fato de que tal criação só poderia vir do próprio direito. Por isso, nesta seara, a referência principal para o direito é a norma. Ainda assim, pode haver na expressão “fontes do Direito” uma relação de ordem não jurídica, sobretudo diante de elementos que influenciam a função criadora e aplicadora do direito (KELSEN, 2006, p.258). Segundo Simone Goyard-Fabre (2002, p.76), essa confusão entre a natureza do direito e sua forma estatutária é proveniente da organização racional que leva a sistematização da ordem jurídica.

não se confundem e que demandam regras específicas para qualquer forma de inter-relação (TEIXEIRA, 2020, p.34-35).

Para o monismo, a soberania estatal é mais flexível, o direito internacional está a cima hierarquicamente do direito interno de cada país, e os indivíduos são sujeitos do direito internacional. Para o dualismo, a soberania estatal possui grau de rigidez que a separa do direito internacional, que só poderia ser assimilado à ordem interna por mecanismos de autorização presentes nesta própria ordem (OLIVEIRA e SILVA, 2011, p.14).

No Brasil, contrariando o art. 27 da Convenção de Viena (BRASIL, 2009), o Supremo Tribunal Federal vem decidindo desde 1977 que as normas de direito internacional não prevalecem sobre direito interno, sendo a este equiparadas, salvo a “supralegalidade” dos tratados de direitos humanos, reconhecida no RE nº466.343-1/SP de 2008 (CARREAU e BICHARA, 2016, p.49).

Trata-se de um dualismo moderado, necessitando as normas internacionais de um processo formal prescrito na Constituição da República para poderem ser incorporadas à condição de direito interno do país. Após a aprovação pelo Congresso Nacional, as normas internacionais adentram ao ordenamento jurídico brasileiro como lei ordinária ou como emenda constitucional, dependendo do quórum de aprovação e/ou do conteúdo das mesmas (TEIXEIRA, 2020, p.36-45).

Piovesan (2021, p.129) identificando os tratados como sendo os acordos realizados entre os Estados nacionais e que se tornam obrigatórios, nos termos do Tratado de Viena, ensina que as normas provenientes destes instrumentos internacionais demandam, via de regra, a participação do Poder Executivo e do Poder Legislativo. A assinatura do tratado pelo primeiro reconhece ao mesmo caráter precário e provisório, não irradiando ainda efeitos jurídicos vinculantes. Após isso, como segundo passo, os tratados são aprovados pelo Poder Legislativo, com a devida ratificação do Poder Executivo. Após este trâmite, a norma de direito internacional, adentra ao ordenamento jurídico nacional com força vinculante.

No entanto, essa distinção entre monismo e dualismo, proveniente da homogeneidade do pensamento jurídico-político moderno, vem sendo suplantada desde a Segunda Guerra Mundial. Diversas crises (ambiental, econômica, humanitária, etc) que alcançaram e alcançam todo o planeta e os avanços tecnológicos fizeram com que a pretensão do direito deixasse de ser apenas a limitação jurídica dos poderes domésticos, para se tornar também uma regulação dinâmica policêntrica, rompendo com o

*estadocentrismo*, e compondo-se em relações complexas, com vários sentidos, além da crescente formação multipolar de instituições (STAFFEN, 2018, p.14-16).

Com o surgimento de instituições supraestatais, como é o caso da Organização das Nações Unidas<sup>99</sup>, e diante da necessidade de resolução de questões que se apresentam ao conjunto dos Estados, houve uma diversificação na composição dos acordos internacionais e na forma como os Estados nacionais passaram a recebe-los no âmbito interno.

Boa parte destas normas e rearranjos internacionais passaram a influenciar ordenamentos nacionais tendo, boa parte dos países, reformulado seus ordenamentos jurídicos para resguardar uma série de valores estruturantes em suas constituições, avançando para além do aspecto meramente formal de organização do Estado, garantindo conteúdos basilares e direitos ditos fundamentais para a existência humana, mediante o seu reconhecimento histórico (BOBBIO, 1992, p.4-5)

Paralelamente a isso, a organização das sociedades passaram a desenvolver, a partir das lutas de diversos segmentos sociais, a conquista de novos direitos<sup>100</sup> e o avanço destes sobre os ordenamentos jurídicos estatais. Com estes novos direitos e estas novas pretensões, alterou-se a conformação de legitimidade tanto do poder do Estado, quanto do próprio direito.

À diferença do que vinha ocorrendo desde a instituição do Estado moderno, tendo o exercício do poder se fundamentado na norma de direito e sendo decorrência da simbiose entre poder e direito, a fonte de produção normativa e o exercício da autoridade nesta nova fase, faz com que a legitimidade do poder e, por consequência, da autoridade,

---

<sup>99</sup> O preâmbulo do documento que constitui as Nações Unidas (Carta das Nações Unidas), demonstra exatamente o significado e a necessidade vivida naquele momento da humanidade, a partir do segundo pós-guerra, sobretudo referente à necessidade de as nações do mundo inteiro se integrarem a partir do respeito a determinadas regras que contrariavam ou procuravam prevenir o que as grandes guerras significaram e produziram para o todo o mundo, ainda que com centralidade na Europa. O documento inicia da seguinte forma: “NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.” (ONU, 1945)

<sup>100</sup> São exemplos destes novos direitos no âmbito internacional e que adentraram os ordenamentos jurídicos estatais, em especial o brasileiro, a Convenção sobre os Direitos das Crianças (UNICEF, 1989), a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (BRASIL, 2002), Convenção sobre os Direitos das pessoas com deficiência (BRASIL, 2009), o Acordo de Paris (BRASIL, 2016), etc.

seja produzida pela capacidade de responder às pretensões sociais de exercerem seus direitos (STAFFEN, 2018, p.39-40).

Assim, a legitimidade não se encontra mais (ou não apenas) nos fatores de soberania estatal, mas sim na sua funcionalidade, ou seja, na capacidade de realizar o direito e na forma de exercer a autoridade. O resultado dessa formulação contribui para a formação da hegemonia contemporânea necessária para que determinado conteúdo possa valer e ser utilizado juridicamente, ou seja, o conteúdo apto a amoldar a conduta humana em seu convívio social.

Essa compreensão já foi reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal que relativizou a soberania no acórdão do Recurso Extraordinário com Agravo nº954.858, do Rio de Janeiro, julgado em 23 de agosto de 2021. Essa relativização ocorreu por meio da quebra da imunidade absoluta de jurisdição dos atos de poder de império do Estado estrangeiro em território nacional frente a normas de direitos humanos, garantidoras da dignidade das pessoas como valor universal<sup>101</sup>.

No referido acórdão, o STF decidiu que a aplicação de direito internacional no Brasil independe de ratificação de convenção internacional, quando direito costumeiro, devendo haver um diálogo aberto entre direito internacional e direito interno. Isso conduz ao fato de se poder utilizar decisões da Corte Internacional de Justiça como meio auxiliar para a *determinação* de regras de direito (BRASIL, STF, 2021b).

Isso significa que a aliança moderna entre soberania e território não é mais apta a garantir sua legitimidade por si só. Isso possibilita que as lutas sociais, seja no âmbito dos Estados nacionais, seja em suas integrações regionais, ou seja ainda na esfera planetária, disputem o processo de hegemonização de determinados conteúdos no seio da sociedade civil e, por consequência, na sua inclusão sob a garantia de direito, mesmo diante do contraponto até então estático da aliança soberania-território.

Com isto, não há mais espaço no Estado Democrático de Direito para que uma autoridade exerça seu poder juridicamente sem o lastro democrático e sem a garantia da dignidade humana e dos direitos humanos, assim como não haverá regulação que se

---

<sup>101</sup> Essa relativização da soberania pelo Supremo Tribunal Federal ocorre diante da quebra da imunidade de jurisdição que os Estados nacionais possuem em território brasileiro frente a atos de império, vinculados à soberania. Entre as páginas 27 e 28 do voto do relator Ministro Edson Fachin, o acórdão pronuncia que “devem, pois, prevalecer os direitos humanos – à vida, à verdade e ao acesso à justiça -, tal como determina o art. 4º, V, da Constituição, quando fez a explícita opção normativa por um paradigma novo nas relações internacionais, em que, nas palavras de Cançado Trindade, são preponderantes, não mais a soberania dos Estados, mas os seres humanos (...)” (BRASIL, STF, 2021b).

sustente apenas por previsões hierárquicas, sem efetividade das dinâmicas sociais (STAFFEN, 2018, p.44-45)

Esse novo momento, ao mesmo tempo que não diminui a importância do Estado nacional diante de outros atores globais, faz com que as dinâmicas sociais que envolvem condicionantes nacionais e globais exijam a dispensa da territorialidade como condição exclusiva de atuação (STAFFEN, 2018, p.47). Todo o debate que ocorre, por exemplo, em torno de um Direito Internacional do Ambiente, com suas formulações ora mais rígidas ora mais flexíveis, demonstra que este fato não pode se prender pelas características do objeto tutelado a uma dinâmica exclusivamente territorial<sup>102</sup>.

Qualquer forma de direito global não se prende à configuração tradicional territorial do Estado. As fontes do direito advêm da sociedade, mesmo que isso não signifique a desconsideração do Estado, do direito comunitário ou do direito transnacional (STAFFEN, 2018, p.59).

Não há estratificação formal visto a inexistência e impossibilidade de um legislador universal, da mesma forma como esse direito construído no âmbito da integração internacional é constituído em condições de especialização, pluralismo e fragmentação de modelos jurídicos (STAFFEN, 2018, p.61-62).

A articulação para a produção jurídica é proveniente das relações intersubjetivas insurgentes, sendo que, à medida que estas surgem, cria-se a necessidade de regulação, provenientes de articulações variáveis e desenvolvimentos fluídos “(...) prevalecendo aquele com maior capacidade de corresponder às pretensões e demandas arguidas.” (STAFFEN, 2018, p.65-66).

Isso demonstra que as bases de regulação da autoridade política não estão mais atreladas preponderantemente ao território nacional, necessitando maior articulação entre instâncias decisórias e, sobretudo, “(...) uma radicalização da dimensão dialógica de seus discursos normativos” (BASTOS JUNIOR, 2011, p.89).

O direito internacional do ambiente pode servir mais uma vez como exemplo, já que, geralmente, é forjado na urgência, “(...) muitas vezes em resposta a catástrofes

---

<sup>102</sup> Como forma de demonstrar essa alteração, pode-se citar o preambulo da Declaração do Rio, que identifica essa extraterritorialidade, “(...) *Reconhecendo* a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar (...)” (ONU, 1992). Quoc Dinh, Dailler e Pellet (2003, p.1302), a partir da análise dos acordos internacionais relacionados ao direito internacional do ambiente, ensinam que este é “(...) cada vez mais entendido como um valor comum a toda a humanidade cuja preservação é obra da comunidade internacional no seu conjunto (...). Oliveira e Bertoldi (2012, p.6267) também acrescento, nesse mesmo sentido que, “(...) o meio ambiente apresenta-se como uma *res communes omnium*, cuja proteção não pode ser realizada separadamente.”

naturais ou devidas a atividades humanas (...)” (QUOC DINH, DAILLIER e PELLET, 2003, p.1326)

Nesse sentido, além das relações tradicionais provenientes dos tratados e de um direito mais rígido, sobretudo do ponto de vista da assimilação pelo ordenamento estatal da formulação de conteúdo de direito internacional, na fase atual passa também a ser articulado com as seguintes características:

*a)* respeito à especificidade e segmentação temática, relativas às matérias singulares ao caso, o que propicia um novo espaço para expedientes de *soft law*; *b)* o vazio hierárquico no sistema global (este composto de normas transnacionais, supranacionais, nacionais e regionais) permite a articulação de fontes sem encadeamento vertical/formal dos atos normativos; *c)* disposições contratuais gozam da mesma relevância dos atos normativos ou administrativos, podendo, inclusive políticas públicas normatizarem as questões sociais; *d)* o sistema jurídico global não se presta somente aos sujeitos de Direito Público ou ao Direito Privado dada a suspeição de ambas as categorias, mas, ainda que prossigam seu curso há um entrecruzamento das respectivas normas para o público regular o privado e o privado regular o público; *e)* o dever de observância do *rule of law* importará sempre para o trato de questões jurídicas ou não; *f)* o resultado de disputas multipolares e sua *ratio decidendi*, pode intervir e reexaminar decisões judiciais nacionais vistas como soberanas; *g)* penetração do sistema global no Direito nacional, através de plurimas normas jurídicas. (STAFFEN, 2018, p.69)

Na linha de análise que se refere às fontes deste direito global, Staffen (2018) exemplifica como composição jurídica realizada para além dos tratados aquelas que ocorrem por meio das decisões das cortes, dos tribunais e das câmaras de arbitragem nacionais e internacionais, tendo os precedentes a característica de gerir situações futuras, o que acaba por desenvolver novas fontes de direito, sem abrir mão dos processos tradicionais, provenientes de

(...) Constituições, leis, tratados, princípios, costumes, doutrina e jurisprudência, somado a elas formas manifestadas em direito negociado, necessidades do mercado, mecanismos de governança, políticas públicas, regulações alternativas e, na excepcionalidade da guerra. (STAFFEN, 2018, p.72-73)

Todas estas características do direito internacional geram duas possibilidades relacionadas a força de aplicação do direito, que, por tanto, passa a se enquadrar com duas qualidades jurídicas denominadas de *hard law* e *soft law* (OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012, p.6269).

Para se compreender essa distinção, deve-se iniciar com a concepção usual, na qual o direito é identificado como um sistema jurídico composto de normas obrigatórias e coercitivas, se realizando a partir de critérios formais de validade. É a esta identificação que se denomina de *hard law*. A aceção da *soft law* como direito, ainda que na qualidade

flexível, surge da identificação do direito como algo maior do que apenas um sistema de regras hierarquicamente composto, não subordinando sua juridicidade ao aspecto da sanção (OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012, p.6269-6270).

Na análise dessas fontes é fundamental compreender-se que a *soft law* é produzida, além da forma tradicional, também por mecanismos privados, não-estatais, plurais e específicos, que versam sobre comportamentos sociais geralmente relacionados a processos de auto regulação (STAFFEN, 2018, p.75-76).

Uma primeira conclusão, diante desta explicação, é que essa formulação jurídica se desenvolve de forma autônoma em relação à sua capacidade de produzir uma obrigação<sup>103</sup> e não se prende aos métodos tradicionais de organização jurídica internacional, bem como também não se vincula aos métodos tradicionais de assimilação pelos ordenamentos jurídicos internos dos Estados, como produto de sua validade.

Além disso, a doutrina compreende que a *soft law* tem o intuito de normatizar “(...) condutas a partir de atos específicos, dinâmicos e atentos à complexidade do global e suas interfaces com o local, nacional, internacional e supranacional.” (STAFFEN, 2018, p.77). Da mesma forma, geralmente ela especifica normas de *hard law*, dando detalhamento e reduzindo sua generalidade e abstração, com a intenção de orientar “(...) comportamentos jurídicos, políticos, sociais e institucionais para a escolha de normas dotadas de maior efetividades, eficácia e eficiência (...)” (STAFFEN, 2018, p.77).

Os Estados preferem adotar o padrão jurídico da *soft law* geralmente quando não desejam se submeter a obrigações externas. Isso, por si só, não retira a qualidade jurídica da mesma, nem tão pouco veda ao Estado a utilização destas normas dentro de suas fronteiras. Segundo Oliveira e Bertoldi (2012, p.6280-6281) os instrumentos de *soft law* possuem como característica principal colaborar com a formação da opinião jurídica existente em um determinado Estado, de modo que, com a consolidação da visão orientada pela *soft law*, determinadas condutas se tornem obrigatórias.

Segundo Carreau e Bichara (2016, p.277), mesmo não possuindo estas declarações caráter coercitivo, elas não perdem sua condição jurídica. A Convenção de

---

<sup>103</sup> Mesmo que esta seja uma conclusão válida, a partir da análise do que parte da doutrina compreende como *soft law* ou direito flexível, é fundamental se avaliar que existem autores que, mesmo diante de uma perspectiva variável do direito, em sentido fraco ou em sentido forte, flexível ou duro, não aceitam a existência de um direito sem uma obrigação atrelada ao mesmo. Norberto Bobbio (1992, p.79-80) é um desses: “‘Direito’ é uma figura deontica e, portanto, é um termo da linguagem normativa, ou seja, de uma linguagem na qual se fala de normas e sobre normas. A existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por ‘excelência’ deve entender-se tanto o mero fato exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação.”

Viena de 1969 não limita a aplicação do direito internacional aos tratados internacionais, estando os acordos informais também submetidos aquele (CARREAU e BICHARA, 2016, p.278).

É certo que estes atos de regulação e/ou acordos realizados entre os Estados, não tem o condão de alterar tratados, porém podem dar maior precisão às suas normas, não havendo diferença material entre os tratados e estes acordos informais (CARREAU e BICHARA, 2016, p.281-282). A diferença principal está no fato que estes arranjos informais não se submetem às cortes internacionais ou tribunais arbitrais, nem tão pouco geram qualquer grau de responsabilidade internacional do Estado (CARREAU e BICHARA, 2016, p.282-283).

Essa ausência de coerção e/ou de submissão às cortes internacionais não retira por este motivo a eficácia do direito flexível. Isso, devido a alguns fatores, tais como a premissa de que os Estados não podem voltar atrás completamente em seu consentimento, depois que são dados nestes acordos, ou seja, não podem agir como se nunca tivessem existido. Segundo, porque existem outros meios (não jurídicos) de exigência daquilo que está acordado entre os Estados, como por exemplo as reuniões de chefes de Estado e a atuação de organizações não governamentais fazendo pressão para seu devido cumprimento. E terceiro, porque a flexibilidade dos acordos internacionais muitas vezes facilitam a atuação do Estado que assumiu o acordado (CARREAU e BICHARA, 2016, p.284).

Assim, percebe-se que diante da globalização, a *soft law* e a auto regulação surgem como instrumentos para os Estados regularem condutas, aderindo a esses novos meios, sem o risco de responsabilização que não desejariam, e que, por consequência, os inibiria de assumirem os conteúdos acordados (CARREAU e BICHARA, 2016, p.285).

Observadas as características da *soft law*, como instrumento jurídico não imperativo, pode-se avançar no diagnóstico da qualidade jurídica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, contidos na Resolução A/70/L.1, proveniente de deliberação da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 25 de setembro de 2015.

O primeiro elemento que colabora com a identificação da força jurídica de uma resolução das Nações Unidas, está no seu próprio regramento que reconhece à Assembleia Geral o poder de fazer recomendações para os países membros ou para o Conselho de Segurança da ONU (BRASIL, 1945).

Esse elemento é determinante para caracterizar os ODS como instrumentos de *soft law*. Nesse mesmo sentido é a compreensão de Beliza Bettega Rosa (2021), em dissertação de mestrado sobre o ODS nº11 e as cidades sustentáveis. A autora realiza também uma aproximação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas da categoria “conclusões (ou declarações) combinadas” desenvolvida por Carreau e Bichara (2016, p.274), ou seja, uma declaração menos formal da intenção dos Estados de auto regularem suas condutas em um comunicado conjunto.

Além disso, há ainda a perspectiva que aproxima os ODS dos direitos humanos. Há quem diga, como foi o caso de Staffen (2018, p.77), como citado a cima, que os primeiros são uma forma de realização dos segundos e de outras tantas normas internacionais de *hard law*. Se houvesse como realizar um comparativo, para fins didáticos apenas, os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas estariam para as normas regulamentadoras, como os direitos humanos elaborados por tratados estão para as leis.

Os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável seriam uma forma de expressar conteúdo e indicar formas de realização dos direitos humanos, “(...) ou seja, parte do processo de evolução da significação e abrangência dos direitos humanos, no intuito de que estes passem a exprimir a realidade e os anseios do mundo atual.” (SILVEIRA e PEREIRA, 2018, p.914).

A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos demonstra que a constituição de normas internacionais por tratado não é fator determinante. Ela própria é constituída por mera resolução aprovada na Assembleia das Nações Unidas e, nem por isso, deixa de ter força vinculante, ainda que para alguns (PIOVESAN) isso seja proveniente de uma espécie de regulamentação da expressão “Direitos Humanos” existente no tratado que originou a ONU e para outros (COMPARATO) isso seja proveniente dos costumes e da jurisprudência internacional (SILVEIRA e PEREIRA, 2018, p.915).

O fato é que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (...) são reflexo do atual estágio dos direitos humanos globalmente considerados, seja porque consistem numa reafirmação do rol de tais direitos, seja porque trazem metas concretas com a finalidade de alcançá-los e protegê-los.” (SILVEIRA e PEREIRA, 2018, p.924).

Para Silveira e Pereira (2018, p.924) “(...) alguns objetivos e metas consistem verdadeiramente em reiterações de direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais já consagrados (direitos de primeira e segunda geração).” Outras dessas metas e objetivos expressos para se alcançar o desenvolvimento sustentável, nos moldes previstos na Agenda 2030, dizem respeito a questões financeiras, a disponibilização de crédito e à própria forma e modelo de crescimento econômico dos países, que estão já circunscritos nos direitos de terceira geração.

Diante desta compreensão, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas também teriam sentido frente ao ordenamento jurídico nacional. As normas provenientes do art. 5º, §2º e §3º da Constituição da República prescrevem a forma como o direito e as regras elaboradas no âmbito supranacional podem vir a fazer parte do ordenamento interno brasileiro.

O dispositivo prescrito no §2º do art. 5º disciplina que “(...) os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e de princípios por ela adotado ou dos tratados em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (BRASIL, 1988).

O dispositivo do §3º, do art. 5º, da Constituição República, por sua vez, determina que os tratados e convenções que se referem a direitos humanos e “(...) que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

Como já visto, esta última regra não configura a situação direta dos ODS, relacionando-se apenas a realidade aos tratados de direitos humanos e ao procedimento formal prescrito para a sua formulação e assimilação pelo ordenamento jurídico brasileiro. Assim, mesmo com diferenças entre os tratados comuns e os tratados em matéria de direitos humanos, o que os posiciona em três níveis distintos<sup>104</sup>, a incorporação destes ao ordenamento jurídico brasileiro passa por procedimento que envolve o Poder Executivo e o Poder Legislativo, sendo este o responsável pela aprovação dos mesmos.

Isso corre porque o entrelaçamento entre o poder político e o território desenvolveram as bases para a soberania e esta, por sua vez, é o elemento que garante ao

---

<sup>104</sup> Os tratados de direitos humanos aprovados nos termos do §3º, do art. 5º, da CRFB, recebem o status de Emenda Constitucional. Os tratados de direitos humanos aprovados com outro quórum e procedimento, idêntico ao de uma lei, garantem por compreensão do STF status supra legal, e os tratados comuns aprovados com quórum de aprovação de lei, recebem o status de lei ordinária (GABSCH, 2010, p.40-41).

Estado a capacidade de ditar em última instância decisão final em caso de conflitos (sobretudo normativos) no âmbito nacional (BASTOS JUNIOR, 2011, p.89-90).

Desta forma, a demarcação espaço-temporal do Estado se atrelou aos discursos que produzem o direito, garantindo uma compreensão lógica para a *soberania da ordem jurídica estatal*, oportunizando também uma identidade formal à ordem jurídica, independente da heterogeneidade das fontes do direito e da diversidade das experiências jurídicas (BASTOS JUNIOR, 2011, p.90-92).

Em face disto, o sistema jurídico estruturado de forma unitária e hierarquizada, interliga a soberania à função da Constituição da República, o que contribui para o reconhecimento dela como texto fundador, sendo assim considerado a lei suprema e fundamental do Estado (BASTOS JUNIOR, 2011, p.97).

Mesmo assim, o ordenamento jurídico nacional resolveu oportunizar uma abertura a esta relação formal que identifica o direito ao território. Essa identidade prescrita na regra do §3º do art. 5º da Constituição da República ganha abertura com a regra do §2º do mesmo art. 5º, na qual um ODS ou sua meta pode vir a caracterizar uma assimilação de conteúdo ligada a um direito humano específico.

É fato que esta composição não garante de plano qualquer configuração jurídica para qualquer ODS no âmbito interno do ordenamento jurídico brasileiro. Porém, permite ao intérprete fazer a relação que configura conteúdo para um direito humano, formalmente incorporado ao ordenamento jurídico pátrio ou apenas assim compreendido por interpretação de qualquer norma formalmente presente no ordenamento jurídico brasileiro<sup>105</sup>.

Essa observação, permite um primeiro alinhamento conclusivo: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas que apresentem formas de realização de direitos humanos, reconhecidos formalmente ou não, pelo ordenamento brasileiro, devem ser recepcionados por dentro da composição normativa do sistema jurídico brasileiro, ou seja, nos processos convencionais de interpretação.

Ao mesmo tempo, isso também permite uma segunda conclusão: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas,

---

<sup>105</sup> Silveira e Pereira (2018, p.927) são mais categóricos quanto a essa questão. Para eles “(...) os ODS e a Agenda 2030 [...] tratam de um plano de ação baseado nos direitos humanos já consagrados internacionalmente, abarcando todas as gerações de direitos, com intuito de transformação da realidade a partir de medidas práticas, reais e efetivas, com prazos tangíveis, priorizando aqueles que mais necessitam de atenção, sejam estes indivíduos ou Estados.”

por mais que tenham sido aprovados pela Assembleia das Nações Unidas com a participação do Brasil e por mais que este seja signatário do acordo internacional que criou a ONU, não configuram normas jurídicas, nem tão pouco possuem condição de fonte de direito no sistema jurídico brasileiro.

Mesmo assim, esse fato não encerra o debate sobre a possibilidade de aplicação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de nº11 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas diante da realidade brasileira, sobretudo por meio de perspectivas jurisdicionais, mesmo porque estas não se estabelecem pura e simplesmente com base nas regras e princípios presentes no ordenamento jurídico<sup>106</sup>.

Assim, no momento atual, na qual as características do constitucionalismo<sup>107</sup> estão voltadas para a abertura e reconhecimento das pluralidades sociais, seja em face da diversidade das sociedades, seja diante da gama de regulamentos que convivem paralelamente, seja ainda em função do alto número de instâncias decisórias múltiplas, os processos de interpretação estão sujeitos a diversos fatores externos ao ordenamento jurídico propriamente dito.

Isso faz com que o sistema jurídico e o intérprete sejam permeados por valores e condicionantes da realidade no processo de aplicação do direito provenientes de vários lugares. A relação com o mundo externo ao direito permeia as formulações jurídicas porque indicam sentido para as mais variadas realidades e para diversos elementos presentes nas regras e princípios do ordenamento jurídico.

Se estas novas características do constitucionalismo produzem uma abertura ao sistema jurídico, o reconhecimento das pluralidades sociais é fundamental para se observar qual a possibilidade de influência e interferência de elementos externos no ordenamento jurídico. É diante dessa condição que a normas e enunciados caracterizados

---

<sup>106</sup> A análise das situações de fato que são submetidas àquele que aplica e/ou interpreta o direito ocorre por meio de percepções particulares ou de terceiros. É certo, que não ocorrem apenas por meio destas, mas também diante da interpretação da conduta humana, da experiência social e de processos de valoração (LARENZ, 1997, p.399-400) A interpretação da conduta humana, por sua vez, está relacionada a face externa da mesma, a “(...) um agir dirigido a fins”, que é proveniente das experiências de cada um, vividas consigo mesmo ou com outros (LARENZ, 1997p.401) Mesmo quando não se trate de interpretação da conduta humana, a experiência social permite que se vá delimitando determinados conteúdos, que podem ou não serem consolidados pela jurisprudência e servirem de base para determinadas análises e interpretações. Isso não as transforma em proposições normativas e nem as torna imutáveis, mesmo porque as circunstâncias de fato sempre precisam ser aferidas, sendo que qualquer mudança, merece reanálise (LARENZ, 1997, p.402-406).

<sup>107</sup> “A expressão *constitucionalismo* costuma ser utilizada em dois sentidos distintos, ora como esforço de reconstrução histórica acerca do desenvolvimento das ideias políticas e dos mecanismos institucionais de limitação do exercício do poder; ora como uma ideologia mediante a qual se formulam teorias normativas de feição valorativa e prescritiva sobre a melhor forma de organização política.” (BASTOS JUNIOR, 2011, p.104)

como *soft law* podem adentrar ao processo jurisdicional brasileiro. E se isso ocorre a partir o constitucionalismo, é fundamental a análise da teoria constitucional.

## 4 A POLÍTICA URBANA DISCIPLINADA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA À LUZ DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº11 (CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS) DA AGENDA 2030 DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

### *4.1 As possibilidades de interpretação constitucional diante do novo constitucionalismo e de seu sistema jurídico aberto*

As alterações da realidade a partir da segunda metade do século XX provenientes sobretudo do impacto nos países ocidentais dos efeitos e resultados da Segunda Guerra Mundial<sup>108</sup> modificaram a compreensão do direito, alinhando o reconhecimento da supremacia da Constituição em detrimento do restante do ordenamento jurídico. Essa nova forma de ler a realidade jurídico-constitucional é conhecida como novo constitucionalismo (MARTINS, 2017, p.5).

Em todas as suas vertentes<sup>109</sup>, o novo constitucionalismo incorpora a supremacia da Constituição<sup>110</sup> em relação a todo o ordenamento jurídico, tanto no âmbito de sua composição formal, quanto em sua composição material, obrigando a todos os intérpretes e aplicadores do direito a realizarem suas atuações garantindo a força normativa da Constituição, transmitida e realizada por suas regras e princípios<sup>111</sup>. Diante desta postura, a interpretação de todas as normas jurídicas, a partir dos conteúdos da Constituição e da

---

<sup>108</sup> “O formalismo de Kelsen ao fazer válido todo conteúdo constitucional, desde que devidamente observado o *modus faciendi* legal e respectivo, faz coincidir em termos absolutos os conceitos de legalidade e legitimidade, tornando assim tacitamente legítima toda a espécie de ordenamento estatal ou jurídico. Era o colapso do Estado de Direito clássico, dissolvido por essa teorização implacável. Medido por seus cânones lógicos, até o Estado nacional-socialista de Hitler fora Estado de Direito. Nada mais é preciso acrescentar para mostrar a que ponto inadmissível pôde chegar o positivismo jurídico-formal. A juridicidade pura se transformou em ajuridicidade total.” (BONAVIDES, 1997, p.151-152)

<sup>109</sup> Nesse momento, segue-se a mesma opção adotada por José Sérgio da Silva Cristóvam (2015, p.218) ao tomar pós-positivismo e neoconstitucionalismo como “... expressões sinônimas, a indicarem um conjunto de teorias multifárias e ainda em construção, com forte expressão e lastro na cultura jurídica a partir da segunda metade do século XX.”

<sup>110</sup> A supremacia da Constituição já era uma realidade para o direito estadunidense, praticamente desde o início da Carta de 1787, tendo eclodido tal dimensão a partir de uma série de fatos, disputas institucionais e julgamentos da Suprema Corte, dos quais *Marbury v. Madison* é o mais conhecido (BRANDÃO, 2017, P. 37-52). No entanto, essa não era a realidade do direito europeu (BRANDÃO, 2017, p. 52-63)

<sup>111</sup> A possibilidade de aplicação direta dos princípios constitucionais a casos concretos é uma das características no novo constitucionalismo. Entre tantos que abordam o tema, Rothenburg (1999, p.22) em monografia publicada em 1999 específica sobre o tema ensina que “(...) inclusive quando os princípios não estejam retomados e desenvolvidos por preceitos mais precisos (regras), é possível – embora dificilmente operacional – deduzir e atender diretamente pretensões com fundamento exclusivo nesses princípios jurídicos.”

busca da realização e proteção dos direitos fundamentais, passa a ser um querer social e uma obrigação para todos<sup>112</sup>.

Parte significativa desta mudança em relação ao processo jurídico anterior ocorre mediante a incorporação de determinados valores socialmente eleitos e, em uma perspectiva ocidental, consolidados em sua condição universal, alçados a uma esfera supra legal, servindo de baliza para garantir a validade das leis e a legitimidade das ações do Estado<sup>113</sup>.

Nessa perspectiva, muitos Estados nacionais assumiram esses “Direitos Universais”<sup>114</sup> como núcleo valorativo de seus ordenamentos jurídicos, incluindo-os em suas Constituições. O que se constata, no entanto, é que, tão importante quanto esta atitude, foi a forma como diversos Estados nacionais passaram a encarar e respeitar suas Constituições, o que alterou drasticamente o mecanismo jurídico de legitimação de todas as ações do Estado.

Nesse sentido, o constitucionalismo que passa a se desenvolver na segunda metade do século XX, altera completamente a sua identidade em relação ao constitucionalismo desenvolvido no período anterior (BRANDÃO, 2017, p.76). As Constituições desse novo momento<sup>115</sup> compõem-se de uma simbiose de identidades provenientes, sobretudo, das tradições estadunidense e europeia, incorporando da primeira a supremacia da Constituição e o controle de constitucionalidade e da segunda o conteúdo geral, especialmente relacionado aos direitos fundamentais com características bastante dilatadas em relação às Constituições anteriores<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> Essa mudança de postura que garantiu a força normativa da Constituição e sua supremacia em face de todo o restante do ordenamento jurídico foi denominada por muitos como a maior transformação do Direito no século XX, tendo sido uma verdadeira revolução copernicana para a ciência jurídica moderna (BINENBOJM, 2008, p.62-63).

<sup>113</sup> Segundo Norberto Bobbio (1992, p.24, 25 e 26), quando vários desses valores foram incorporados em uma carta de direitos declarada pelas Nações Unidas, o problema que se passa a enfrentar com os direitos humanos, ou seja, com os direitos fundamentais, não é mais de fundamentação, mas sim de garantia e proteção. “(...) o problema grave do nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los.” (BOBBIO, 1992, p.25)

<sup>114</sup> São assim denominados porque possuem pretensão de alcançarem um “... processo de proteção global ...” (BOBBIO, 1992, p.33). No entanto, o mesmo autor identifica que não se pode perder do horizonte que tais direitos são históricos, declarados em um determinado momento da humanidade (após a tragédia da Segunda Guerra Mundial).

<sup>115</sup> Rui Samuel Espindola (1998, p.58-59) leciona que a consolidação desse processo denominado novo constitucionalismo se dá nas últimas décadas do século XX, quando ocorre uma hegemonia axiológico-normativa dos princípios positivados nos textos constitucionais. É nesse momento que eles se tornam definitivamente o fundamento dos ordenamentos jurídicos e adquirem a condição definitiva de norma jurídica.

<sup>116</sup> “A par desta ‘rematerialização’ da Constituição, há uma transformação mais profunda, que afeta a própria ideia de Constituição, já que ela passa a ser vista *como fonte direta de direitos e obrigações que nascem não de um Estado que se autolimita, mas da soberania popular ou do poder constituinte que, como*

Luis Roberto Barroso (2005, p.5) identifica como característica desse novo constitucionalismo três pontos que subvertem a lógica do conhecimento tradicional existente até então sobre a aplicação do direito constitucional: “a) o reconhecimento de força normativa à Constituição; b) a expansão da jurisdição constitucional; c) o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.”<sup>117</sup>

Nesse sentido, partindo do pressuposto presente no novo constitucionalismo de que a Constituição assume uma base material sólida e se institui definitivamente como suprema em relação a todo o ordenamento e a toda a sociedade, reflexos e alterações significativas são produzidas no processo de interpretação e de composição normativa.

É certo que estas mudanças no constitucionalismo não significaram o abandono de seus pressupostos originais. A análise da interpretação e aplicação constitucional permaneceu centrada no efeito estabilizador proveniente da racionalização da compreensão da Constituição potencializada por sua forma escrita. Assim, mesmo com possibilidade de compreensão distinta de um texto<sup>118</sup>, este por si já cria um limitador de entendimentos, dando à interpretação pontos de referência<sup>119</sup> estáveis e estabilizadores (HESSE, 1992, p.21-22).

---

*no velho contratualismo, desenha uma organização política limitada. A partir daí, a justiça constitucional dos nossos dias se afasta definitivamente da tradição legalista e do absoluto e incondicionado respeito à discricionariedade do Parlamento que inspirou a primeira construção europeia de um Tribunal Constitucional.” (BRANDÃO, 2017, p.76)*

<sup>117</sup> Segundo Barroso (2005, p.11-12), em resumo, “(...) o neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional, na acepção aqui desenvolvida, identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, (i) como *marco histórico*, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como *marco filosófico*, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como *marco teórico*, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Desse conjunto de fenômenos resultou um processo extenso e profundo de constitucionalização do Direito.”

<sup>118</sup> Deve-se realçar também que existem concepções que assimilam a constituição exclusivamente naquilo que o seu texto expressa e com aquilo que dele pode ser retirado. Outras vão entender que o sentido desse mesmo texto não possui toda a materialidade constitucional existente. E outras, ainda, vão enquadrar a possibilidade de o texto do documento *constituição* conter matérias que não são constitucionais (CANOTILHO, 1999, p. 1058-1065). Canotilho (1999, p.1065), por sua vez, afirma que “O problema suscitado pela redução do *corpus* constitucional é este: além de não haver critérios seguros para se distinguir o que é verdadeiramente constitucional e o que não é, não se pode reconhecer ao intérprete o direito de “desconstitucionalizar” (a não ser em termos teóricos ou dogmáticos) aquilo que o legislador constituinte democrático “constitucionalizou”. Além disso, à admitir-se a existência de normas só formalmente constitucionais (isto é: tem a forma de norma constitucional mas não regulam matéria digna de lei superior) haveria risco de quebrarmos a *unidade normativa* da constituição. Por isso *todas as normas da Constituição têm o mesmo valor*; todas as normas inseridas no texto constitucional fazem parte do *corpus* constitucional.”

<sup>119</sup> Isso fracassa quando a Constituição escrita deixa de ser vinculante, abrindo espaço para que interpretações e soluções sejam “(...) más adecuadas que las de una interpretación más literal.” Isso abre a possibilidade para que a Constituição seja deixada de lado em face de interesses aparentemente mais elevados (HESSE, 1992, p.22).

Desta forma, a Constituição precisa compatibilizar sua rigidez, que traz estabilidade para preservar a vida da comunidade, com as possibilidades de abertura e amplitude, que permitem que a mesma se adapte às mudanças históricas<sup>120</sup> sem que estas se realizem por fora da norma e, em último caso, do sistema jurídico (HESSE, 1992, p.23).

Isso porque, como afirma Canotilho (1999, p.1068) “... não deve esquecer-se que a constituição não é apenas um ‘texto jurídico’ mas também uma expressão do desenvolvimento cultural do povo.” Desta forma, apenas evidencia-se que “... as Constituições não estão livres de valores, antes os pressupõe e os acolhem em seu seio, alguns expressamente, outras implicitamente.” (TAVARES, 2001, p.121).

Se as Constituições são artificios históricos com bases de valor atrelados a realidade e demandam, em face disto, processos de adaptação continuada realizado pelo processo de interpretação, como forma de garantir sua legitimidade e sustentação, a restrição produzida pelo texto do documento constitucional só se mantém válido e eficaz na medida que reconhece sua interação com a realidade. É esse mecanismo que identifica as Constituições como sistemas abertos, apresentando-se como “(...) conjuntos estruturantes/estruturados abertos à evolução ou desenvolvimento.” (CANOTILHO, 1999, 1067).

Segundo afirma Jorge Miranda (2009, p. 323), apenas através da interpretação da Constituição passa-se da análise política e ideológica para a tarefa jurídica. É por meio da letra da Constituição, mas sem se resumir a ela, e diante do processo de aplicação do direito que se encontra a norma e seu sentido. A pretensão de vigência da Constituição baseia-se em uma ordem jurídica vinculante que busca conformar comportamentos reais (MIRANDA, 2009, p.326). Além do mais, o direito não apenas conforma conduta ou realiza organizações, mas também projeta finalidades, que influenciam na própria interpretação (GRAU, 2002, p.197).

Isso, por sua vez, complementa o processo de interpretação que ocorre por meio da conformação desta aos princípios constitucionais, ou seja, a positivação destes valores em forma de princípio produzem uma referência à interpretação, referência esta que está dentro do ordenamento positivo. Essa positivação permite a construção de uma justiça material tendo por referência o próprio texto constitucional (GRAU, 2002, p.199-200).

---

<sup>120</sup> “O conteúdo da Constituição varia de época para época e de país para país e, por isso, é tendencialmente correto afirmar que não há *reserva de constituição* no sentido de que certas matérias têm necessariamente de ser incorporadas na constituição pelo poder constituinte ...” (CANOTILHO, 1995, p.68)

Mesmo diante da apreciação realizada pela experiência social, na qual o intérprete realiza uma análise valorativa sobre qual dispositivo normativo deve aplicar e/ou qual a melhor forma de fazê-lo, a jurisprudência dos tribunais já vem medindo a moral social mediante a conformação de valores fundamentais do ordenamento, especialmente aqueles presentes na Constituição, forjando concretamente pautas valorativas que servem de baliza para novas interpretações e para novas formulações (LARENZ, 1997, p.406-408).

É certo que a valoração precisa ser empreendida pelo intérprete diante do quadro/moldura que lhe é oportunizado pela norma. A valoração é sempre uma tomada de posição que não se resume a uma compreensão subjetiva de quem interpreta, mas de uma concepção fundamentada na valoração do próprio ordenamento. O processo de segurança na aplicação destes valores ocorre por comparação proveniente da jurisprudência produzida pelos tribunais (LARENZ, 1997, p.408-412).

Quando se compreende que o processo de interpretação constitucional é um problema de concretização da norma, é evidente que sobre o problema concreto que a norma pretende alcançar também incidem pré-compreensões. Estas, da mesma forma que as que incidem sobre o texto normativo, devem estar atreladas à teoria constitucional, já que também passam pelo processo de fundamentação no momento da concretização da norma constitucional (HESSE, 2012, p.64-65).

Hesse (2012, p.65) afirma que não é possível haver um método de interpretação desvinculado dos fatores da realidade, de modo que a interpretação como concretização está determinada pela Constituição e pelo problema em questão<sup>121</sup>. Assim, o intérprete apenas pode se utilizar de elementos relacionados ao problema concreto, bem como daqueles presentes no texto constitucional, para valorar, coordenar e aplicar todos os elementos que aparecerem no curso da busca de solução do problema (HESSE, 2012, p.65-66).

Como o direito existe em função da sociedade, ele deve ser interpretado diante das forças sociais do presente, não se prendendo à “vontade do legislador” ou ao “espírito das leis”. A aplicação do direito que envolve a interpretação é ato de contínua adaptação das normas à realidade, estando a Constituição submetida a um processo dinâmico

---

<sup>121</sup> “(...) a través de una actuación “tópica” orientada y limitada por la norma (lo que es tanto como decir vinculada por la norma) habrán de encontrarse y probarse puntos de vista que, procurados por vía de la *inventio*, sean sometidos al juego de las opiniones em favor y em contra y fundamentar la decisión de la manera más clarificadora y convincente posible (*topoi*.” (HESSE, 2012, p.65)

(GRAU, 2002, p.201-203).

Nesse processo de interpretação, Hesse resguarda dois momentos distintos, o *âmbito normativo* formado pelas circunstâncias de fato a que a norma incide, e o *programa normativo* formado pelo conteúdo do texto jurídico. Ambos se conjugam para formar e integrar o conteúdo da própria norma. Assim, como as circunstâncias de fato, a compreensão da realidade e as perspectivas humanas e tecnológicas mudam, permite-se a mutação constitucional (HESSE, 1992, p.28-29).

Evidencia-se com isto que interpretar apenas o texto não proporciona a concretização adequada da norma constitucional. A realidade precisa ser apreendida pelos termos previstos no programa da norma. Isso proporciona uma fundamentação racional e controlável<sup>122</sup>, garantindo uma adequada solução para o problema (HESSE, 2012, p.66).

Essa compreensão permite observar um enlace que se cria em um ambiente onde problemas planetários vem avançando cada vez mais dentro das realidades nacionais, regionais e locais, sobretudo por conta do processo de globalização e de relações de fato que passam a ser problemas de todos os seres humanos, como é o caso das mudanças climáticas.

Interligando-se a esta dinâmica está a configuração que compreende e interpreta o direito diante da qualidade da Constituição como sistema aberto, mediado por um olhar totalizante que advém das necessidades vivenciadas e já pactuadas pelas pessoas que, dentro de tantos padrões, se propõe a buscar e construir os de sustentabilidade. O direito não pode e não deve se furtar a adequar-se a estes novos padrões que no presente trabalho estão sendo desenvolvidos a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, em especial o ODS nº11, que relacionam as cidades e comunidades sustentáveis.

Com isto, de uma forma ou de outra, ou seja, por meio da condição jurídico-normativa ou diante de uma compreensão hegemônica da própria realidade, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável vêm adentrando à sociedade brasileira cada vez mais, em especial às instituições estatais, contribuindo para aferir sentidos para normas constitucionais<sup>123</sup> e, muitas vezes, reformulando a perspectiva do Estado-garantia,

---

<sup>122</sup> Não é possível no direito, em especial no Direito Constitucional, a racionalidade total da decisão jurídica, devendo-se manter dentro de uma racionalidade possível. Quem afirma o contrário oculta os verdadeiros motivos da decisão. Reconhecer esse limite, é permitir que dentro da racionalidade possível se exerça uma honestidade jurídica e uma limitada segurança jurídica (HESSE, 2012, p.69-70).

<sup>123</sup> Exemplo da absorção do conteúdo dos ODS no processo de interpretação ocorre no julgamento de Referendo de Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº6327, no qual o Supremo Tribunal Federal, tratando da necessidade concreta de mãe e bebe à internação prolongada e diante da

relativizando pontos nodais até então absolutos no Estado moderno, como é o caso da soberania e de determinados direitos fundamentais<sup>124</sup>.

É por isso que torna-se fundamental analisar como a abertura constitucional e o processo de interpretação presente no novo constitucionalismo podem permitir que novas compreensões adentrem à ordem jurídica nacional e quais os limites destas novas formulações de modo que não permitam mudanças estruturais em um Estado de Direito que, mesmo num contexto globalizado, deve se manter na ordem atual como um Estado-garantia.

#### ***4.2 A interpretação constitucional no Estado pós-nacional: a compreensão da Constituição aberta e plural diante das bases soberanas não territoriais***

Nas últimas décadas, mesmo o constitucionalismo que se desenvolve na segunda metade do século XX passa a lidar com novos elementos provenientes principalmente da ampliação das relações multilaterais, alavancadas pela globalização econômica e fortalecidas por novas instâncias deliberativas e regulatórias supra e transnacionais.

A partir deste novo momento da realidade internacional que envolve novas instâncias deliberativas transnacionais, Häberle (2018) identifica quatro características em um processo de (re)estruturação do constitucionalismo: a) o constitucionalismo como sendo a relação dos valores mais elevados da sociedade, como os direitos fundamentais, a paz, a justiça, o interesse geral, a segurança, a cooperação e a estrutura do Estado; b) o constitucionalismo como o fundamento da ordem, o que lhe permite penetrar em todo o ordenamento jurídico; c) o constitucionalismo como a projeção de formas jurídicas, materiais e processuais, para limitar o poder, evitar a guerra civil e produzir a paz; e d) o constitucionalismo estando atualmente nos âmbitos nacional, regional e universal.

---

necessidade de extensão do período de licença-maternidade e de pagamento de salário-maternidade, decide que há “margem de normatividade a ser conformada pelo julgador dentro dos limites constitucionais que ganha relevância no tocante à efetivação dos direitos sociais, que exigem, para a concretização da igualdade, uma prestação positiva do Estado, material e normativa.” Desta forma, “o bloco de constitucionalidade amplia o sistema de proteção desses direitos: artigo 24 da Convenção sobre os Direitos da Criança (Decreto n.º 99.710/1990), Objetivos 3.1 e 3.2 da Agenda ODS 2030 e Estatuto da Primeira Infância (Lei n.º 13.257/2016), que alterou a redação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), a fim de incluir no artigo 8º, que assegurava o atendimento pré e perinatal, também o atendimento pós-natal.” (BRASIL, STF, 2020b). Ou seja, o Supremo Tribunal Federal reconhece que o sistema de proteção dos direitos, envolvidos na presente lide, recepcionam os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas dentro deste arcabouço político-jurídico-institucional.

<sup>124</sup> Häberle (2021, p.38) ensina que os direitos fundamentais possuem uma textura aberta e sua mudança, sobretudo em função da busca por ampliação de sua vigência, é sobretudo uma mudança de sua dogmática. Essa abertura dogmática não está em contradição com os direitos fundamentais, segundo o autor.

De certa forma é fato que o constitucionalismo tem adentrado ao processo de interação do Estado com a esfera internacional. Há um processo de desnacionalização das Constituições produzido pela criação de instâncias supranacionais com poder de regulação e de decisão válida fora do Estado (ALMEIDA, 2018, p.244).

Esse processo que reconhece um constitucionalismo que se integra à esfera internacional, segundo Almeida (2018, p.245-247) pode ser dividido em constitucionalismo multinível, interconstitucionalidade, constitucionalismo em rede, globalização do direito constitucional interno, transconstitucionalismo e o constitucionalismo societal global.

O constitucionalismo multinível percebe a Constituição como um campo de progressiva organização, distribuição e divisão de poderes em diversos níveis de competência, em um sistema multinível de governança, formando uma unidade jurídica material, sem hierarquia entre direito internacional e nacional. A centralidade desta forma de constitucionalismo está no indivíduo e na percepção que existem problemas que individualmente os Estados-nação não conseguem resolver (ALMEIDA, 2018, p.245).

A interconstitucionalidade está relacionada à integração, no mesmo espaço político, da concorrência, convergência, justaposição e conflitos interconstitucionais (ALMEIDA, 2018, p.245). O constitucionalismo em rede propõe a integração vertical e horizontal de instituições jurídico-estatais que aperfeiçoam o desempenho das funções institucionais de diversos Estados por meio do intercâmbio e aprendizado recíproco entre os países (ALMEIDA, 2018, p.246). A globalização do direito constitucional interno propõe o avanço deste à perspectiva internacional como forma de elevar o patamar de garantias presentes nas Constituições (ALMEIDA, 2018, p.246).

No transconstitucionalismo as formas de relacionamento dos ordenamentos jurídicos distintos abrem mão das disputas, em face de um processo de cooperação e diálogo (ALMEIDA, 2018, p.247). O constitucionalismo societal global discorre sobre a existência de verdadeiras Constituições parciais, formadas por subsistemas mundiais, que transcendem ao Estado, variando quanto à temática abordada (ALMEIDA, 2018, p.247).

Compreender estas variantes do constitucionalismo no campo internacional é compreender que o mesmo não se prende mais ao interior do Estado-nação e que se produz por intercâmbios internacionais dos mais variados. Também nesta seara, Canotilho (1999, p.1275), por mais que reconheça que o paradigma de um constitucionalismo global ainda não neutraliza o constitucionalismo nacional, identifica pontos de partida que buscam compreender sua vertente internacional. Inicia o autor pelo

fato de que a democracia é o caminho para promover a paz. Posteriormente, identifica a alteração do princípio da autodeterminação dos povos, reinterpretado para extravasar a perspectiva anticolonialista, buscando legitimidade para a soberania política em níveis supranacionais e subnacionais. E, por fim, avalia o impacto da globalização das comunicações e informações com a expansão de unidades organizativas internacionais, que ultrapassam as fronteiras, tornando a interdependência política e econômica estrutural do mundo atual.

Nessa dinâmica, há uma nítida alteração das finalidades estatais que permite a formação de Estados abertos e que cooperam uns com os outros. Da mesma forma, produzem uma aproximação do direito internacional de uma ordem cada vez mais justa, sobretudo com a progressiva elevação dos direitos humanos a padrão jurídico de atuação interna e externa (CANOTILHO, 1999, p.1276).

Assim, Canotilho (1999, p.1276) sugere como paradigma emergente para o constitucionalismo global seu alicerce centrado nas relações Estado/povo, em um *jus cogens* internacional firmado em *valores, regras e princípios* universais, produzidos em declarações e documentos internacionais e a garantia da *dignidade da pessoa humana* como pressuposto de todas as formas de constitucionalismo.

Num sentido inverso e afirmando que o patamar mínimo dos direitos humanos é muito baixo, aparece Tushnet (2010, p.175) que propõe a globalização do direito constitucional como forma de elevar as garantias constitucionais à níveis mais amplos que as atuais exigências mínimas do direito internacional dos direitos humanos. O autor afirma que no âmbito interno a vários países a implementação de direitos fundamentais supera os elementos dos direitos humanos.

Para tanto, Tushnet (2010, p.176) aborda mecanismos que atuam de baixo para cima e outros de cima para baixo. Neste caso, relaciona o desenvolvimento de uma rede de juízes e tribunais constitucionais em âmbito mundial e uma rede de organizações da sociedade civil. Para o autor existem razões estruturais baseadas na globalização, realizada por meio de outras formas que não a jurídica, que fazem que a globalização do direito constitucional seja inevitável, mesmo que a longo prazo (TUSHNET, 2010, p.181).

Haberle (2018), por sua vez, nega a existência de um constitucionalismo multinível, afirmando, porém, que o constitucionalismo permite, fomenta e garante um pluralismo ideológico em uma sociedade aberta, libertando a Constituição da sua fixação ao Estado. Dentro dessa compreensão, desenvolve a categoria do Estado Constitucional

Cooperativo<sup>125</sup>, com a característica de Constituição parcial que possui condicionamento a partir de Constituições parciais de direito internacional.

Como exemplos que explicam a formação de uma constituição parcial, internacional, Häberle (2018) se refere à Carta das Nações Unidas, às Convenções de Genebra, de Haia, de Viena, do Direito do Mar, sobre discriminação racial, tortura, sobre os direitos da criança e do adolescente, deficiência, aos textos da Organização das Nações Unidas sobre direitos humanos, dentre outros. Muitos dos valores orientadores destes documentos nascem do direito constitucional nacional, havendo uma verdadeira simbiose entre as Constituições parciais de Direito Internacional e as nacionais, “(...) um entrelaçamento entre os princípios jurídicos, uma troca entre o Estado Constitucional Cooperativo e o Direito Internacional.” (HÄBERLE, 2018)

O sistema aberto permite a permeabilidade entre as relações dos Estados Constitucionais Cooperativos e as comunidades supranacionais. Essa permeabilidade ocorre por meio de trocas e processos que envolvem textos e decisões, jurídicas e políticas. Muitas das relações, orientações e formas presentes nas estruturas supranacionais, advêm de exemplos e experiências nacionais. Até o elemento democrático pode ser percebido inclusive na Organização das Nações Unidas e em outras instituições supranacionais, como ocorre, por exemplo, na Assembleia Geral da ONU ou no parlamento Europeu. Da mesma forma, deve ser valorada a constitucionalização do Direito Internacional realizada pelos tribunais internacionais (HÄBERLE, 2018).

A composição de todos estes processos, que reconhecem uma determinada capacidade regulatória fora do próprio Estado, não retiram deste sua soberania, visto que o reconhecimento destas instâncias ocorre mediante processos de negociação que não ocorrem em uma única direção nem se submetem a qualquer hierarquia (BASTOS JUNIOR, 2019, p.289).

Nesse processo de reconhecimento de regulações externas com capacidade de ingerência interna aos Estados, há a possibilidade e sujeição de certos paradoxos à

---

<sup>125</sup> A “cooperação com o Estado constitucional” torna-se assim uma parte da sua própria essência que se entende por si mesma, mas que ao mesmo tempo deve ser documentada não só no interesse da sua própria “clareza constitucional”, mas sobretudo para ser posta na prática, isto é, não apenas porque se encontra expressamente no texto constitucional. Uma simples comparação entre os diferentes Estados constitucionais mostra à primeira vista que, nesse sentido, existem grandes diferenças em termos de cooperação. Estado constitucional cooperativo será, portanto, aquele Estado cuja identidade, mesmo a nível internacional, se encontra num complexo tecido de relações inter e supranacionais, bem como na medida em que está plenamente ciente da colaboração internacional, também responsável por ela como parte da própria solidariedade. Todas essas teses estão em conformidade com a tão necessária política mundial em favor da paz que aparece em múltiplos textos relevantes. (HÄBERLE, 2013).

Constituição, tais como a sua relação de fortalecimento nos espaços interno e externo, com ampliação de expectativas e o aumento de conflitos mediante demandas por reconhecimento e por inclusão de discursos de outros ordenamentos, incluindo outras Constituições. De certa forma, isso também produz a concorrência de instâncias decisórias, que gera, via de regra, a diminuição de autoridade, auferindo capacidade para os tribunais nacionais decidirem sobrepondo-se às decisões que são proferidas em âmbitos externos, exercendo um determinado controle sobre estas (BASTOS JUNIOR, 2019, p.290-291).

Por sua vez, essa interligação entre o sistema de regulação internacional e o sistema nacional pode ocorrer por meio de diferentes instituições políticas e jurídicas que assimilam diretamente as normas internacionais (execução direta) ou realizam uma interpretação conforme e consistente com estas normas provenientes do ambiente externo (BASTOS JUNIOR, 2019, p.291).

Nesse sentido, o constitucionalismo pós-nacional tem por desafio a composição de critérios e parâmetros para a resolução de divergências e conflitos que não se sustentem sobre uma autoridade territorial hierárquica, mas que venham a se sustentar “(...) na capacidade da norma /decisão de produzir pontos de convergência material.” (BASTOS JUNIOR, 2019, p.293)

Bastos Junior (2019, p.294) afirma que os processos de globalização e de interdependência entre os Estados alcançam a esfera da soberania e seu principal elemento, a capacidade de decidir, interferindo diretamente na noção de autoridade. Com isso, “(...) a única forma de manter o potencial garantístico e ordenador que os discursos sobre a constituição produziram ao longo da modernidade consiste em desconcentrar a autoridade constitucional.” (BASTOS JUNIOR, 2019, p.295). Isso significa o reconhecimento da existência de outros centros de produção de discursos constitucionais além das fronteiras do Estado-nação, que ultrapassam suas barreiras e introduzem-se no plano interno (BASTOS JUNIOS, 2019, p.295).

Nessa nova seara, Bastos Junior (2019, p.295-304) trabalha com a perspectiva de transição de um monismo constitucional para um pluralismo constitucional. Reconhecer esse pluralismo<sup>126</sup> é reconhecer a existência de direito para além do estatal.

---

<sup>126</sup> Bastos Junior (2019, p.309-310) avança com as concepções de *pluralismo sociológico*, que absorve um conceito amplo de direito, estruturado sobre a “(...) discursividade retórica, mecanismos de violência institucionalizada e estruturação burocrática (...)”, e um conceito de *pluralismo institucionalizado*, que se desenvolve sobre a perspectiva *funcionalista* (racionalidade própria e regras secundárias capazes de criar sua autoprodução), *institucionalista* (direito como instituição social) e *hermenêutica* (sustentada nas

Essa composição deixa de seguir a concepção hierárquica do direito e passa a se relacionar em um campo de regimes jurídicos realizados em vários níveis segmentados, que podem concorrer ou não.

Assim, no campo da regulação internacional, considerando as relações entre os Estados ou mesmo entre estes e entidades não estatais, a forma como desenvolveram-se estas relações sempre foram não hierárquicas. Desta forma, o desenvolvimento de relações heterárquicas<sup>127</sup> permite compreender que há uma expansão, tanto qualitativa, quanto quantitativa, da normatividade transnacional e interestatal diante de espaços e redes de atuação destes atores internacionais, oportunizando momentos e lugares de densidade jurídica mais evidentes. Isso ao mesmo tempo que enfraquece o espaço da soberania, oportuniza o fortalecimento de órgãos jurisdicionais intraestatais no âmbito externo, já que passam a se tornar importantes órgãos no processo transnacional de reconhecimento do direito (BASTOS JUNIOR, 2019, p.312-314)

Conclui-se a partir disto que atualmente as ordens jurídicas estão inter-relacionadas e que a Constituição não possui mais a capacidade de impor-se como única fonte que delimita juridicamente o direito nacional em uma base territorial<sup>128</sup> (BASTOS JUNIOR, 2019, p.316), ou seja, tanto o direito legislado quanto aquele produzido pela jurisprudência ou mesmo as compreensões doutrinárias sofrem influência das mais variadas fontes.

Como já observado acima, a visão de um constitucionalismo global conecta em um âmbito supranacional elementos normativos desenvolvidos no âmbito internacional, sobretudo relacionados aos direitos humanos, seja em uma visão total, como essência única a todos os Estados (compreensão de Canotilho, 1999), seja em uma visão parcial, proveniente da interação de conteúdos específicos e característicos do constitucionalismo produzidos internacionalmente (compreensão de Haberle, 2018).

A visão pluralista, por sua vez, permite constatar que existem diversas instâncias de decisão fora do Estado ou indiferente a ele e isso apresenta “(...) a necessidade de

---

instituições políticas e jurídicas do Estado, o direito/norma, por não se reduzir ao texto normativo, permite uma multiplicidade de reconhecimento de fontes de normatividade não oficiais.

<sup>127</sup> “(...) a noção de heterarquia traduz-se na existência de uma diversidade de interesses, atores e recursos, sem que exista entre eles o estabelecimento, *ex ante*, de relevância ou de proeminência em favor de um ou de outro. Isso não significa dizer que as relações estabelecidas entre os atores distintos são rigorosamente simétricas, mas tão somente que nenhum deles é capaz de alcançar, sozinho seus objetivos; decorre daí a relação de recíproca dependência entre os atores.” (BASTOS JUNIOR, 2019, p.309-310)

<sup>128</sup> “A diluição das fronteiras jurídicas da constituição exige, pois, a compreensão da forma contemporaneamente é postulada a regulação dos espaços globais. Isso é assim porque é justamente frente a estas pretensões de normatividade que os discursos constitucionais institucionalmente proferidos no confins do espaço territorial irão reagir e rearticula-se.” (BASTOS JUNIOR, 2019, p.317)

entrelaçar a normatividade emanada dos textos constitucionais com outras fontes normativas.” (BASTOS JUNIOR, 2019, p.326). Assim, compreender a Constituição de forma comprometida com um pluralismo normativo abrangente é possibilitar à mesma “(...) ressignificar [sua] função de integração (...)”<sup>129</sup> (BASTOS JUNIOR, 2019, p.328).

Tanto a ampliação das esferas de reconhecimento quanto a legitimidade material que podem produzir vínculos de identidade ou ao menos a convergência delas, vistos como elementos complementares na função de integração da constituição, são arranjos contemporâneos que vem ao encontro da possibilidade da justa ordenação da comunidade política (BASTOS JUNIOR, 2019, p.334).

Em face da Constituição, o pluralismo normativo pode se agregar ao debate no âmbito das *cláusulas de abertura do texto constitucional*, dinamizada na institucionalização de mecanismos que permitam o surgimento de alternativas à incompatibilidades que se apresentam como insuperáveis diante de tensões intracomunitárias, uma abertura da Constituição ao diálogo (BASTOS JUNIOR, 2019, p.342).

O pluralismo é produto de uma realidade concreta, não podendo se submeter a um ideal abstrato. Por isso e da mesma forma, em função deste pluralismo, “a interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta.” (HABERLE, 1997, p.13). Esta sociedade que até bem pouco tempo se limitava às fronteiras dos países, atualmente está totalmente globalizada.

É necessário, desta forma, assimilar e reconhecer os conflitos e as diferenças como características de quaisquer coletividade. A própria história do constitucionalismo é permeada de alguma forma de pluralidade (BASTOS JUNIOR, 2019, p.344-345), bem como a configuração do que se compreende por desenvolvimento sustentável, dentro de tantas metas que a sociedade atual intenta alcançar.

Parte significativa da sustentação das Constituições modernas ocorreu por meio da produção de narrativas realizadas pela comunidade política que garantissem determinada consistência em torno da identificação de narrativas históricas com um determinado ideal de Constituição. Assim, é fundamental se observar a capacidade da

---

<sup>129</sup> Resignificar a função de integração de um pluralismo normativo pode ocorrer de duas formas, que se complementam: “(i) o incremento do debate sobre as questões constitucionalmente relevantes a partir da ampliação do reconhecimento das diferenças e da pluralidade latentes nas sociedades complexas (perspectiva inclusiva); e, (ii) a construção de critérios de legitimidade material aptos a produzirem vínculos de identidade (ou ao menos de convergência) entre as distintas esferas normativas que se entrelaçam no cenário de permeabilidade das fronteiras e interpenetração das ordens jurídicas.” (BASTOS JUNIOR, 2019, p.328)

Constituição e do próprio direito em promover pontos de convergência que sirvam de contenção a tendência desagregadora de uma sociedade plural (BASTOS JUNIOR, 2019, p.346-348).

Pois bem. Essa pretensão de ordenar a realidade é praticada por decisões políticas e judiciais, que em face da impossibilidade de se criarem grandes consensos substantivos no âmbito internacional, devem, numa razão discursiva, produzir pontos de convergência material, deixando a Constituição de ter um vínculo com a identidade nacional para se relacionar muito mais a uma ordenação social (BASTOS JUNIOR, 2019, p.352).

Assim, é fato que o processo de abertura da Constituição quando atrelado a elementos transnacionais, ainda que voluntariamente, com a intenção de cooperar internacionalmente, permite um avanço na convergência material (BASTOS JUNIOR, 2019, p.353). Por sua vez, quanto mais instâncias decisórias participam do processo de decisão, mesmo que conflitivamente, maior o campo de contato entre elas, movimentando suas compreensões materiais e integrando-as cada vez mais à perspectiva internacional. Por vezes, isso vem sendo denominado de transjudicialismo. Esse processo também colabora para a afirmação da autoridade nacional e colabora para uma teia de discursos que produzem pontos e convergência material (BASTOS JUNIOR, 2019, p.354).

Esses pontos de convergência material conformariam processos de legitimação que ultrapassariam as fronteiras territoriais, permitindo na via inversa uma transnacionalização do direito interno, que passa a ser assumido e assimilado em outros espaços de decisão, como defendido por Tushnet (2010).

Neste caso, quando se observa, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal se utilizando de decisões de outras instâncias deliberativas, político-jurídicas, como vem ocorrendo frequentemente, provenientes de precedentes da Suprema Corte estadunidense ou da Corte europeia de direitos humanos ou mesmo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, como já citado, isso permite demonstrar que esse raciocínio já vem sendo assimilado pela jurisprudência brasileira.

A mesma relação vem ocorrendo com normativas internacionais de entidade deliberativas, agregadas ao campo técnico-científico, como ocorreu com as perspectivas que foram assumidas diante da pandemia de Covid 19 na área da saúde, a partir de

compreensões produzidas por diversos estudos e assumidas e oficializadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS)<sup>130</sup>.

Assim, diante de tantos elementos que vem identificando, no mínimo, um processo de entrelaçamento de normas constitucionais internas e com referências e normas internacionais e/ou transnacionais, não há porque negar validade jurídica aos ODS na realidade brasileira, sobretudo como elemento de interpretação normativa, momento em que as normas efetivamente são produzidas. Essa integração pode ocorrer tanto diante do *programa da norma*, momento da leitura e compreensão dos significados do texto constitucional, quando os ODS podem atrair concepções que se amoldem à realidade e vontade da sociedade, quanto ao *âmbito normativo*, momento da leitura, compreensão e integração jurídica do fato.

É fato que esta aplicação não ocorre de forma autônoma, como fonte jurídica do ordenamento ou mesmo como norma, nos termos do que tradicionalmente se entende como tal, já que não é proveniente de tratado ou convenção devidamente aprovada pelo Congresso Nacional. No entanto, esta fonte de processos de conformação da realidade, de regras indicativas de um caminho que busca o desenvolvimento sustentável, deve colaborar com os processos de interpretação dos dispositivos constitucionais e legais, num esforço integrado de cooperação internacional, ao qual os países se propuseram quando aprovaram na Assembleia das Nações Unidas a resolução que deu origem aos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Da mesma forma, deve-se observar que há limites para a atuação dos ODS ou de qualquer outro conteúdo de produção externa àquela realizada de forma vinculante para o ordenamento jurídico nacional. Estes limites devem estar na conformação de conteúdo que, em qualquer ato de interpretação, precisa manter a integridade da soberania do Estado brasileiro, mesmo que dentro do atual processo de desterritorialização e reconfiguração de relações internacionais, com a exclusiva vocação de fortalecer o sentido dos direitos fundamentais. Afinal, como afirma Häberle (2021, p.39) “os direitos fundamentais (e sua dogmática) foram e são resposta garantidora da liberdade a riscos especiais. Com as mudanças das relações sociais, alteram-se os riscos à liberdade jusfundamental e as possibilidades de sua realização.”

---

<sup>130</sup> No julgamento Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387 do Distrito Federal, o Supremo Tribunal Federal se utilizou, dentre outros, do parâmetro estabelecido no Regulamento Sanitário Internacional (RSI 2005) adotado no âmbito da Organização Mundial da Saúde para avaliar o tratamento de dados diante do risco para a saúde pública brasileira (BRASIL, 2020a).

É nesse sentido que se pode e deve inter-relacionar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas à política urbana prevista na Constituição da República Federativa do Brasil, no sentido de que as mudanças nas relações sociais que ocorrem atualmente fogem às fronteiras dos Estados e estão atreladas a uma realidade global, demandando, portanto, compreensões também globais.

Isso permite reconhecer, como já visto, ao ODS nº11 (como aos demais) a qualidade de extensão dos direitos humanos, como espécie de processos de regulamentação que analisam realidades e indicam caminhos no âmbito global para a sua efetivação (o que ocorre também com outras normas e paradigmas internacionais) e reconhecem na política urbana brasileira prevista na Constituição da República o *status* de direito fundamental, já que intentada para conformar a garantia das liberdades diante de riscos especiais, histórica e contextualmente produzidos, que no âmbito das cidades são provenientes das mais variadas formas e fontes, seja por influências externas aos seus limites geográficos ou por poderes corporativos<sup>131</sup> que atuam internamente a elas.

Assim, a absorção de conteúdos que dá aplicabilidade para os direitos fundamentais com relativo grau de reconhecimento e legitimidade, como é o caso do ODS nº11, deve realizar interpretação das normas diante de uma compreensão integral das cidades, reconhecendo a sua totalidade, recebendo conteúdos e informações de todos os sentidos, provenientes de baixo, de cima, de traz ou da frente, ou ainda dos lados<sup>132</sup>, demandando e corroborando processos que inter-relacionam a realidade nacional, regional e local, com a esfera e os problemas planetários.

É por isso, que Haberle (2021), a partir da compreensão de um ser humano contextualizado e de um Estado prestacional que se propõe a garantir para todas as pessoas determinados bens, materiais e imateriais, que componham a vida digna destas,

---

<sup>131</sup> Peter Haberle (2021, p.39) reconhece que “a liberdade real do *homme situe* (*Burdeau*) está condicionada ao Estado prestacional e tornou-se um problema da organização, dos procedimentos e das funções estatais, as quais estão determinadas para atuar no âmbito da sociedade e nos seus processos. E preciso se pensar em grupos que ‘se apossam’ associativamente de liberdades jusfundamentais, de modo que se produz na prática um *déficit* do direito fundamental individual. A questão sobre a eficácia perante terceiros cresce em novas dimensões. ‘Direitos fundamentais de grupos’ oprimem os direitos fundamentais pessoais – o poder corporativo reclama para si direitos fundamentais, os quais não significam somente liberdade para poderosos, mas também e especialmente para os *fracos*.”

<sup>132</sup> Pode-se exemplificar esta leitura entendendo “de baixo” como as aclamações e construções culturais populares, “de cima” como os ODS e demais regras das instituições com legitimidade internacional, além de proposições de movimentos internacionais, “de traz” como relativas a processos históricos e leituras precedentes da realidade, “da frente” como provenientes das necessidades das futuras gerações, e como “do lado” diante de exemplos provenientes de outras cidades.

sugere a ampliação de vigência dos direitos fundamentais afirmando que a sua dogmática necessita “(...) refinar suas sistematizações, figuras e instrumentos (...)”, mantendo-os flexíveis diante de qualquer tentativa de aprisionamento e afixação vocabular. Nisto, a abertura constitucional também demanda e propõe a abertura dos direitos fundamentais, demonstrando a dependência destes do substrato sociológico<sup>133</sup>.

Isso configura perfeitamente o que se vem até aqui confirmando diante da abordagem da pesquisa, ou seja, a inter-relação cidades/direitos fundamentais/ODS, na qual as cidades, sobretudo as metrópoles integradas no contexto local/global como cidades-mundo<sup>134</sup> estão colaborando com elementos da realidade para a reconfiguração da dogmática dos direitos fundamentais que, abertos, absorvem elementos do contexto social, tais como problemas, oportunidades, tecnologias, etc, para melhor se realizarem, garantindo a dignidade de vida a todos (HÄBERLE, 2021).

Nessa seara, o ODS nº11 (assim como os demais) por serem pactuados de forma global (ou ao menos como uma referência para tanto), apresentam-se como garantias, ainda que mínimas, para a preservação do ambiente natural em sua diversidade de vida, do ambiente construído, em sua perspectiva histórico-cultural e para a efetivação da dignidade humana, para as atuais e para as futuras gerações. Isso permite a realização em conformação mínima dos direitos humanos.

#### ***4.3 O alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas na política urbana brasileira e os limites de sua influência para uma interpretação adequada à Constituição da República Federativa do Brasil***

A aferição de que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas não adentraram ao sistema jurídico brasileiro com força de lei por não serem decorrência de tratado internacional, porém adentram

---

<sup>133</sup> Como confirmação desta necessidade, Herrera Flores (2009, p.79) ensina que “os direitos humanos não podem ser entendidos separados do político”, de forma que uma compreensão prévia a qualquer ação social seria o mesmo que pressupor de forma absoluta a dicotomia entre fatos e ideais. O autor também afirma que os direitos humanos devem se prestar a “(...) aumentar nossa ‘potência’ e nossa ‘capacidade’ de atuar no mundo”, compreendendo a ação social como uma ação política cidadã compatível com uma “(...) política democrática de textura aberta.” (FLORES, 2009, p.81) Neste mesmo sentido, é fundamental se “(...) recuperar o político como esfera complementar e paralela da luta pela dignidade (...)” (FLORES, 2009, p.82)

<sup>134</sup> Segundo Raquel Rolnik (2018, p.40 e 2022, p.23) cidades-mundo são aquelas que se constituem em um “(...) nó de uma rede de cidades que passa a cobrir largas porções do planeta”, ao menos na configuração de influência. É como Milton Santos (2018, p.59) compreende São Paulo que apresenta, como metrópole, um papel de comando, que a torna “(...) onipresente no território brasileiro.”

influenciando na assimilação de conteúdo de regras e princípios da política urbana brasileira quando se infere análise direta do ODS nº11. Essa conclusão resolve parte do problema que se busca responder nesta pesquisa.

Essa integração de conteúdo do ODS nº11 na leitura da política urbana brasileira ocorre em decorrência de quatro fatos concretos, como se tem visto até então. Primeiro, em face da participação brasileira na Organização das Nações Unidas e no pacto internacional que compões a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Segundo, em face da aceitação e utilização por instituições estatais e da sociedade dos objetivos e metas dos ODS como orientadores de seus comportamentos e práticas. Terceiro, em face da configuração jurídica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como indicadores de ações que propõe a realização e efetivação de direitos humanos, alcançando no processo de interpretação/aplicação das normas constitucionais tanto o programa da norma quanto o âmbito normativo. E quarto, em face da similaridade de conceitos e expressões dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e da Constituição da República, de algumas leis e da jurisprudência nacional, como também já visto.

Diante destes fatores, já abordados neste trabalho, não há como negar que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas estão sendo utilizados para a implementação de suas metas no Brasil. Como também não se pode negar que vêm sendo assimilados para a produção de decisões judiciais<sup>135</sup>. Essa realidade demanda um olhar com foco na influência que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS nº11, passam a ter na interpretação da política urbana presente na Constituição da República.

Avaliar esta influência perpassa inicialmente pelo regramento implantado no próprio ordenamento jurídico brasileiro diante do processo de recepção de conteúdos externos de direito internacional, provenientes de acordos, tratados e pactos realizados com outros países, diante de normativas de entidades supranacionais ou diante da configuração legislativa dos países, produzida pelas forças políticas nacionais, regionais e locais que também participam das fontes de direito na seara internacional e por esta sofrem influência. Junto a este aspecto, encontra-se a utilização por parte dos tribunais

---

<sup>135</sup> Em sucinta pesquisa foram encontrados diversos julgados que integram ao seu conteúdo de fundamentação a indicação de um determinado ODS ou suas metas, como no caso do STF a ADI 6327 MC-Ref, HC 143.641, HC 152.932, HC 192.838, HC 179.597, HC 166379, HC 156392AgR, Rcl 33222, Rcl 45852, Rcl 29848 e ARE 1262431 e no STJ HC 643844, HC 652430, HC 654379, HC 655490.

pátrios de conteúdos que estão delimitados no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

A aceitação e utilização das instituições estatais e da sociedade dos conteúdos presentes nos ODS orientando seus comportamentos e práticas também é fato indiscutível. As mais altas instituições da República (Supremo Tribunal Federal, Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Conselho Nacional de Justiça) pautam muitas de suas ações com base nas metas dos ODS.

Por fim, a configuração jurídica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e sua relação com os direitos humanos é outro elemento que também, como já se observou neste trabalho, não merece mais grandes delongas, porque evidenciado na realidade normativa dos próprios ODS e nas possibilidades que estes apresentam de realização das prescrições de diversos direitos humanos.

No entanto, constatar que estes elementos estão presentes na realidade brasileira e que eles permitem utilizar o conteúdo dos ODS para contribuir com a interpretação de dispositivos constitucionais, como de fato já vem sendo realizado, não é suficiente para que com isso haja uma interpretação adequada da política urbana brasileira presente na Constituição por meio da incorporação de sentidos e conteúdos presentes no ODS nº11.

Esse processo demanda ao menos duas implicações que merecem destaque. Primeiro, o fato de que as cidades são um todo integrado, muito mais parecido com um corpo do que com um amontoado de pedaços, percebido isto sobretudo quando se constata que determinadas ações pontuais geram implicações em outros lugares desta mesma cidade, ou seja, agir em uma parte pode produzir reflexos em outra. E, segundo, porque a urbanização tem se tornado fenômeno mundial em face da globalização e da quantidade de pessoas que vêm morando em cidades.

Desta forma, o que resta para se efetivar a compreensão da intersecção do ODS nº11 com a política urbana brasileira presente na Constituição da República é o entendimento relacionado ao próprio processo de aplicação e interpretação normativa. Este, como já se comentou, também ocorre a partir de um fenômeno da elaboração humana, ou seja, um processo na qual a compreensão produzida pelo intérprete diante de um texto de lei ou da Constituição é produto da integração de vários fatores, em especial daqueles que se encontram no *programa da norma* e no *âmbito normativo*, produzindo assim a norma jurídica.

Essa análise é fundamental para se compreender quais dos principais elementos na vertente do desenvolvimento sustentável, especialmente quando o foco está dirigido para as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, podem e devem ser incorporados nos sentidos auferidos na interpretação constitucional.

Para tanto, vem-se defendendo neste trabalho que o conhecimento produzido sobre a totalidade das circunstâncias, mesmo que não alcance o todo, como já explica Leandro Konder (2008), oportuniza um sentido fundamental para produzir conteúdos que levem à compreensão da complexidade da realidade estudada, permitindo-se obter um conhecimento integral e sistêmico que viabilize sua existência ecológica, como fenômeno humano dentro de uma ambiente natural e construído.

O desenvolvimento sustentável integra a necessidade de se assimilar o conhecimento sobre determinado ramo pesquisado de modo diferente do utilizado tradicionalmente no direito. Essa percepção demanda uma reconfiguração de paradigma para a interpretação e aplicação do direito urbanístico, como também vem ocorrendo em decorrência do avanço do conhecimento científico que passa a superar suas bases tradicionais, de origem cartesiano-newtonianas. Segundo Mattei e Capra (2018, p.141) “ideias como espaço e tempo absolutos, partículas sólidas elementares, uma substância material fundamental, a natureza estritamente causal dos fenômenos físicos ou uma descrição objetiva da natureza (...)” são paradigmas que não fazem mais parte da ciência, sobretudo a partir dos novos domínios da física do século XX.

Novas orientações como processos de inter-relação, com a mudança do foco do objeto para as relações, das certezas para as probabilidades, de sistemas fechados para sistemas abertos ou que pelo menos reconheçam sua inter-relação sistêmica, passando das compreensões externas do objeto aos fluxos e redes que os integram, modificaram completamente o sentido da compreensão da realidade por parte de boa parte dos ramos da ciência (MATTEI e CAPRA, 2018, p.142-145).

Essa reconfiguração do processo de conhecer também alcança o conceito de desenvolvimento sustentável, que por si só, como já visto, ultrapassa limites temporais e espaciais, principalmente quando intenta resguardar o bem-estar das presentes e futuras gerações. Além dessa inflexão, o conceito em si sofre com disputas que envolvem o preenchimento de seu conteúdo. Marta Vallvé (2006, p.18) afirma que a ausência de resultados efetivos inerentes a um uso retórico do termo sustentável “(...) se esta prolongando demasiado, hasta el punto de minar el éxito político que acompañó a su

aplicación inicial (...)”. A ambiguidade do termo tem originado críticas, na qual determinados autores têm proposto que o conceito de sustentabilidade deve se afastar da monetarização e se aproximar das noções de sistema que se aplicam na ecologia (VALLVÉ, 2006, p.18-19).

Diante desta expansão de presença e importância do termo sustentabilidade e da sua consequente ambiguidade, face aos múltiplos usos, David Harvey (2020, p.182), abordando a dialética das transformações sociais e ambientais, lança mão de certos componentes que se fazem presentes no conhecimento desta problemática, aferindo inicialmente que a força proveniente no termo sustentabilidade é utilizada para além da sua realidade semântica.

O autor explica que, na arena contemporânea das lutas sociais, a disputa em torno de expressões como natureza e meio ambiente (e porque não sustentabilidade) não se resume apenas à questão semântica, mas também a “(...) uma das principais trincheiras de conflito político, ainda que na esfera da ideologia, onde ‘nos tornamos conscientes de questões políticas e travamos lutas em torno delas’.” (HARVEY, 2020, p.182). Isso acontece porque estas expressões “(...) transmitem uma comunalidade e uma universalidade de preocupações que, precisamente por sua ambiguidade, estão abertas a uma enorme diversidade de interpretações.” (HARVEY, 2020, p.182).

Essa disputa em torno destas expressões, por serem conceitos muito abertos e com forte capacidade mobilizadora em face de sua universalidade, se torna imprescindível para a configuração não apenas do conteúdo que deve ser por ela assimilado e assumido, mas principalmente pela conformação da realidade que poderá ocorrer a partir da perspectiva criada por seu conceito/contéudo em sua aplicação concreta.

Assim, além de instrumentalizar o processo de consciência, o conceito disputado e contéudo auferido nessa disputa pode mobilizar forças sociais e colaborar com a transformação da realidade rumo ao seu sentido e à carga ideológica presente na expressão disputada, neste caos, a sustentabilidade. Da mesma forma e com o mesmo raciocínio, é fundamental a compreensão do alcance do conceito de cidades e assentamentos humanos sustentáveis, resilientes, inclusivos e seguros dentro da própria concepção de conhecimento.

Nessa disputa conceitual, a valoração do meio ambiente natural ou artificial e do desenvolvimento sustentável, diante da busca pelo bem-estar social intergeracional, está repleta de problemas. O primeiro, segundo Harvey (2020, p.186-187) está no fato de que

é necessário que qualquer integração conceitual ocorra com padrões que sejam inteligíveis em todo o lugar onde os conceitos incidirem e atuarem, de forma que possuam a mediação necessária para a sua realização prática.

No momento atual em que essa interação e integração ocorre em âmbito global, esse fenômeno implica em universalidade, o que conduz a um instrumento capaz de permitir que esta leitura de realidade seja realizada em qualquer lugar, ou seja, o termo sustentabilidade deve oportunizar ferramentas que disponibilizem a sua compreensão e atuação nos mais variados lugares do planeta.

Para Harvey (2020, p.186-187) o único elemento no atual modelo global de desenvolvimento socio-econômico capaz de realizar uma integração e interação de compreensões em âmbito planetário é o dinheiro, o que faz com que essa conversão valorativa ocorra por meio da monetarização das qualidades inerentes ao meio ambiente natural e artificial. O dinheiro ainda é o denominador comum mais próximo da universalidade.

Mesmo assim, qualquer processo de valorização é sempre um ato arbitrário. Isso se torna mais problemático quando se constata que os processos de valorização monetária estão atrelados a uma produção de conhecimento que individualiza os elementos do todo para lhe atribuir valor e sentido, em suas partes. Isso faz com que o processo de valorização ocorra com base em uma ontologia cartesiana-newtoniana-lockiana, que é incompatível com qualquer configuração e compreensão ecológica do ambiente natural ou mesmo artificial (HARVEY, 2020, p.188).

Essa condicionante é proveniente da identificação de que ecossistemas devem ser compreendidos no todo e não de forma fragmentada (HARVEY, 2020, p.188). Além disso, dinheiro também “(...) está longe de ser um meio apropriado para representar a força ou a complexidade de vontades, desejos, paixões e valores humanos.” (HARVEY, 2020, p.190) Neste sentido, Marta Vallvé (2006, p.18-19) também concorda com o fato de que a perspectiva monetária da sustentabilidade lhe atribui um sentido fraco e débil.

Essa circunstância que caracteriza este sentido fraco é proveniente do fato de que a “(...) **economia política** da sustentabilidade é vista como um problema de **distribuição** intertemporal de recursos naturais e finitos, o que pressupõe a definição de limites para o seu uso (**escala**).” (ROMERO, 2010, p.3). Assim, qualquer perspectiva que intente enfrentar os desafios da sustentabilidade não podem estar isentos de dimensões culturais e éticas na tomada de decisão (ROMERO, 2010, p.4).

A defesa da monetarização dos recursos naturais como processo de implementação da sustentabilidade envolve a compreensão de que o progresso científico e tecnológico teria a capacidade de substituir os insumos naturais por outros à medida de sua escassez. Esta, por sua vez, traduziria a elevação de preço deste insumo, o que conduziria à busca por inovações tecnológicas que permitiriam poupar aquele elemento da natureza, substituindo-o por outro. Junto a este elemento estaria também o fato de que o progresso econômico levaria ao aumento da renda *per capita*, que num primeiro momento conduziria a um aumento da poluição, que se estabilizaria diante do padrão de vida das pessoas e dos acessos que estas passariam a ter, começando um processo de melhoria da qualidade ambiental (ROMERO, 2010, 6-13).

No entanto, mesmo dentro esta perspectiva monetária, Ademar Romero (2010, p.14-15) identifica que a racionalidade econômica deveria estar submetida a um todo maior, que envolve outras áreas de conhecimento, gerando a perspectiva de controle social sobre o que se deveria ou não utilizar ou restringir dentro dos limites apresentados pela natureza. Isso leva a conclusão de que “ao longo prazo, portanto, a sustentabilidade do sistema econômico não é possível sem a estabilização dos níveis de consumo *per capita* de acordo com a capacidade de carga do planeta (...)”. A questão é saber como fazer a economia funcionar dentro destes limites, já que a perspectiva do modo de produção capitalista é permitir cada vez mais o acesso a mercadorias.

Observando o modelo analítico neoclássico percebe-se que há uma desconsideração à existência de limites, supondo a possibilidade de substituição ilimitada de insumos naturais em face de inovações científicas e tecnológicas. A teoria de que quanto mais limitada é uma matéria prima mais cara ela se torna, não se observa na realidade. Isso porque a regulação de preços ocorre pela disponibilidade de recursos independentemente do estoque. A valoração econômica também é mensurada em razão da disposição que as pessoas terão de pagar ou não pelos bens e serviço (ROMERO, 2010, p.15-17).

Portanto, o ponto de equilíbrio, chamado de ‘poluição ótima’, é de equilíbrio econômico e não ecológico, pois ecologicamente não se pode falar em equilíbrio quando a capacidade de assimilação do meio é ultrapassada, como é o caso uma vez que a poluição permanece. (ROMERO, 2010, 16).

Isso significa que a escala necessária à sustentabilidade precisa de uma conformação coletiva da realidade, não sendo suficiente sua organização frente a maximização de ganhos ou mesmo ao bem-estar individual.

Frente às incertezas científicas diante dos problemas globais, sobretudo ambientais, é necessário que a determinação da escala da sustentabilidade se realize sobre a solidariedade intra e intergerações, o que se realiza apenas por processos coletivos de tomada de decisão<sup>136</sup> (ROMERO, 2010, p.16).

É por isso e também diante do domínio dos atuais sentidos produzidos pelo atual modo de vida que, segundo David Harvey (2020, p.191), um dilema se expressa na disputa semântica dos conteúdos ecológicos e da natureza: ou se evita a linguagem econômica e do poder político e se fala no vazio, ou se articulam valores, que não traduzem a realidade quando convertidos em dinheiro, em uma linguagem alienada e não apropriada<sup>137</sup>.

Esse dilema provém da própria realidade e da hegemonia do atual sistema econômico. É fato que não é possível se abandonar repentinamente as ferramentas que foram desenvolvidas dentro do atual modelo econômico, lastreando o controle das atividades poluidoras a fatores monetários, sob pena de se perder os poucos avanços obtidos<sup>138</sup>. No entanto, isso também não significa que estes não devam ser observados sob o olhar da incompletude que efetivamente demonstram.

---

<sup>136</sup> Ademar Romero (2010, p.17) analisando os lugares onde houve o declínio da poluição associada a elevação da renda da população afirma que isso “(...) se deveu a reformas institucionais locais, tais como legislação ambiental e incentivos baseados em mecanismos de mercado, que não consideram suas consequências internacionais e intergeracionais. Em outras palavras, essas reformas não contribuem para evitar os problemas quando seus custos são suportados pelas populações (via de regras pobres) de outros países e pelas futuras gerações, ou seja, não levam em conta os problemas relacionados à justiça distributiva e à escala.”

<sup>137</sup> Por mais que este trabalho tenha incorporado o fato de que a avaliação econômica como linguagem de mediação para se alcançar a sustentabilidade não seja o meio mais apropriado a sua obtenção, sobretudo quanto é o dinheiro que realiza esta mediação, não se pode esquecer contraditoriamente que o crescimento econômico também produz, ao menos dentro das sociedades capitalistas, meios que oportunizam o alcance e o acesso a bens e serviços, além de tecnologias, que também contribuem com o desenvolvimento sustentável. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu o método da economia verde que dá abrigo às pretensões dos ODS ao passo que garante o processo de desenvolvimento econômico sobretudo dos países emergentes. A OCDE propõe um controle por meio das relações comerciais sobre metas e princípios que garantam o desenvolvimento sustentável. “A estrutura dos indicadores de crescimento verde é formada por princípios básicos de contabilidade e considera o modelo de *pressure-state-response*.” Ou seja, considerando que as atividades humanas exercem pressão sobre o meio ambiente, afetando a qualidade e a quantidade dos recursos naturais, a sociedade age com intuito de constituir políticas econômicas que regulem os processos de degradação, colaborando com a transição para uma economia de baixo carbono e menores impactos ambientais e sociais (THORSTENSEN e MOTA, 2021, p.220-221)

<sup>138</sup> O direito brasileiro reconhece a importâncias destes Instrumentos Econômicos que colaboram para o controle da poluição e para o desenvolvimento sustentável. Segundo o Superior Tribunal de Justiça “No Estado de Direito Ambiental, sob o pálio sobretudo, mas não exclusivamente, do princípio poluidor-pagador, tributos despontam, ao lado de outros instrumentos econômicos, como um dos expedientes mais poderosos, eficazes e eficientes para enfrentar a grave crise de gestão dos recursos naturais que nos atormenta. Sob tal perspectiva, cabe ao Direito Tributário - cujo campo de atuação vai, modernamente, muito além da simples arrecadação de recursos financeiros estáveis e previsíveis para o Estado - identificar e enfrentar velhas ou recentes práticas nocivas às bases da comunidade da vida planetária. A partir daí, dele

Assim, segundo Harvey (2020, p.221) escolher por um modo de vida pré-capitalista e não urbano não significa por si só uma escolha melhor. Abandonar as estruturas urbanas pode significar um colapso nas próprias relações ecológicas que ainda sustentam o Planeta Terra. As cidades são uma forma de “segunda natureza”, um “ecossistema criado”. Por isso, tentar distinguir o ecossistema natural daquele artificial, ou mesmo distingui-lo do ser humano, é um equívoco (HARVEY, 2020, p.217-218), produzido pela fantasia moderna de produção científica do conhecimento, que separa objeto e sujeito.

É por isso que Marta Vallvé (2006, p.20) ensina que as metas de sustentabilidade global exigem uma revisão e um condicionamento a partir da pressão que as cidades vêm exercendo sobre o restante dos territórios, sobretudo quando da organização social em visões unidimensionais de exploração e domínio entre homem e natureza e entre cidade e campo. Essa revisão deve mudar esta visão unidimensional para processos de mútua colaboração e respeito.

Assim, a identificação de que a produção de conhecimento não ocorre de forma repartida e unitária, mas em processos, fluxos e relações, inexistindo o que está “fora” do objeto, do elemento ou de qualquer estrutura, é fundamental para a construção real de assentamentos humanos e cidades sustentáveis, resilientes, seguras e inclusivas.

O que precisa estar demonstrado é que não há uma individualização última a ser conhecida, ou seja, uma garantia de lugar ou tempo melhor a ser priorizado pelas forças sociais na busca de sustentabilidade. A compreensão, assim como a articulação da realidade, ocorre de forma sistêmica e totalizante, dentro da integralidade de um todo maior observável, ou seja, cada qual está relacionada com o outro no nível em que faz parte (HARVEY, 2018, p.225-226).

Essa configuração alcança também o espaço e o tempo, que não são externos à realidade nem absolutos, sendo contingentes e construídos dentro das próprias dimensões que se articulam para a organização, compreensão e produção da realidade e do conhecimento<sup>139</sup>. O ser humano incorpora compreensões constituídas nessa realidade

---

se espera, quer autopurificação de medidas de incentivo a atividades antiecológicas e de perpetuação de externalidades ambientais negativas, quer desenho de mecanismos tributários inéditos, sensíveis a inquietações e demandas de sustentabilidade, capazes de estimular inovação na produção, circulação e consumo da nossa riqueza natural, assim como prevenir e reparar danos a biomas e ecossistemas. Um esforço concertado, portanto, que envolve, pelos juizes, revisitação e releitura de institutos tradicionais da disciplina e, simultaneamente, pelo legislador, alteração da legislação tributária vigente.” (BRASIL, STJ, 2021a)

<sup>139</sup> “Partes e todos são mutuamente constitutivos de si mesmos. Isso implica mais que mero círculo de retroalimentação entre entidades entendidas como coisas.” (HARVEY, 2018, p.227)

externa, recompondo-as em si antes de projetá-la nos “(...) sistemas de onde eles inicialmente derivaram (...)” (HARVEY, 2018, p.227), ou seja, antes de propor mudanças e alterações na realidade.

Nessa dimensão, Harvey (2015, p.310) lembra que condicionantes externas espaço-temporais, como estruturas físicas, tecnologias, relações sociais, sensações de velocidade e redução de espaço e tempo produzido por determinados equipamentos, dentre outros fatores, “(...) nos privam de tempo para imaginar ou construir alternativas distintas das que são impostas mecanicamente (...)” ao atual modo de vida. A consciência dos moradores das cidades sofre a influência do “(...) ambiente da experiência, do qual nascem as percepções, as leituras simbólicas e as aspirações. Em todos esses aspectos, há uma tensão permanente entre forma e processo, entre objeto e sujeito, entre atividade e coisa.” (HARVEY, 2005, p.168)

Essa perspectiva demonstra que a observação do mundo significa um processo de intervenção neste mesmo mundo. A alteração do ser humano somente ocorre quando ele se propõe a alterar o mundo, bem como compreendê-lo apenas é possível quando o ser humano se propõe a transformá-lo, transformando-se conjuntamente. “Esse princípio faz da dualidade entre antropocentrismo e ecocentrismo uma falsa oposição (...)” (HARVEY, 2020, p.229).

Com isso, a configuração conceitual que intenta garantir uma solução adequada ao estabelecimento do pacto intergeracional, base do desenvolvimento sustentável, que se propõe a efetivar o bem-estar da atual geração sem comprometer os recursos e as condições para que as futuras gerações alcancem também o seu, demonstra que estão descartados a volta a um modo de vida pré-capitalista, assim como também devem ser descartados o modo de vida consumista e predatório atual.

Os paradigmas atuais de racionalidade técnica, eficiência organizacional e troca de mercadorias, mesmo se reconhecendo a sua importância, devem ser alterados, sendo fundamental a busca por meios políticos, culturais, econômicos e intelectuais que consigam ir além destes (HARVEY, 2020, p.236).

Desta forma, o principal elemento que deve se agregar ao pacto intergeracional do desenvolvimento sustentável é a capacidade de transformação da realidade em todos os seus âmbitos. O fato é que isto não tem como ocorrer diante de uma fórmula pronta, um molde utópico específico. A capacidade de mudança que as pessoas possuem está relacionada a uma realidade tangível a estas disponível (HARVEY, 2015, p.251), não a um plano ideal.

Essa compreensão alcança os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (bem como outras pactuações nacionais e internacionais), convertendo-os em uma tradução daquilo que existe atualmente com força e densidade de conteúdo com capacidade de colaborar para o processo de mudança<sup>140</sup>. Mesmo assim, é fundamental que a leitura que se realiza de qualquer elemento que procure dar execução aos ODS tenha sua conformação realizada de modo ecológico e sistêmico, a partir de uma leitura totalizante da realidade.

Harvey (2015, p.318-322) ainda menciona que são necessários para implementar essas mudanças instituições mediadoras<sup>141</sup> que consigam realizar a interação entre as particularidades e as universalidades, traduzindo pontos comuns de compreensão da realidade, levando em consideração que sem essa tradução não haverá como estabelecer formas coletivas de ação, o que por consequência, não permitirá que se complete qualquer ciclo de mudança<sup>142</sup>.

Mais uma vez e no âmbito dessa pesquisa, é fundamental se constatar que o que torna importante a integração do ODS nº11 com a política de desenvolvimento urbano presente na Constituição da República são as características que conformam o desenvolvimento sustentável, já que muito de seu conteúdo já se encontra no ordenamento pátrio. Essas características trazem para a leitura do ordenamento jurídico brasileiro, em especial para a leitura da política urbana disciplinada na Constituição da República, a perspectiva de integralidade e de transformação inerentes ao pacto intergeracional que sustenta qualquer formulação de desenvolvimento sustentável.

O ODS nº11 assim como todos os demais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e os demais documentos produzidos nessa dimensão pela ONU e pelos Estados nacionais, possuem seus conteúdos

---

<sup>140</sup> Alexandre Sabino do Nascimento (2021, p.332-331) traz uma leitura crítica sobre o papel das Conferências da ONU Habitat, afirmando que as mesmas sofreram uma reviravolta neoliberal. “Apontam que a Nova Agenda Urbana, que deveria fornecer novos parâmetros para tratar da questão urbana no mundo, não faz isso, e seque pensando e fomentando as cidades com princípios neoliberais (...)”. Criticam a financeirização com instrumentos de colaboração para a implantação dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável. De certa forma, isso criaria uma linguagem dialógica que produziria a impressão de busca de solução, que não teria como realmente ocorrer dentro desta perspectiva, criando uma “cortina de fumaça” sobre qualquer processos real de transformação.

<sup>141</sup> Haberle (2021, p.40) afirma que a dogmática dos direitos fundamentais, além de ter “(...) uma importância que se sobrepõe e engloba interpretação e política dos direitos fundamentais”, também atua como guia “(...) de desenvolvimentos previsíveis no futuro (...)”, compreendendo a “função de intermediação”. E completa o autor: “No Estado prestacional, ela [a dogmática] tem que dar ao legislador sugestões de atuação para otimizar a política de direitos fundamentais.”

<sup>142</sup> Leonardo Boff (2016, p.113), por sua vez e com padrão próximo a este descrito, observa necessário um método de governança global, com “(...) um centro multipolar com a função de coordenar democraticamente a humanidade.”

provenientes, não simplesmente de uma leitura compartimentada de seus textos ou mesmo da configuração individualizada de seus objetos, mas da relação sistêmica destes com os demais e, muitas vezes, com elementos dos próprios ordenamentos jurídicos nacionais, integrados dentro da finalidade que pretendem alcançar, ou seja, transformar a realidade para que o bem-estar seja alcançado para todas as pessoas e para que haja a garantia de que as futuras gerações também venham a ter os recursos necessários para alcançarem o seu bem-estar.

Assim, ter a possibilidade de integrar a uma realidade nacional a compreensão proveniente do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas na esfera dos assentamentos humanos e das cidades é colaborar para um processo que precisa ser ao mesmo tempo mundial e local<sup>143</sup> para que tenha chance de alcançar êxito, sobretudo, diante da necessidade de formulações teóricas e atuações práticas totalizantes.

#### ***4.4 Os principais elementos constitucionais da política urbana brasileira observados à luz do Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável nº11 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas***

Observando-se os elementos que foram especificados e realçados até o presente momento neste trabalho referes à política urbana prevista na Constituição da República torna-se evidente que o ordenamento jurídico brasileiro possui muitos dos elementos de conteúdo que estão presentes nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e suas metas, em especial no que se refere ao ODS nº11. Isso não poderia ser diferente já que tanto os avanços internacionais, quanto os obtidos dentro do Brasil, seja na realidade urbanística, seja no campo do direito urbanístico, estão diretamente relacionados em um processo aberto e integrado entre as esferas internacionais, nacionais, regionais e locais<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Não há uma única maneira de escolher uma determinada escala de atuação que possa ser considerada acertada. As teorias ecológicas divergem muito quanto a isso. Existem aqueles que identificam a atuação com foco no global como a mais acertada e existem aqueles que identificam a atuação com foco no local como a correta. Por sua vez, não há de se esquecer que o Estado-nação é lugar privilegiado para a atuação humana nos últimos 100 (cem) anos e continua sendo. Mesmo assim, essas escalas da atuação humana vem mudando e é necessário que se consiga produzir estruturas com capacidade política de arbitrar e traduzir sua realidade entre essas diferentes escalas (HARVEY, 2020, p.241-242).

<sup>144</sup> Segundo Edésio Fernandes (2005, p.20-21) o movimento de integração entre atores locais e nacionais à esfera e ao debate internacional passou a crescer em sua reflexão crítica do direito a partir da Agenda Habitat aprovada na Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos realizada em Istambul em 1996, absorvendo principalmente “(...) a importância da renovação da ordem jurídica para o processo de construção da cidade democrática.”

O que se pode aferir é que o principal problema que demanda uma integração daquilo que se trata o ODS nº11 com aquilo que já está disciplinado no ordenamento jurídico brasileiro, é a forma como tais elementos são compreendidos tanto pelos tribunais quanto pela doutrina. Segundo Edésio Fernandes (2005, p.19) as compreensões e pressupostos “(...) que tem orientado a interpretação do fenômeno da urbanização rápida da perspectiva jurídico-política ainda é essencialmente conservador e impregnado pela ideologia do legalismo liberal (...)”.

O que se constata no presente trabalho é que é necessário a incorporação de paradigmas mais avançados diante da atual realidade mundializada, paradigmas estes expressos neste trabalho nos termos do ODS nº11. Mesmo assim, também se observa a necessidade de uma releitura da política urbana brasileira diante de novas condicionantes da própria realidade, que, como já visto, flexibilizam e abalam as bases jurídicas da modernidade, fazendo com que o pacto entre propriedade e soberania não seja mais o garantidor de legitimidade e da existência de uma ordem jurídica efetiva.

Contrariando as concepções individualistas, racionalistas e compartimentadas do conhecimento que sustentou a organização das sociedades modernas, garantidas através de um Estado forte (assemelhado e identificado ao governo) e dos direitos de liberdade, entre eles a propriedade (MATTEI e CAPRA, 2018, p.115-124), o atual momento reinstalou a necessidade de proteção de interesses comuns<sup>145</sup>, principalmente diante das preocupações ambientais que se apresentam.

A aliança realizada entre propriedade e soberania para compor o direito na modernidade, que atrela as abordagens jurídicas quase que exclusivamente entre os indivíduos e o Estado, sofre fortes impactos diante das condicionantes que surgem no último quarto do século XX e começo do século XXI, evidenciadas nas preocupações e nos produtos das diversas conferências da Organização das Nações Unidas, a começar pela Conferência de Estocolmo, de 1972.

Bens comuns com o desenvolvimento dos direitos de solidariedade, ganham configuração jurídica, como ocorre com o meio ambiente natural e o meio ambiente

---

<sup>145</sup> Esses interesses comuns foram objeto de disputas sociais levando a configuração dos Estados Sociais de Direito, sobretudo em solo Europeu, face sobretudo à destruição causada pelas duas Guerras Mundiais (LEVIN, 2016, p.21) e pelo fantasma do comunismo. No entanto, nos últimos quarenta anos, o Estado Social vem passando por forte ataque, sendo desmontado sob a hegemonia do privado e do individualismo. O que vem ocorrendo, por ora, é uma disputa entre este paradigma e a necessidade imperiosa de um novo paradigma que se sustente sobre o bem comum.

construído e passam a receber proteção do Estado e da sociedade, tanto como direito quanto como dever fundamental<sup>146</sup>.

O grande problema identificado por Mattei e Capra (2018, p.157-161) em relação ao direito está no fato de que o método cartesiano-newtoniano projetou uma realidade jurídica que separou e isolou o ordenamento jurídico e sua realidade de aplicação da sua própria ecologia, ou seja, a comunidade sobre o qual este direito incide. Os modernos pensam que a “(...) máquina da justiça deve operar, separada das irracionalidades do processo político e das necessidades localizadas das comunidades: uma visão despolitizada e tecnocrática do direito.” (MATTEI e CAPRA, 2018, p.184).

Configurando um projeto crítico em face do projeto da modernidade, Mattei e Capra (2018, p.199) explicam que a produção de um ordenamento jurídico ecológico apenas ocorre quando “(...) o papel soberano cabe à comunidade e não ao indivíduo e ao Estado. A comunidade soberana pode reconhecer a propriedade privada desde que ela seja produtiva e sirva a uma finalidade (...)”. Para os autores, a legitimidade do Estado está atrelada, do ponto de vista ecológico, à sua capacidade de proteger a comunidade em relação a um modelo de exploração extrativista da propriedade. Proteger menos a comunidade do que a propriedade gera a perda da legitimidade do Estado (MATTEI e CAPRA, 2018, p.200).

Trazendo essa dimensão para os direitos fundamentais, arcabouço jurídico da dignidade humana, e seguindo os ensinamentos de Peter Häberle (2021, p.40), para quem a dogmática dos direitos fundamentais sofre condicionamentos sócio-históricos, “(...) para evitar a estagnação de um *status quo* que não é mais justo do ponto de vista social”, deve-se compreender que o papel da comunidade é reivindicar e tensionar a realização de seus direitos, bem como reivindicar e participar do componente político da sociedade, gerando produtos sensíveis de conhecimento com a manifestação de sua vontade.

Assim, estas interações da sociedade em sua totalidade produzem sentido e conteúdo para os direitos fundamentais. Häberle (2021, p.41-42) afirma que “a dogmática

---

<sup>146</sup> Ao avaliar a fundamentação da função social da propriedade, Fabio Konder Comparato (1997) leciona que diante do Estado social a responsabilidade de garantir direitos incumbe não só ao Estado, como aos particulares. O autor afirma que “(...) Estado Social significa não apenas obrigação da comunidade em relação aos seus membros, como ainda obrigação social destes entre si e perante a comunidade como um todo.” Em função disto, Comparato, logo em seguida, afirma que “(...) quando a Constituição reconhece que as normas definidoras de direitos fundamentais têm aplicação imediata, ela está implicitamente reconhecendo a situação inversa; vale dizer, a exigibilidade dos deveres fundamentais é também imediata, dispensando a intervenção legislativa.”

precisa tanto prestar auxílio direto à ‘rotina social’ quanto possibilitar a filosofia material e crítica do direito (...)”.

É nestes dois sentidos (tanto naquele que faz migrar a soberania das relações jurídicas para a comunidade, quanto naquele que torna a comunidade legítima intérprete dos direitos fundamentais) que se faz imprescindível relacionar a ascensão dos novos valores que intentam projetar uma realidade sustentável como garantia de bem-estar para todos os seres humanos, das atuais quanto das futuras gerações.

A partir desta compreensão, é fundamental também recordar-se o momento a partir do qual o meio ambiente ganha importância e entra na pauta dos debates internacionais, sobretudo em sua relação com o desenvolvimento e as questões voltadas para a dignidade humana. Isso ocorre a partir da década de 1970, diante de três elementos básicos para a compreensão da atual leitura de desenvolvimento sustentável urbano, que integra meio ambiente natural ao meio ambiente artificial: a) o domínio da teoria sistêmica no campo do conhecimento, em especial perante as ciências naturais; b) as primeiras compreensões sobre a finitude do planeta; e c) o início de uma forte urbanização mundial, bem como o impacto desta sobre o meio ambiente.

Essas novas circunstâncias e paradigmas se unem ao processo de desterritorialização que vem sendo produzido pela globalização desde o mesmo período, permitindo que elementos não estatais dos mais variados conduzam e ordenem condutas de diversos atores sociais, mesmo no âmbito nacional e local. Isso tem colocado em xeque o paradigma liberal e legalista da modernidade. Como já se demonstrou, essa mudança já vem sendo percebida no Brasil na fundamentação de inúmeras decisões judiciais que nem sempre se restringem aos elementos do ordenamento jurídico pátrio para aplicarem o direito.

Especificando o estudo do direito voltado para os espaços e relações urbanas Cafrune e Kozen (2019, p.85) afirma ser necessário levar-se em consideração três elementos que colaboram para uma mudança de paradigma: (a) primeiro, a forte e rápida urbanização do Brasil, produzindo cidades desiguais (entre si e internamente) e altamente irregulares, fazendo com que a ilegalidade no espaço urbano seja constitutiva do Direito Urbanístico pátrio; (b) segundo, o pressuposto de que o modo de vida urbana se tornou hegemônico em relação a outras práticas espaciais; e (c) terceiro, o pressuposto de que o espaço urbano se tornou o lugar dos conflitos sociais, sendo o “(...) o espaço ampliado da reprodução da vida (...)”.

Em face de todos estes elementos, ler a política urbana disciplinada na Constituição da República diante de seu sentido aberto, propositivo e garantidor dos direitos fundamentais, a partir do ODS nº11, que propõe a construção de assentamentos humanos e cidades seguras, inclusivas, resilientes e sustentáveis, é questão de coerência com a atual realidade brasileira e planetária, que tem no ambiente urbano seu principal local/momento de reprodução da vida humana e, por consequência, de geração de problemas desencadeados em escala global.

Da mesma forma, esta leitura se faz necessária em face da adequação da política urbana brasileira aos principais elementos conceituais existentes atualmente na busca da realização de cidades sustentáveis e diante da pretensão de realização dos direitos humanos (e fundamentais), atualizados em novas dimensões, nos termos do ensinamento de Haberle (2021), para garantirem a dignidade da pessoa humana.

Isso, por sua vez, deve estar integrado nos métodos que melhor interpretam e concretizam as pretensões humano-normativas à realidade prática de garantia dos direitos fundamentais na busca pelo bem-estar e pela dignidade de todos e dos sentidos das normas constitucionais referidas à política urbana, visto a especificidade de compreensão da cidade com um bem comum de todos.

É por isso que se elege no presente trabalho a opção pela ruptura (ou tentativa) com o método tradicional liberal-legalista para se encampar uma concepção sistêmica e totalizante que permita a real realização daquilo que tanto os ODS quanto os direitos humanos e a própria normativa brasileira se propõem, ou seja, garantir o bem-estar das pessoas para que vivam com dignidade, colaborando com a existência em equilíbrio natural de todas as formas de vida, para que possam ser usufruídas pelas gerações atuais e futuras.

É nesta configuração que se torna importante a releitura da política urbana constitucional a partir do ODS nº11, utilizando-se do paradigma conceitual proposto pela própria Constituição da República para a realização da gestão e desenvolvimento das cidades (FERNANDES, 2005, p.21), e por consequência, do direito urbanístico e da política urbana constitucional.

Apresentada a compreensão histórica e teórica que permite uma releitura dos principais elementos da política urbana constitucional frente ao ODS nº11 e invocando estes como instrumentos para a realização dos processos de alteração da realidade pretendidos pela Constituição da República para a garantia de bem-estar a todos, pode-se configurar como núcleo da política urbana brasileira, a partir desta releitura, (a) a função

social da cidade, que agora demanda um caráter eminentemente sustentável, (b) a função social da propriedade, que se reorganiza como uma função socioambiental, e (c) o planejamento e gestão participativa que só garantem seu efetivo sentido quando propostos para constituírem o direito à cidade para todos.

#### *4.4.1 Função Social da Cidade Sustentável*

A função social da cidade dentro da visão atual do direito urbanístico é observada como a atuação do poder público em um processo de planejamento e intervenções sobre a cidade que venham garantir a realização de determinados direitos fundamentais vinculados à realidade urbana. Atrelados a esta estão a moradia, o transporte e a mobilidade, o acesso à terra urbana e urbanizada, a infraestrutura urbana, o direito à educação, à saúde, ao meio ambiente equilibrado, ao lazer e ao trabalho. Todos estes conduzindo a uma vida digna.

Iniciando o processo de releitura face os ODS, percebe-se a sustentabilidade possui a vocação de compreender a realidade como um todo, independentemente do local ou do momento em que estão buscando ser realizados. Sua articulação deve ser absorvida não em segmentos ou partes, mas como um sistema integrado que procura constituir um ecossistema equilibrado em seus vários campos de atuação. Quando um dos campos produz o desequilíbrio do outro, algo está errado.

Essa é uma relação que está presente na leitura do desenvolvimento sustentável em geral. Carlos Gurgel (2021, p.27) confirma esse raciocínio, referindo-se à política urbana, quando afirma que “a tutela jurídica do meio ambiente deve ser vista como parte inegociável do planejamento e da gestão dos espaços urbanos e territoriais.” O autor realiza essa afirmação para ponderar que de nada adiantaria absorver um padrão de desenvolvimento que realize conquistas econômicas ou mesmo sociais, se não conseguir manter condições ambientais que garantam uma vida digna e saudável.

Esse mesmo raciocínio é útil para avaliar que também não serve aos propósitos da sustentabilidade o modelo de desenvolvimento que alcança padrões sociais básicos, garantindo a todos vida digna, como se observa nos países de primeiro mundo, se isso ocorre às expensas de uma pegada ecológica que, por si só, retira a garantia destas mesmas condições para o restante da humanidade.

Por isso, a sustentabilidade e os elementos do ODS nº11 exigem que a funcionalidade das cidades cumpra objetivos básicos dentro da realidade intra-estatal,

como por exemplo aqueles relacionados diretamente aos objetivos fundamentais da República brasileira, previstos no art. 3º do texto constitucional, que se propõe a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, com a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (ANDRADE, 2019, p.93).

Estes elementos e direitos, muitos dos quais também previstos no art. 2º, I, da lei nº10.257/2001, como já visto, compõem para o ordenamento jurídico brasileiro o conceito de cidade sustentável. José dos Santos Carvalho Filho (2013, p.46) afirma que o direito às cidades sustentáveis é um direito fundamental das populações urbanas, principalmente porque o processo de urbanização deve ser realizado para melhoria das condições de vida de toda a coletividade.

A perspectiva de sustentabilidade garante também fundamentalidade ao direito à cidade sustentável já na interação dos conteúdos do arts. 182 e 225 da Constituição da República. O direito à cidade sustentável demanda equilíbrio entre vários fatores de desenvolvimento urbano e de bem-estar dos seus habitantes e usuários. Isso porque a materialização do bem-estar ocorre diretamente por meio da execução dos direitos fundamentais e dos direitos disciplinados no art. 2º do Estatuto da Cidade (CARVALHO FILHO, 2013, p.46-47).

Essa conformação que busca garantir direitos fundamentais por meio da função social da cidade, que, como visto, é garantida principalmente na realização de uma cidade sustentável, completa-se quando da perspectiva trazida pelo ODS nº11 configura a sustentabilidade da cidade não apenas nos direitos concedidos e garantidos individualmente, mas na sua incorporação de elementos da totalidade do desenvolvimento sustentável e, por consequência, da perspectiva sistêmica que identifica o todo da cidade e as vezes do planeta com as realizações de direitos, não apenas as suas partes e indivíduos.

Com isso, identifica-se que não basta que o desenvolvimento de uma cidade se proponha à realização de determinados eventos ou de determinados direitos fundamentais para que seja sustentável, ou mesmo resiliente, segura e inclusiva. É necessário a reconfiguração do próprio olhar que interpreta e compreende estes direitos, deixando para trás a visão linear e mecanicista que apenas reconhece o direito diante de uma realização

individual, tradicional no seu processo de fragmentação e segmentação do objeto compreendido/interpretado (BARCELLOS e BARCELLOS, 2004, p.133-135).

Esta forma que não se preocupa em otimizar as ações realizadas para melhorar as esferas da vida urbana, produz ausências de atribuição de responsabilidade. A compreensão do direito urbanístico pelo pensamento mecanicista<sup>147</sup> e pela visão legalista-liberal, meramente instrumental do direito (FERNADES, 2005, p.25), com raras exceções, como ocorre no *caput* dos art. 205 e do art. 225 da Constituição da República, faz com que a maior parte da responsabilidade em melhorar as esferas da vida urbana fique a cargo do Estado, o que não se mantém sequer na configuração do Estado Social (COMPARATO, 1997).

Assim, uma releitura da função social da cidade para absolver o espectro da sustentabilidade precisa ser realizada com uma compreensão sistêmica e de totalidade, tanto do âmbito que pretende alcançar, quanto dos elementos ecológicos que irão afetar a leitura e compreensão dos direitos integrantes desta funcionalidade, necessários para alcançar o bem-estar dos habitantes. A leitura da função social da cidade a partir do ODS nº11 tem o condão de agregar essa característica de integralidade tanto da compreensão e aplicação dos direitos fundamentais necessários para garantir o bem-estar da população quanto para a constituição do ecossistema urbano em respeito à estes direitos.

Observando, por exemplo, o elemento do ODS nº11 (ONU, 2015) que pretende construir cidades e assentamentos humanos inclusivos e sustentáveis para avaliar o direito fundamental à moradia, pode-se constatar que a mera entrega do bem social que este direito solicita, ou seja, a moradia em uma determinada habitação (casa ou apartamento próprio ou de aluguel), sobretudo diante dos métodos convencionais de mercado, pode fazer com que esse fenômeno tenha repercussão negativa na organização e funcionalidade da cidade, constituindo uma razão de desequilíbrio, sobretudo se o referido direito não for efetivado dentro de um pensamento integral.

Dentro de um processo de garantia ao direito de moradia, a mera construção de habitações, seja para venda ou locação, com subsídio estatal ou não, ou mesmo a regularização de áreas informais, de forma desconectada ao todo da cidade, projetando

---

<sup>147</sup> Edgar Morin (2000, p.95) efetiva a crítica da ausência de responsabilidade produzida pelo “(...) pensamento mecanicista parcelar que adquire forma tecnocrática e econocrática. Tal pensamento não percebe senão a causalidade mecânica, quando tudo obedece cada vez mais a causalidade complexa. Ele reduz o real a tudo que é quantificável. A hiperespecialização e a redução quantificável produzem cegueira não apenas em relação à existência, ao concreto, ao individual, mas também em relação ao contexto, ao global, ao fundamental. Elas provocam, em todos os sistemas tecnoburocráticos, um parcelamento, uma diluição e finalmente uma perda da responsabilidade.”

melhorias apenas no local das construções, como método de executar e dar cumprimento a um direito constitucional, pode gerar processos de gentrificação<sup>148</sup> dos segmentos sociais de menor renda. Isso porque as referidas obras atuam, por exemplo, para tornar o custo de vida mais elevado. Desde a formalização de serviços como fornecimento de energia elétrica, água, internet, televisão, etc, até o processo de valorização dos imóveis e do próprio espaço urbano<sup>149</sup>, o local pode se tornar inviável para a permanência da população local, não conseguindo a mesma suportar a elevação dos custos de vida.

Da mesma forma, a ausência de um olhar de totalidade da cidade ou de um problema específico pode conduzir a uma atuação econômica de produção de moradias voltada apenas para fatores econômicos e sociais (geração de emprego, recuperação da economia, garantia de moradia, etc), que pode produzir ampla degradação ambiental em locais fora das cidades<sup>150</sup>, sobretudo em face da necessidade de matérias primas para a construção das novas obras, sejam elas para habitação direta, seja para respaldar o acesso a determinados serviços.

---

<sup>148</sup> A palavra gentrificação possui diversos sentidos. Para os teóricos da economia urbana de matriz neoclássica, o fenômeno da gentrificação, como um processo de remoção de determinadas pessoas pertencentes a determinados segmentos sócio-econômicos, tem uma conotação positiva, já que seria um ajuste do mercado às oscilações de preço dos imóveis. Para a teoria de caráter sociológico, o processo de gentrificação ocorre a partir da configuração e atuação individual das pessoas, na qual determinados grupos com a alteração, sobretudo, de suas capacidades de consumo, atraem novos empreendimentos e geram processos de valorização das áreas. Por fim, existe ainda a teoria, também econômica, que observa que o processo de gentrificação, como fator negativo, cria a remoção das pessoas de determinados locais em face do processo de valorização imobiliária, que é realizado por meio de escolhas coletivas, que direcionam investimentos (públicos e privados), que criam certas configurações legais, determinados incentivos, etc (PELEGRINI, 2021, p.47-59).

<sup>149</sup> É importante também se aferir, por respeito à ciência, que é possível que haja um processo de desvalorização de determinadas áreas a partir da construção de certos tipos de moradia, sobretudo quando seus padrões de qualidade não são respeitados, incorrendo as mesmas em rápida degradação, e quando também não há qualquer tipo de respaldo público da população que vier a habitar no local (em caso de ser originalmente externa à área). Essa perspectiva é defendida por Forrester (*apud* BARCELLOS e BARCELLOS, 2004, p.140) que “(...) aponta a construção de moradias para a população de baixa renda como aceleradora da decadência, porque as casas ocupam terrenos que poderiam ter sido usados por negócios geradores de empregos, enquanto, simultaneamente, atraem ainda mais migrantes que necessitam de emprego. A política aparentemente humanitária de construção de casas populares termina por criar pobreza, amontoando gente em áreas de oportunidades econômicas declinantes.” Mesmo assim, a possibilidade desse ocorrido não desfaz os processos convencionais de gentrificação por valorização das áreas. O ocorrido apenas certifica que os desequilíbrios ocasionados por políticas públicas ou mesmo por relações de mercado não atreladas de forma sistêmica à cidade ou mesmo à região, ou quiçá à contextos maiores, apenas podem ser enfrentados diante de planejamentos e execuções pensadas sempre na integralidade e funcionalidade da cidade e na totalidade das relações sociais.

<sup>150</sup> Na introdução da obra “Os sentidos do mundo”, David Harvey (2020, p.9-18) traz dados impressionantes sobre o consumo de cimento utilizado pela China entre 2011 e 2013, que chega a 6,651 bilhões de toneladas, comparando-o com os 4,405 bilhões de toneladas de cimento que os Estados Unidos utilizou durante todo o século XX. Segundo o autor, esse método de articular massivamente investimentos em infraestrutura física como resposta à crise econômica, financiado com dívida, produz grandes mudanças e desequilíbrios, impactando desde o ambiente natural até a própria reconfiguração do ambiente construído, sem um planejamento que não seja aquele exclusivamente voltado para retirar o país da crise.

As metas do ODS nº11, se utilizadas para a compreensão dos elementos da política urbana brasileira contribuirão para essa perspectiva sistêmica, proveniente sobretudo das relações ecológicas, que partem do todo e são identificadas com a sustentabilidade. A própria essência dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas é constituída de uma relação ecológica e sistêmica, basta ver a integração de vários elementos para que suas finalidades sejam alcançadas.

Avaliando o direito fundamental à moradia a partir da meta 11.1 do ODS nº11 (ONU, 2015), que expressa ser necessário para se alcançar padrões de sustentabilidade a garantia do acesso de todos à habitação segura, adequada e com preço acessível, constata-se que atrelados a este direito fundamental está também o acesso aos serviços básicos, além do fato de se ter que urbanizar as favelas. Esse “acesso” não apenas significa colocar os serviços à disposição daqueles que tem condições de pagar, mas de fato garantir o acesso efetivo, como direito básico existencial a todos, garantido com isso a efetiva dignidade humana.

Na meta 11.3 (ONU, 2015), o ODS nº11 infere que é necessário aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e propõe isso diante do aumento das capacidades de planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis. Ou seja, ler a política urbana brasileira diante desta compreensão é saber que os instrumentos de gestão que estão à disposição da sociedade devem ser utilizados conjuntamente e com a função de incluir, devendo sempre se avaliar o todo, para se compreender quando uma determinada ação pode estar gerando um efeito de exclusão. E isso deve ser feito por meio de planejamentos participativos, que incluam sobretudo as populações afetadas.

Essa análise se completa com a meta 11.a (ONU, 2015), na qual é fundamental à sociedade apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento. Isso deixa evidente mais uma vez que a realização de um determinado compromisso social (especificado por um direito) para um local ou por meio de uma atividade, deve sempre ser feito de forma sistêmica, mesmo que sua leitura leve a superação dos limites da cidade.

O consumo de alimentos, os insumos para a construção civil e para as obras de infraestrutura urbana, os congestionamentos e produção da CO<sub>2</sub>, o consumo de energia,

etc, são reflexos e atividades que impactam além das cidades e podem causar degradação em outros lugares quando ocorrem sem a preocupação daqueles que vivem a vida urbana.

Isso também ocorre em matéria de mobilidade caso as soluções que sejam procuradas para os problemas de circulação estejam relacionadas a soluções individuais e que não sejam planejadas na integralidade da cidade. Em um mundo que está colapsando quanto a seus recursos naturais há de se duvidar que a solução para problemas de mobilidade esteja em gastos de valores vultuosos para a realização de novas rodovias para veículos individuais. Este é um pensamento desconexo entre a cidade e o restante do planeta.

A meta 11.2 do ODS nº11 (ONU, 2015) intenta proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos. A prioridade do ODS nº11 é garantir mobilidade por transportes alternativos ao veículo automotor e diversificar e integrar os modais de transporte, apoiando-se sobretudo em uma política urbana por meio do transporte público coletivo<sup>151</sup>, que garanta por si só segurança, mas que a garanta também ao diminuir o uso do transporte individual<sup>152</sup>, tornando-o acessível e sustentável pelo fato de consumirem menos energia, serem menos poluentes, etc.

Faria (2020, p.270) afirma que quando o poder público (e pode-se acrescentar, a sociedade como um todo) garante transporte coletivo urbano a todos os moradores e a todos aqueles que passam pelas cidades, com uma total inclusão, física e econômico-financeira, sem qualquer discriminação, envolvendo horários, gêneros, lugares da cidade, idades, classes sociais e a plena autonomia a todos, “(...) através da universalidade a todos, é uma forma do Poder Pública implementar a função social da cidade de mobilidade urbana.”

Esses são exemplos de compreensões que podem ser aferidas a partir de uma leitura conjunta da política urbana brasileira disciplinada na Constituição da República e

---

<sup>151</sup> “A mobilidade urbana sustentável consiste numa alternativa para evitar os problemas provocados pelo ‘inchaço rodoviário’ devido ao elevado número de automóveis nas estradas, que impedem ou dificultam o fluxo de mobilidade urbana nas grandes cidades. Para isso, as propostas de mobilidade urbana sustentável envolvem a implantação ou reforço dos sistemas de transporte sobre trilhos, como metrô, trens, bondes elétricos, teleféricos, entre outros.” (FARIA, 2020, p.243)

<sup>152</sup> Segundo o Jornal Estadão (2022) em matéria publicada em 15 de fevereiro de 2022, os acidentes em rodovias federais no ano de 2021 atingiram o número de 63.447. Foram perdidas 5.391 vidas em acidentes nas rodovias do Brasil. Todos os acidentes causaram prejuízo de 12,19 bilhões de reais.

nas principais legislações de acordo com o sentido do ODS nº11. O importante é sempre realizar a avaliação integral da funcionalidade da cidade em seus aspectos econômicos, políticos, físicos, ambientais, humanos e culturais, rompendo com as compreensões meramente legalistas e mecanicistas, buscando preencher os direitos fundamentais e alcançando o bem-estar das atuais e futuras gerações.

#### *4.4.2 Da Função Social à Função Socioambiental da Propriedade*

A configuração da função social da propriedade durante praticamente o final do século XIX e praticamente todo o século XX, como já visto, esteve atrelada ao enfretamento de uma relação de propriedade que foi instituída socialmente pelo Estado, com características absolutas, a partir das revoluções liberais, sobretudo da Revolução Francesa, em razão de seu contraponto com o antigo regime. O predomínio do liberalismo econômico e a luta de longa data para garantir direitos de liberdade a partir da nova estrutura insurgente naquele momento histórico, ou seja, o Estado de Direito, garantiram à propriedade sua característica absoluta.

De certa forma, isso já foi visto neste trabalho, assim como o fato de que a função social da propriedade se desenvolveu como produto da reconfiguração do direito de propriedade identificado em sua funcionalização frente aos direitos sociais que passam a ser garantidos a partir das lutas dos movimentos sociais do século XIX e primeira metade do século XX<sup>153</sup>. Com isto “a reconstrução do direito de propriedade entrou em crise, nos seus fundamentos ideológicos (...); perdeu o caráter de individualismo absoluto, assumindo feições também sociais.” (SANTOS, 2001, p.88).

Essa disputa pela institucionalização e garantia de direitos sociais configurou o Estado Social de Direito e afetou diretamente o conteúdo da propriedade privada<sup>154</sup>, que deixa de ter a única função de satisfazer os interesses do seu proprietário, independente das relações com as demais pessoas e com sua localização no espaço social, para

---

<sup>153</sup> “O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social.” (SARLET, 2005, p.55)

<sup>154</sup> “(...) não há dúvida de que o surgimento do conceito de função social da propriedade está atrelada ao desenvolvimento do Estado Social de Direito (...). Essa concepção de Estado é caracterizada pela maior intervenção do Poder Público na economia e na sociedade, com limitação mais significativa aos direitos individuais (...). Intervir na economia significa em larga medida intervir na propriedade privada, adequando o seu uso a um plano estatal.” (LEVIN, 2016, p.21)

incorporar, no primeiro momento, alguns limites, e num segundo, a conformação de um direito que necessariamente precisa assimilar uma funcionalidade existencial trazendo benefícios para toda a coletividade (CRAWFORD, 2017, p.15).

Segundo Fábio Konder Comparato (1997) esse fenômeno do Estado Social alcança o núcleo da propriedade, lhe configurando caráter funcional em face da força que outros direitos também obtiveram como decorrência do fato de que “(...) a civilização industrial expandiu enormemente as relações de trabalho assalariado e gerou demandas crescentes de proteção do emprego e de seguridade social (...).”

No âmbito territorial urbano, como perspectiva do desenvolvimento das cidades, o embate entre propriedade e demais direitos surge com a necessidade de regulamentação das relações de vizinhança e, principalmente, das questões de saúde pública<sup>155</sup>. A intervenção do Estado e as regras de direito que incidem sobre a propriedade urbana iniciam por estes dois fatores<sup>156</sup> e vão se ampliando a medida que as necessidades humanas e de convívio social também se ampliam nas cidades. ERST e HOPPE, citados por Fernando Correa (2001, p.65), afirmam que a industrialização ocorrida nos países europeus originou “(...) diferenças tão acentuadas na repartição territorial da população e nas condições de vida das pessoas que, se não forem corrigidas ou atenuadas, são postos em perigo o equilíbrio social e o próprio desenvolvimento econômico.”

Diante da gama de direitos sociais previstos nas Constituições do século XX, sobretudo aqueles direitos que possuem a perspectiva de resguardar a todas as pessoas as condições materiais necessárias para que possam viver com dignidade, algo que o mercado por si só não demonstrou capacidade de realizar e que demandam determinadas intervenções do Estado<sup>157</sup>, o sentido concedido para a função social da propriedade sofre

---

<sup>155</sup> “(...) los problemas urbanos fueron apareciendo y desarrollándose hasta llegar a situaciones extremas de generar peligros a la salud pública con numerosas muertes, como lo que ocurrió en Londres en 1848. Se necesitaba regular, ordenar y planificar la relación entre el ser humano y la ciudad que lo rodea. De este modo surgieron el derecho urbanístico y las diversas instituciones que lo conforman.” (SÁNCHEZ, 2018, Kindle - Localização 58)

<sup>156</sup> É fundamental se relatar que no Brasil os primeiros relatos de ingerência estatal sobre a propriedade privada urbana estão atrelados à vontade das elites (econômicas e estatais) que segundo Maricato (apud ANDRADE, 2019, p.38) ocorrem na esteira dos projetos implantados por Hausmann em Paris, com a intenção de “melhorarem” o centro das principais cidades brasileiras, em especial a capital federal, Rio de Janeiro. As obras congregaram saneamento, embelezamento e segregação territorial, realizadas sob o manto da força, desrespeitando quaisquer direitos dos moradores, sobretudo dos mais pobres.

<sup>157</sup> Eros Grau (2002, p.14-15) afirma que o Estado sempre atuou no campo econômico, ainda ao tempo do liberalismo. O que se altera com a ascensão de um Estado de Direito Social são as motivações das intervenções. E são justamente essas que também flexibilizam as relações de propriedade e incutem o processo de funcionalização para a propriedade privada.

forte influência desta intervenção e destes direitos sociais, que eram mote das lutas coletivas.

Toda esta releitura é fundamental para se compreender mais uma vez que tanto o direito de propriedade quanto sua função social são direitos historicamente constituídos. Por isso, é importante retornar-se aos anos de 1970 momento em que outros direitos e valores passaram a tomar conta dos debates e preocupações de vários segmentos sociais, Estados nacionais e de organismos internacionais, como foi o caos do meio ambiente, das questões identitárias, de gênero, vinculadas a crianças e adolescentes, idosos, deficientes, etc. Muitas destas preocupações e reivindicações foram sendo incorporadas na esfera internacional como novos direitos humanos e na nacional como novos direitos fundamentais, criando uma nova categoria de direitos, a qual é denominada atualmente de direitos de terceira dimensão<sup>158</sup>.

Fernando Correa (2001, p.65) fazendo a análise entre o direito urbanístico e o direito do ordenamento territorial, para o qual (na leitura do autor) este faz parte daquele, ensina que a consciência e reflexão sobre a localização das atividades produtivas deram origem ao ordenamento territorial, envolvendo a necessidade de instrumentos “(...) de correção dos desequilíbrios regionais e de resolução dos problemas de crescimento da cidade e da expansão geográfica.” Assim, para o autor as regras que ordenam o território da cidade privilegiaram inicialmente questões econômicas, o que se altera a partir dos anos de 1970 quando o direito urbanístico e o ordenamento territorial incorporam “(...) a finalidade de corrigir o crescimento acelerado e ‘selvagem’ dos anos 60, tais como a proteção do meio ambiente, das riquezas naturais e da qualidade de vida.” (CORREA, 2001, p.65).

Essa reconfiguração de conteúdos e direitos, incrementam a esfera coletiva e fazem com que todas as funcionalidades alçadas à esfera jurídica, em especial ao âmbito constitucional, recebam em suas características originais novas formas, dilatando compreensões, no convívio de valores múltiplos, que mesmo não deixando o campo das disputas políticas, se consolidam no campo jurídico.

Com isto, se nasce absoluta a propriedade na sua concepção liberal originária, meramente individual, é por incremento de valores coletivos, num primeiro momento

---

<sup>158</sup> “Os direitos fundamentais de terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa.” (SARLET, 2005, p.57)

sociais, na qualidade de garantia material de uma vida digna (saúde, educação, renda, trabalho, previdência, etc), e num segundo coletivos e difusos enquanto âmbito de fraternidade, que ela, a propriedade, se torna flexível, modificando seu conteúdo e recepcionando a funcionalidade de novos valores/direitos. Segundo Häberle (2021, p.45) são estes novos valores e necessidades sociais que, diante da textura aberta dos direitos fundamentais, permitem que haja esta alteração nos seus respectivos sentidos, fazendo com que certos direitos surjam, ao ponto que outros recuem.

Essa qualidade dos direitos fundamentais permite que haja a conformação do direito de propriedade por meio de uma função social ressignificada, na sua consolidada perspectiva de garantia e respeito a outros direitos da coletividade, ainda que individuais, abrindo espaço para uma nova compreensão que avança sobre a tradicional esfera social, ou seja, requalifica a identidade de conformação de uma funcionalidade coletiva, alterando-a no incremento de novos direitos, ditos aqui, como ensina Sarlet (20015, p.57) de terceira dimensão.

O que se pretende com isso é identificar que essa funcionalidade se abre aos novos paradigmas existentes na sociedade, “eleitos” coletivamente para serem garantidos pela Constituição e pelo ordenamento jurídico e para servirem de metas para um mundo que se pretende construir. Um destes novos paradigmas que deve ser incorporado na funcionalidade da propriedade é o da sustentabilidade, no mínimo em suas três esferas originais básicas, a social, a ambiental e a econômica. Isso, por consequência, faz com que seja projetada sobre a função social da propriedade as referidas esferas da sustentabilidade.

Essa esfera da sustentabilidade está reconhecida na Constituição da República, principalmente no art. 225, bem como em diversos documentos da Organização das Nações Unidas, em especial, no âmbito das cidades e assentamentos humanos, no ODS nº11. Em harmonia a este princípio (e também direito fundamental), a Constituição da República objetiva conciliar “(...) o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida da comunidade.” (GONÇALVES JUNIOR, AIETA e KISE, 2017, p.83).

Assim, no âmbito da sustentabilidade é fundamental se entender o sentido básico das referidas esferas social, econômica e ambiental no seu papel de conformação do sentido e conteúdo da propriedade. Por mais conflituoso e disputado que isso seja, alguns enlaces e conteúdos básicos são praticamente consenso social.

A esfera social do elemento de sustentabilidade, quando alinhada a propriedade imobiliária urbana, por exemplo, é aquela que agrega à funcionalidade da propriedade direitos como os de moradia, educação, saúde, renda e trabalho. São elementos que desde à Constituição da República, assim são considerados. A esfera econômica, que muitas vezes é confundida com a identidade original da propriedade, de cunho liberal, deve ser reconfigurada diante do conteúdo presente na ordem econômica da Constituição da República (art. 170 e segs.), fazendo com que a função social da propriedade respeite todos os princípios e regras nela previstas, ou seja, entendendo que as atividades econômicas também devem respeitar sua função social (GRAU, 2002, p.274).

E completando as questões trazidas à função social da propriedade pelo princípio da sustentabilidade, diante de uma releitura também baseada no ODS nº11, observa-se que a propriedade precisa assimilar em seu conceito a funcionalização de questões atreladas ao ambiente, tanto natural, quanto artificial, ou seja, uma conformação de conteúdos que lhe imponha comportamentos positivos (GRAU, 2002, p.275) relacionados à preservação e ao equilíbrio do meio ambiente natural e ao incremento e constituição de cidades e assentamentos humanos sustentáveis e, ao menos, resilientes, inclusivos e seguros.

É por isso que a função social da propriedade se converte agora em função socioambiental da propriedade. A Constituição da República reconhece isso, como já aferido, nos arts. 170 e 186 da CRFB, bem como do art. 1º do Estatuto da Cidade (GOLÇALVES e REZENDE, 2013, p.125-126).

Observando o parágrafo único do art. 1º da lei nº10.257/2001, essa reconfiguração da função socioambiental da propriedade se tornar nítida. O referido dispositivo jurídico disciplina que o Estatuto da Cidade “(...) estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” (BRASIL, 2001)

Da mesma forma, o §1º do art. 1228 do Código Civil (BRASIL, 2002), buscando se adequar à Constituição, já compõe sua redação de certos elementos que buscam caracterizar a função socioambiental da propriedade.

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A valorização e importância alcançada pelo ambiente natural e artificial a partir do final do século XX, tornam imprescindíveis que a funcionalização da propriedade seja abarcada por suas condicionantes econômicas, sociais e ambientais, como dito. Isso permite que se possa reconfigurar a expressão no termo *função socioambiental da propriedade* como melhor forma de identificar o seu real e necessário conteúdo (SOUZA, s/d, p.16).

Importante neste momento é avançar sob a perspectiva de que a inclusão da sustentabilidade no conteúdo e obrigações (positivas e negativas) das relações de propriedade, contribuindo para a configuração de sua função socioambiental, demandam também uma nova forma de leitura desta, baseada na integralidade de sua atuação. A partir disto, os paradigmas externos (ODS nº11) e internos (Constituição, Estatuto da Cidade, etc) devem ser observados no conjunto, já que as relações sociais, mesmo que realizadas dentro de uma cidade, estão mundializadas.

A visão liberal-legalista não é mais suficiente para a leitura deste princípio constitucional, sendo fundamental uma visão sistêmica, que o integre e compreenda nas diversas atuações humanas realizadas no e em função do ambiente natural quanto no ou em função do ambiente artificial.

Analisando a função socioambiental da propriedade nos termos da meta 11.1 do ODS nº11, a expressão “garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” (ONU, 2015) imputa a compreensão de que a principal tarefa da propriedade urbana é garantir moradia a seus habitantes. É fato que isto está integrado em outros elementos, como acesso à transporte, emprego, saúde, educação e lazer, por exemplo. Porém, a primeira é a moradia<sup>159</sup>.

Isso significa que todas as leituras jurídicas devem partir desse pressuposto, e não de outros, ainda arraigados na sociedade. No caso, por exemplo, de uma decisão judicial que pretenda a reintegração de posse de uma determinada área ocupada com diversas moradias, a perspectiva da propriedade individual não deve prevalecer sobre esse valor social, sem que primeiro este direito básico esteja garantido<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Segundo Debora Sotto (2015, p.259) o pressuposto para o desenvolvimento urbano sustentável está no *direito à moradia adequada*.

<sup>160</sup> Esse sentido já está previsto entre outras regras, na lei nº13.465/2017, para o qual seu art. 10 prescreve que “constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (I) identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, (II) criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes, (III) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos

Como já observado, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas são uma forma indicativa de como determinados direitos humanos devem ser garantidos e realizados. Não se trata de uma forma estanque, mas que está constantemente em modificação, tendo por necessária relação a garantia dos direitos humanos. Afirmando que “a habitação é um direito, não uma mercadoria” o relatório produzido pelo escritório do alto comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, relembra que “o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas sublinhou que o direito à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restritiva. Em vez disso, deve ser visto como o direito de viver em algum lugar com segurança, paz e dignidade.” (UNITID NATION HUMAN RIGHTS, 2022).

Em função disto, o referido comitê invoca que as características do direito à moradia adequada estão expressas principalmente nos comentários gerais do Comitê nº 4 (1991) sobre o direito à moradia adequada e nº 7 (1997) sobre despejos forçados. Em função destes, a relatora do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos afirma que

O direito à moradia adequada contém liberdades. Essas liberdades incluem: Proteção contra despejos forçados e a destruição e demolição arbitrária da própria casa; O direito de estar livre de interferências arbitrárias em sua casa, privacidade e família; e O direito de escolher a sua residência, de determinar onde viver e à liberdade de movimento.

O direito à moradia adequada contém direitos. Esses direitos incluem: Segurança de posse; Restituição de habitação, terra e propriedade; Acesso igual e não discriminatório à habitação adequada; e Participação na tomada de decisões relacionadas à habitação nos níveis nacional e comunitário. (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, 2022)

É fato, que para muitos operadores do direito, que trabalham com a lógica tradicional das disputas individuais, no campo liberal-legalista, esse paradigma deve parecer estranho, sobretudo quando inferido à eles próprios (juízes, promotores, advogados, etc). Porém, diante da necessidade suprema de se garantir os direitos fundamentais e por estar o referido direito dentro das perspectiva da sustentabilidade das cidades (SOTTO, 2015, p.258-262) é imprescindível que diante do problema concreta se

---

ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados, (IV) promover a integração social e a geração de emprego e renda, (V) estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade, (VI) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, (VII) garantir a efetivação da função social da propriedade, (VIII) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, (IX) concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo, (X) prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais, (XI) conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher, e (XII) franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

abra a lide a novas alternativas, não podendo esta ser tratada como uma simples situação no campo dos conflitos judiciais individuais<sup>161</sup>.

Por mais que existam instrumentos legais no ordenamento brasileiro, essa perspectiva passa a exigir, como já exposto, a leitura da função socioambiental da propriedade a partir de novos paradigmas, como aqueles trazidos pelo ODS nº11, sobretudo com a intenção de não permitir retrocessos na efetivação dos direitos humanos. Sem esta releitura, o modo tradicional de aplicação do direito não permite que se implemente e alcance padrões de desenvolvimento sustentável.

#### *4.4.3 Planejamento, Gestão Democrática e o Direito à Cidade*

Passadas as leituras anteriores, fica evidente que é necessário que o direito esteja submetido as perspectivas da sociedade, que de certa forma, no Estado de Direito, devem estar presentes na própria lei e na sua forma de interpretá-la. Para tanto, o que a Agenda 2030 das Nações Unidas e, para o presente trabalho, o ODS nº11 trazem com muita ênfase é o fato de que é necessário mudar o rumo que fez a humanidade chegar até aqui. E diante dos seus principais compromissos (o alcance do bem-estar para as presentes e futuras gerações), o ODS nº11 impõe metas que para serem implementadas precisam de processos institucionais que envolvam toda a sociedade e que potencializem e racionalizem os recursos existentes.

É por esta razão que, observados os sentidos pretendidos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas para as comunidades do planeta, é fundamental se alinhar os principais elementos presentes na política urbana constitucional para que estes (além daqueles pretendidos pela população do Brasil) possam conduzir à garantia dos direitos fundamentais, ao bem-estar e à vida digna de todas as pessoas.

Nessa dimensão, planejamento e gestão democrática são elementos constitucionais fundamentais para o reconhecimento das metas dos ODS (em especial o

---

<sup>161</sup> Mesmo dentro de uma visão liberal-legalista, o art. 14 da Lei 13.465/2017 apresenta quem deve requerer a regularização fundiária de determinada área (ainda que em disputa), na qual estão presentes com estes poderes no referido dispositivo legal o Ministério Público (V), a defensoria pública (IV) e os próprios beneficiários (II). Só estes atores já seriam suficientes para que uma lide, de caráter liberal-legalista, se torne uma forma de resolução de problemas coletivos, como é o caso do acesso à moradia. Ainda assim, deve-se mencionar que nada obstará que o próprio magistrado buscase solução alternativa ao pleito da reintegração de posse, visto que a demanda envolve a garantia do direito fundamental à moradia, o que lhe permite atuar de ofício.

11) e para a implementação dos direitos presentes na cidade como bem comum de todos. Assim, iniciando pelo instrumento do planejamento, como elemento de organização do Estado e da sociedade brasileira, enfatiza-se que o mesmo está presente já na Constituição da República. Aqueles que alcançam a perspectiva urbana estão diretamente relacionados na Ordem Econômica constitucional, em especial na política urbana que a integra.

Planejar é da essência dos Estados intervencionistas que não o fazem de qualquer forma, mas mediante perspectivas que produzem sentidos para as ações que devem, a partir de determinados métodos, alcançarem certos fins previamente desejados. Segundo José Afonso da Silva (2020, p.800) “a atuação do Estado, assim, não é nada menos do que uma tentativa de pôr ordem na vida econômica e social, de arrumar a desordem que provinha do liberalismo.”

Por mais que o planejamento não seja uma ação nova, os planos em geral e os planos urbanísticos em especial, como prática generalizante, são relativamente recentes<sup>162</sup>, datando da primeira metade do século XX, provenientes sobretudo da mudança do Estado de Direito, de ordem Liberal, para um Estado de Direito Social<sup>163</sup>.

Silva (2020, p.823) ensina ainda que “planejamento é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos.” Citando Eros Grau, o mesmo autor afirma ainda que o planejamento é uma forma de ação estatal que procura prevenir comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação de objetivos e pela definição de formas coordenadas de agir (SILVA, 2020, p.823).

Relativamente ao desenvolvimento econômico, a própria Constituição da República prevê em seu art. 174 que o Estado será agente normativo e regulador da atividade econômica (*caput*) e que a lei deverá prever diretrizes para a constituição de

---

<sup>162</sup> Segundo Fernando Correia (2001, p.41) a utilização do plano como instrumento de programação urbanística não é recente. No entanto, seu uso “(...) em larga escala é obra da corrente urbanística apelidada de funcionalismo racionalista. Esta foi desenvolvida nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (C.I.A.M.), que se realizaram a partir de 1928, e está consagrada na chamada ‘Carta de Atenas’, emanada do Congresso que decorreu, em Atenas, de 29 de Julho a 13 de Agosto de 1933 (...)”

<sup>163</sup> “(...) o Estado de Direito Liberal do século XIX, que quase restringia a sua atividade à manutenção da ordem pública e à garantia da segurança externa, não tinha grande necessidade de lançar mão do instituto do plano. Mas, no Estado de Direito Social dos nossos dias, em que a Administração Pública exerce funções de grande alcance, designadamente de apoio ao desenvolvimento econômico e social, de promoção da justiça social e da prestação social, o plano tornou-se num instrumento essencial da acção administrativa. O plano é, assim, um sinal evidente da transformação verificada no modo de ser das funções estaduais, no seguimento da passagem do Estado de Direito Liberal para o Estado de Direito Social.” (CORREIA, 2001, p.169)

planos de desenvolvimento equilibrado, no âmbito nacional e regional (§1º). Da mesma forma, planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, IV, CRFB) precisam ser instituídos por lei, aprovada pelo Congresso Nacional, estando em consonância com o plano plurianual (art. 164, §4º, da CRFB)<sup>164</sup>.

José Afonso da Silva (2020, p.825) incrementa a necessidade dos planejamentos como forma de intervenção na ordem econômica, afirmando que “(...) não haverá democracia real onde não exista um mínimo de organização econômica planejada pelo Poder Público, visando a realização dos interesses populares.” Para o autor a “(...) democracia econômica repousa no plano.” Essa compreensão se encaixa perfeitamente na necessidade de se dirigir o processo de desenvolvimento para que vá se adequando à premissas e realidades sustentáveis.

Para Silva (2020, p.825) um problema significativo diante de um planejamento que envolva outros entes federados está no fato de que o planejamento, via de regra, é instrumento de centralização dos comandos e direções, enquanto a realidade brasileira é federativa, o que convergem a processos de descentralização. A centralidade do planejamento deve ocorrer mediada por propósitos gerais da sociedade, que são instrumentalizados nas referências e conteúdos da Constituição da República, dos direitos fundamentais, dos direitos humanos e, na perspectiva da sustentabilidade, pelos ODS, sem descartar outros instrumentos e normas extra e intra-estatais.

Essa compreensão de centralidade institucional contribui para a convergência de processos de planejamento em esferas federadas distintas, por isso a abertura para planejamentos regionais. Esse processo possui de forma inerente uma diversidade de conflitos sociais. Assim, para respeitar a dinâmica democrática do atual Estado de Direito Constitucional é necessário que os planos sejam formulados pelo conjunto das forças da sociedade, sobretudo por aqueles que serão atingidos por ele, sem perder de vistas a configuração como sistemas que atuam com reflexos nos demais processos e planejamentos sociais. A grande preocupação, no entanto, é a tendência dos planejamentos a homogeneização monopolista (SILVA, 2017, p.45).

---

<sup>164</sup> Segundo José Afonso da Silva (2020, p.824-825) os planos de desenvolvimento são imperativos para o poder público, sendo indicativos para a iniciativa privada. De certa forma, observando a necessidade de alcançar metas que conduzam ao desenvolvimento sustentável, não parece adequada esta interpretação, visto que o processo de planejamento, principalmente quando instituído por legislação, deveria ser obrigatório a todos, visto a importâncias das forças privadas nas sociedades capitalistas. A ferramenta do planejamento tem o condão de buscar a transformação da realidade. Quando se deixa ao bel prazer de certos atores sociais o cumprimento dos mesmos, isso enfraquece em muito as mudanças pretendidas e necessárias, neste caso para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Segundo Otavio Ianni (*apud* SILVA, 2017, p.46) “(...) o planejamento destina-se, explicitamente, a transformar ou consolidar uma estrutura econômica e social. Em concomitância e em consequência, ele implica na transformação ou consolidação de uma dada estrutura de poder.”<sup>165</sup> É por isso que é fundamental garantir determinada compreensão do todo, seja para planejar e atuar sobre este mesmo todo, seja para planejar e atuar nas regiões e no ambiente local, como garantia da inteligência necessária para superar barreiras e resolver problemas que não seriam possíveis de serem solucionados apenas com os elementos da própria região e do próprio local (SILVA, 2017, p.284-287).

Com os fortes impactos da urbanização, as cidades vem ganhando cada vez mais centralidade nos processos de planejamento geral, “(...) já que as redes de informações e de articulação da economia capitalista ganharam dimensão global e têm nas cidades o seu principal espaço de comando.” (SILVA, 2017, p.267). Desta forma, a rede urbana organiza a economia, a sociedade e o espaço-tempo globalizado, atuando sobre amplitudes que vão do microrregional ao continental (SILVA, 2027, p.267).

Mesmo assim, trata-se de um processo que compreende e apreende elementos do sistema global, como visto no parágrafo anterior, devendo ser abordado em uma concepção totalizante do processo de desenvolvimento. Nessa dimensão, Ricardo Antônio Karan (2012, p.21) avalia esta compreensão sob o ponto de vista de que “(...) mudanças estruturais complexas, fundamentais para desencadear um processo de desenvolvimento sustentável, não estariam ao alcance de dinâmicas localmente circunscritas em meio a poderosos interesses globais.”

Esses elementos permitem compreender que, por mais importante que seja o processo de planejamento das cidades, ele necessita ser organizado sobre bases universais, atrelados a elementos globais ou ao menos nacionais, devendo compreender cada processo, metas e fins deste planejamento o fato de que a cidade faz parte de um todo (de uma região, de um país, do planeta) e que o desenvolvimento que deverá propor em seu planejamento só será sustentável se observados elementos que muitas vezes estão fora de sua realidade, como a produção de alimentos e de energia, os insumos para a construção de moradias e para a infraestrutura, o destino do lixo e o saneamento básico,

---

<sup>165</sup> Logo em seguida, Silva (2017, p.47) afirma que “(...) o Estado não é mais o agente único do poder político no contexto da globalização, havendo novas formas de poder capazes de influenciar a gestão do território, como grandes corporações transnacionais e ONGs. Haveria também novas demandas, como questões ambientais, fronteiriças e a cooperação.” Ainda assim, em continuidade a autora explica que “embora o Estado não seja um ator único, ele busca orientar a ação de outros atores por meio do planejamento nas escalas nacional e regional e do ordenamento territorial.” (SILVA, 2017, p.47)

a qualidade da água, etc. Trata-se de mais um elemento que permite observar a importância do ODS nº11 (como dos demais) no processo de organização das cidades e, conseqüentemente, em seus planejamento.

A partir disto, mantendo o debate no contexto das cidades e compreendendo a possibilidade de reconfiguração deste momento e espaço geográficos a partir de suas próprias forças e atuação, destaca-se dois âmbitos de realização dos processos de planejamento para a constituição do desenvolvimento sustentável, ou seja, o âmbito municipal e o âmbito regional.

No âmbito municipal, o processo de planejamento das cidades, nos termos da Constituição da República, possui como principal ferramenta os planos diretores (art. 182, §1º, da CRFB). Em sua literalidade, o dispositivo constitucional prescreve que o plano diretor é “(...) o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão territorial.”

Na abrangência deste *desenvolvimento urbano* estão “(...) os aspectos sociais que a política urbana deve proteger.” (CARVALHO FILHO, 2013, p.338) e na abrangência da *expansão urbana* uma maior densidade em seu conceito relativo a ingerência sobre o aspecto territorial (CARVALHO FILHO, 2013, p.339). Assim, os planos diretores, diante da compreensão auferida diretamente da Constituição da República e confirmada pelo Estatuto da Cidade, devem traçar diretrizes físico-territoriais, estabelecendo a função social da propriedade, devendo também prescrever diretrizes para as demais políticas públicas municipais, constituídas, por exemplo, nos planos de mobilidade, saneamento, resíduos sólidos, drenagem urbana, habitação, assistência social, saúde, cultura, educação, apenas para citar os mais conhecidos (SOTTO, 2020, p.30).

Fernando Correia (2001, p.181-186) relaciona quatro funções específicas para os planos urbanísticos portugueses, vistos na realidade brasileira de forma similar aos planos diretores. A primeira, relacionada ao *inventário da realidade urbanística*, servindo os planos para fazerem um levantamento de informações a respeito da realidade da cidade onde o plano será implantado, sendo fundamental essa leitura concreta, sob pena de o plano se tornar inexecutável. A segunda função dos planos é a *conformação do território*, com intuito de constituir uma harmonização, otimizando as realizações humanas com o usos das áreas da cidade, por meio de um aproveitamento racional. Terceira função está relacionada a *conformação do direito de propriedade* do solo, por meio de prescrições que vão tocar a essência do direito de propriedade. E a quarta função do plano está relacionada a gestão do território, com intuito inclusive de sua transformação, “(...)

através da definição dos princípios de coordenação e de compatibilização das iniciativas públicas e privadas com repercussão no espaço municipal, bem como da fixação de um faseamento correspondente à sua realização no tempo.”

Em decorrência de suas necessárias vinculações e regramentos, como o que estabelece quanto a função social da propriedade, projetando a funcionalização da propriedade para que haja “(...) o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar da comunidade local” (CRISTÓVAM e PRIESS, 2020, p.688), os planos diretores tem a função de produzir regramentos sobre o exercício do direito de propriedade urbana. No entanto, por mais que essa seja a referência direta prevista na Constituição da República, no seu art. 182, §2º, sua conformação não deve se restringir apenas a um plano exclusivo para o uso do território da cidade.

Os planos diretores além de amoldarem a função social da propriedade também devem garantir caminhos para a realização das funções sociais da cidade e para que os seus habitantes possam obter uma vida digna. É fato que este não é o único instrumento para isso<sup>166</sup>, porém como instrumento político-jurídico-social previsto na Constituição da República, a principal tarefa de um plano diretor, como de qualquer outro instrumento jurídico, é a realização dos direitos fundamentais. Sendo assim, a propriedade vista como célula essencial da constituição urbana, possui a necessária tarefa, não só por sua exclusiva função social, mas sobretudo pela necessária finalidade constitucional, de *colaborar*<sup>167</sup> com a realização dos demais direitos fundamentais imprescindíveis para a

---

<sup>166</sup> Carvalho Filho (2013, p.335) ensina que o planejamento municipal está agrupado em quatro categorias: a) o plano de governo; b) o plano plurianual; c) as leis orçamentárias; e d) o plano diretor.

<sup>167</sup> A propriedade é, no modelo de produção capitalista, aquela que detém o lastro da riqueza social. É sobre ela que ocorre, direta ou indiretamente, a moradia, as construções, os aluguéis, diversos serviços, as relações de trabalho, etc. Em face disso, além das adequações provenientes da função social, por meio dos ditames dos planos diretores, o exercício do direito de propriedade, em função do princípio da igualdade, também deve colaborar, por meio da tributação e de outros aportes financeiro-estruturais, com o custo da cidade, relacionados tanto aos serviços necessários para a exploração e garantia dessa propriedade, quanto para compensar os efeitos colaterais da sua utilização privada ou mesmo pública, seja na ampliação de estruturas físicas ou na criação/ampliação de serviços. Todas estas referências precisam estar dispostas e previstas em planejamento como forma de identifica-las e de dar o mais adequado destino ao bônus e ao ônus que produzem. É imprescindível, deste modo, que essa riqueza social, lastreada na propriedade, contribua com o custeio para o exercício de direitos fundamentais, tanto de outros proprietários com intensidade menor de exploração da propriedade, quanto em relação aos direitos fundamentais necessários a dignidade humana daqueles não proprietários, tudo isso em respeito ao princípio da igualdade. Stephen Holmes e Cass Sunstein (2019, p.104), em relação aos fatores relacionados ao custo dos direitos, afirmam que todos os direitos demandam custo, inclusive a propriedade privada, que só existe na sua relação jurídica porque é financiada pela comunidade. Por sua vez, Fernando Alvez Correia, aborda a compreensão da afetação das propriedades pelas regras dos planos urbanísticos e a diferenciação que sofrem dentro de uma mesma cidade e/ou região. A partir do princípio da igualdade, o autor relaciona que as regras do plano diretor devem incorporar compensações diante de determinados ônus que são produzidos para determinadas proprietários e para diferentes áreas da cidade. O autor fala em “(...) repartição igual dos benefícios e encargos derivados do plano urbanístico (...)” (CORREIA, 2001, p.466) Sob esta análise, o sistema jurídico deve imprimir a

realização da dignidade humana e para que todos possam alcançar seu bem-estar, vivendo das cidades.

A submissão da funcionalidade da cidade e da propriedade a esse planejamento tem o condão de envolver aspectos físicos, sociais, econômicos ambientais e administrativos (CARVALHO FILHO, 2013, p.340). Isso oportuniza a percepção de que os planos diretores devem ter uma essência multidimensional e não apenas territorial ou física. É por esta constatação que o art. 40, §1º, da lei 10.257 (BRASIL, 2001) disciplina que “o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.”

Desta leitura observa-se que, na sua abrangência, os dispositivos legais e a essência do plano diretor, como instrumento para a implantação do desenvolvimento e da expansão urbana, devem ser construídos dentro de um sistema municipal de planejamento, mediante análises da totalidade da cidade, tanto daquela que a envolve quanto daquela para a qual suas metas se propõem alcançar, ou seja, diante da realidade da cidade, do contexto regional e nacional (e porque não planetário) em que se encontra aquela localidade e da perspectiva de alteração de sua realidade, superação de problemas e implementação de direitos que socialmente deseja alcançar. Desta forma, além de ser um instrumento jurídico, os planos diretores também são instrumentos políticos a serviço da sociedade.

Feito isso e compreendendo que este processo de planejamento social que são os planos diretores, é fundamental que possuam parâmetros mínimos e reais para se orientarem também quanto a suas implicações fora da geografia dos Municípios. Sendo pragmático, essas diretrizes gerais já se encontram prontas em diversos documentos nacionais e internacionais, não sendo necessário nem tão pouco provável que qualquer Município tente construí-los por si só. É uma significativa indicação, como tem-se visto neste trabalho, diante de uma dinâmica que compreende a afetação das cidades no todo

---

determinados beneficiários das medidas adotadas pelo plano urbanístico, uma “devolução” dos benefícios que são auferidos em função das distinções realizadas pelo plano diretor. Correia (2001, p.467) leciona que em função do princípio da igualdade “(...) aquele que beneficia com as medidas do plano deve ceder parte desses benefícios ou ganhos à comunidade.” A Nova Agenda Urbana adotada na Conferências das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, no Equador, em 2016, em seu item 152, sugere que as cidades criem mecanismos para compensar essas disparidades produzidas nas cidades: “Promoveremos programas de desenvolvimento de capacidades relativas ao uso de ferramentas legais de receitas e de financiamento com base fundiária, bem como acerca do funcionamento do mercado imobiliário para formuladores de políticas e funcionários públicos locais com foco nos fundamentos legais e econômicos da captura de mais-valia, incluindo a quantificação, a captura e a distribuição de mais-valias fundiárias.”

da sociedade e do planeta são os ODS, mesmo porque toda a sua perspectiva está traçada na mesma composição destes processos de planejamento, que realizam a interação entre o local e o global.

Integrar o ODS nº11 ao plano diretor é questão de aproveitamento de indicativos, trabalhos, esforços, e sobretudo, manutenção da própria autonomia local em sua conformação e destino, potencializando esforços com todas as comunidades do planeta, sem perder suas características locais.

Isso, por sua vez, não quer dizer que não haja a necessidade de uma integração deste planejamento local com outros, bem como de outros com este, como ocorre por exemplo com planos de desenvolvimento integrados das regiões metropolitanas (art. 10, §3º, da lei nº13.089/2015) ou com o plano de mobilidade urbana (art.24, §1º-A, da lei nº12.587/2012). A própria condição do ODS nº11, propondo-se a constituição de cidades e assentamentos humanos seguros, inclusivos, resilientes e sustentáveis apresentam em suas metas um planejamento local e global, passando por todas as demais escalas.

Com esta referência, é fundamental se observar a composição das cidades para fora dos Municípios, ou seja, a cidade que se constitui como região, seja por processos de conurbação ou não, mas que demandam integração de espaços/lugares e momentos sociais, econômicos e ambientais, além de serviços para se alcançar o desenvolvimento urbano e o bem-estar de seus moradores e visitantes. Esta cidade está prevista no direito brasileiro no Estatuto da Metrópole (lei nº13.089/2015).

Regulamentada por esta lei e já prevista na própria Constituição da República (art.25, §3º) esta configuração ganha três formas, como já visto na primeira parte deste trabalho: a região metropolitana, as aglomerações urbanas e as microrregiões. Além destas, é permitido às cidades instituírem processos de organização com relativa autonomia, por meio de consórcios públicos<sup>168</sup>, que podem gestar e gerir políticas

---

<sup>168</sup> Os consórcios públicos estão disciplinados no direito brasileiro por meio da lei federal nº11.107/2005. Esta lei afirma que, em seu art. 4º que os consórcios públicos, por meio de cláusulas necessárias já no protocolo de intenções (art.3º) as que estabeleçam (I) a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio, (II) a identificação dos entes da Federação consorciados, (III) a indicação da área de atuação do consórcio, (IV) a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, (V) os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo, (VI) as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público, (VII) a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações, (VIII) a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado, (IX) o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, (X) as condições para que o consórcio

públicas que devam necessariamente ultrapassar mais de um Município, como recolhimento e tratamento de lixo, tratamento e distribuição de água potável, recolhimento e tratamento de esgoto, atendimento de saúde, fomento ao desenvolvimento econômico, etc.

Fazer uso destes instrumentos diante da perspectiva do desenvolvimento sustentável é garantir instrumentais no campo interfederativo para a formatação de planejamentos que ultrapassem os limites dos Municípios, sem depender de uma ordem geral, produzindo adaptações variáveis a sentidos que ultrapassam a ordem exclusivamente municipal, configurando formas de aperfeiçoar e efetivar metas que não seriam possíveis diante de uma única unidade federativa.

Esse avanço permite legalmente que compreensões sistêmicas que integram elementos além dos jurídicos realizem-se também no campo do direito, fugindo a visão liberal-legalista, que diminui as possibilidades de garantia de direitos difusos e transgeracionais, características da maior parte dos direitos relacionados aos processos de desenvolvimento sustentável e, por consequência, das cidades sustentáveis (SOTTO, 2015, p.70).

Essa percepção e compreensão sistêmica da realidade das cidades que integra fenômenos sociais e busca realizar o desenvolvimento urbano com padrões de sustentabilidade permite que se observe que os fenômenos de *desenvolvimento e expansão urbana* previstos no §1º do art. 182 da Constituição, não se bastam nos limites geográficos dos Municípios. Nesses casos, o fenômeno geográfico e sociológico da conformação regional gera um ponto de inflexão jurídica, que nos termos da Constituição, permite que determinadas funções de interesse comum sejam realizadas em conjunto (LEVIN, 2019, p.79).

O Estatuto da Metrópole de certa forma já está inserido em um novo contexto que vai além das tradicionais diretrizes liberal-legalistas, instituindo instrumentos que buscam reger a realidade urbana em uma totalidade, na qual a metrópole e/ou o conjunto de cidades limítrofes e conurbadas com interesses comuns devem se unir para construir processos de planejamento e efetivação de funções públicas conjuntamente.

O art. 3º da lei nº13.089/2015 disciplina que a competência para instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e, cumulado com o §1º, do art. 1º da mesma lei,

---

público celebre contrato de gestão ou termo de parceria, (XI) a autorização para a gestão associada de serviços públicos, e (XII) o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

para instituir microrregiões, é dos Estados por lei complementar. Tais regiões deverão ser “(...) constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” (art. 3º da lei nº13.089/2015)

A criação destes entes de governança interfederativa<sup>169</sup> que não se constituem como pessoas jurídicas (LEVIN, 2019, p.79-80) realizam-se para desenvolverem funções públicas de interesse comum devidamente prescritas na lei complementar estadual que as criar (art. 5º da lei nº13.089/2015). As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão possuir um plano integrado de desenvolvimento que deverá ser aprovado por lei estadual (art.10 da lei nº13.089/2015), facultado às microrregiões que só o terão mediante deliberação dos participantes.

É evidente que a própria legislação que institui o Estatuto da Metrópole, por mais que tenha avançado na perspectiva de análise e atuação integral do fenômeno urbano, ainda traz consigo limites, como o estabelecido no inc. II, do art. 2º, da lei nº13.089/2015, que disciplina ser função pública de interesse comum a “(...) política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes.” Ou seja, dificilmente haverá política pública que o Município não consiga realizar isoladamente ou aquela que não cause impacto em outro Município.

De certa forma, isso pode e deve ser corrigido por meio de interpretação e de outras leis, como ocorre com a lei nº 12.305/2010 que, na interpretação de Levin (2019, p.83, nota 30) do art. 11, inc. I, da referida lei, afirma que o interesse metropolitano pode ocorrer quando perseguida a satisfatória prestação de serviços de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> A governança interfederativa é o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, IV, da lei nº13.089/2015). Estas se regem pelos princípios previstos no art. 6º do Estatuto da Metrópole: "(I) prevalência do interesse comum sobre o local, (II) compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, (III) autonomia dos entes da Federação, (IV) observância das peculiaridades regionais e locais, (V) gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, (VI) efetividade no uso dos recursos públicos e (VII) busca do desenvolvimento sustentável.”

<sup>170</sup> Parece também outro limitador da própria lei, que contraria uma leitura da política urbana da Constituição, sobretudo relacionada às metas do ODS nº11, a situação na qual os planos de desenvolvimento integrado devem ser aprovados por lei estadual, além de submeterem os planos diretores a eles. De certa forma, este último aspecto até poderia ser corrigido por meio de interpretação, como realiza Levin (2019, p.85-88), afirmando que seria possível uma configuração de perspectivas exclusivamente metropolitanas que ainda estariam presentes no âmbito de atuação do Estado (art. 25, §3º da CRFB). No entanto, a configuração de um plano de desenvolvimento interurbano ser aprovado por lei estadual, ou seja, estando a disposição de modificações realizadas por um parlamento que representa todo o Estado, e não

A perspectiva trazida ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 e pela totalidade da Agenda 2030, em sua interação com a política urbana prevista a Constituição, sobretudo a partir de uma visão sistêmica, pode colaborar com esse processo de interpretação das conformações interurbanas, retirando possíveis travas que ainda estão dispostas na forma tradicional de analisar a legislação, permitindo a implementação e o desenvolvimento de funções públicas de interesse comum para os municípios da referida região.

Desta forma, conflitos entre Municípios ou destes com o Estado no momento da implantação de regiões interurbanas devem ser solucionados diante da melhor maneira de se alcançar os direitos fundamentais, o que estende, por exemplo, a função social da cidade para fora do limite do Município, exigindo-se metas integradas, mesmo se reconhecendo que determinadas atividades municipais não entrem em uma configuração coletiva do espaço interfederativo alcançado.

Outro ponto importante na realidade destes planejamentos urbanos está no fato de que todos eles devem ser realizados democraticamente, com a participação da população, da sociedade civil e dos entes federados envolvidos, no caso das regiões metropolitanas, dos aglomerados urbanos e das microrregiões. Observando que a análise que ocorre neste trabalho se dá sobre a política urbana presente na Constituição da República é fundamental se alcançar todas as suas abrangências.

Essa configuração que demonstra a necessidade de compartilhar um planejamento urbano com a participação das pessoas e da sociedade está presente na meta 11.3 do ODS nº11. Este observa ser necessário aumentar a urbanização inclusiva e sustentável diante das capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis em todos os países (ONU, 2015).

De certa forma, infere-se desta meta que para se obter um urbanismo inclusivo e sustentável, o ODS nº11 disciplina a necessidade de o mesmo ocorrer por meio de processos de planejamento participativo. Aqui constata-se que o sentido da palavra incluir deve ocorrer material e formalmente.

---

apenas a região, parece exorbitar competências do Municípios, que de certa forma deveriam ser os responsáveis por instituírem o plano que irá direcionar parte de suas atividades e por consequência de seu futuro. A implantação de metas, por exemplo, em um plano desta envergadura, realizado pelos próprios Municípios estaria mais adequada a perspectiva constitucional de desenvolvimento e expansão urbana, que atualmente vai muito além dos limites geográficos do Municípios. Assim, a configuração das áreas metropolitanas e aglomerados urbanos perde essencialidade urbana, nos termos constitucionais. Haverá um planejamento realizado (por lei estadual) para outro cumprir (os Municípios membros da região alcançada), o que também fere a ordem democrática.

Esses elementos (planejamento e participação) já se fazem presentes na Constituição da República e na legislação brasileira. O art. 2º do Estatuto da Cidade abrangendo os elementos que devem constar da política urbana, inclui dentre eles a gestão democrática da cidade que deve ocorrer, nos termos do inc. II do referido artigo, por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos sociais, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Metrópole (lei nº13.089/2015) disciplina em seu art. 1º, §2º, que serão aplicados, no que couber, as normas gerais de direito urbanístico previstas no Estatuto da Cidade (lei nº10.257/2001). Como se isto não bastasse para a necessária utilização dos processos de democratização neste previstos, o art. 7º do Estatuto da Metrópole prescreve que, além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará no que se refere aos processos de democratização e participação (I) a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum, (II) o estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum e (V) a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão (BRASIL, lei nº13.089, 2015).

O art. 12, §2º, inc. I, do Estatuto da Metrópole também disciplina a participação prescrevendo que no processo de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana.

O fato é que estes processos de participação tanto do Estatuto da Metrópole quanto do Estatuto da Cidade, lidos a partir da proposta da meta 11.3 do ODS nº11, produzem um sentido democrático da produção da cidade, bem como do direito que a regula, buscando auferir legitimidade a partir da pequena escala, ou seja, a partir da realidade das pessoas, de suas necessidades mais básicas, de baixo para cima “(...) cuja eficácia esteja em seu uso disseminado e sua coerência com as necessidades e as concepções da comunidade em geral.” (CAPRA e MATTEI, 2018, p.226-227).

Esse é o principal sentido de se querer a participação das pessoas no processo de regulação das cidades. No entanto, a afirmação desta escala não retira a importância de

regras gerais<sup>171</sup>, muito pelo contrário, as reafirma<sup>172</sup>. O produto do geral, que pertence a toda a humanidade, observado na totalidade, deve incorporar regras e diretrizes também gerais que necessitem produzir alinhamentos para além das fronteiras locais, em um aspecto que relacione a sustentabilidade com a funcionalidade e o planejamento das cidades, como por exemplo os problemas de macroeconomia, emprego e renda, produção de alimentos, clima, fauna e flora, sistema único de saúde, saneamento ambiental, alfabetização, ciência e tecnologia, etc<sup>173</sup>.

Essa configuração permite que os elementos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas sejam utilizados também como parâmetros de aferição e cumprimento dos planejamentos instituídos nos espaços urbanos e interurbanos. Isso significa que é necessário que haja o cumprimento de conteúdo geral proveniente da Constituição, das leis, dos processos democráticos e dos ODS, além de possivelmente outros elementos alinhados pelo Brasil internacionalmente, com o necessário grau de legitimidade reconhecido pelo ordenamento pátrio.

---

<sup>171</sup> Intenção de propor a importância da pequena escala não retira a importância das regras gerais. A intenção da valorização da pequena escala não é o mesmo que o paradigma deliberacionistas da sociedade civil que se tornou hegemônico no Brasil na década de 1990, produzindo a celebração de uma sociedade civil idealizada e criminalizando o Estado demonizado, o que conduziu a despolitização da sociedade civil. Da mesma forma, a ideia não é cair a ilusão de que são possíveis consensos sociais, só porque constituídos a partir de baixo. A intenção da perspectiva de baixo para cima é a de manter ativa a participação do povo na vida pública, compreendendo que os antagonismos são constitutivos da vida social (BURGOS, 2022, p.495).

<sup>172</sup> David Harvey (2015a, p.316-319) analisando o processo de transformação da realidade, a partir de metas concretas estabelecidas para um determinado processo de mudança, e das relações de poder existentes, afirma que o problema na composição das lutas sociais para exercerem as mudanças necessárias para que as metas originalmente planejadas sejam executadas, encontra-se na mudança de nível destas lutas, ou seja, na necessidade de se “(...) transcender as particularidades e chegar a alguma concepção de uma alternativa universal do sistema social que constitui a fonte de suas dificuldades.” Utilizando-se este entendimento, não há de se negar a existência de inúmeros fatores que inibem o alcance das metas dos ODS, dentre eles a própria forma como são elaborados e a disputa pela densidade de conteúdo dos mesmos, como já referido neste trabalho. Nesse sentido é que Harvey identifica a necessidade de formar instituições e ambientes construídos capazes de mediar a dialética dentre particularidades e universalidades. Estas instituições e esses ambientes facilitam ou limitam a ação social em algumas direções. Quando a conformação de uma determinada instituição mediadora ocorre por autoridade ou ato arbitrário, a tendência é criar sistemas de domínio que tornam difícil às pessoas resistirem e muito menos transcenderem às dificuldades que lhes são impostas e aos paradigmas dominantes. Estas instituições mediadoras tem a função de traduzir as aspirações políticas, sendo que “o ato de tradução proporciona um momento de possibilidades ao mesmo tempo libertadora e repressora” (HARVEY, 2015a, p.321). Para o autor, não é possível que as pessoas se lancem “(...) numa interminável problematização e em conversações que jamais chegam a termo. É preciso fazer firmes recomendações e tomar decisões a partir do conhecimento claro de todas as limitações e de todas as possibilidades de consequências não pretendidas (tanto boas quanto ruins). Precisamos avançar passo a passo rumo a compreensões mais compartilhadas.” Assim, “(...) sem tradução, tornam-se impossíveis formas coletivas de ação.” (HARVEY, 2015a, p.321). É nessa perspectiva que se encaixam os ODS, em especial o ODS nº11, na conjugação desta pesquisa, ou seja, como instrumento de mediação para uma luta coletiva.

<sup>173</sup> Leonardo Boff (2016, p.113) ultrapassa este limite da regra e infere que a sustentabilidade só será possível diante de uma governança global, com uma centralidade multipolar que exerça a função de “(...) coordenar democraticamente a humanidade.”

Isso permite também se concluir que aquilo que deve ocorrer na pequena escala, ou seja, nos processos de participação referidos na gestão democrática das cidades, é a pretensão de transformação do processo de produção de direito que atualmente por várias vezes encontra-se deslocado do seu ecossistema, seja porque enquadrado em um grau de profissionalismo exorbitante, seja porque produzido por representantes que não vivenciam a realidade daqueles sobre o qual o direito incide. Em função disto, o processo da pequena escala tem a primeira função de transformar o direito em um bem comum da comunidade, devendo produzir uma prática educativa<sup>174</sup> recíproca entre comunidade e operadores do direito para que mutuamente alcancem uma “consciência ecojurídica”. (CAPRA e MATTEI, 2018, p.227).

A partir disto há uma tendência dialética a constituição de regras e decisões que, relacionadas às necessidades iniciais mais básicas da maioria, tais como morar, alimentar-se, trabalhar, deslocar-se, divertir-se, etc, de cunho extremamente prático, produzam nas pessoas a consciência que no primeiro momento as faça interferir com suas vontades no âmbito local e, num segundo momento, as leve a interferir na escolha e no conteúdo do direito produzido pelos representantes eleitos e pelos não eleitos<sup>175</sup>, até que o sistema vá se constituindo como um todo em algo que de fato expresse a realidade comunitária e social<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> O processo de participação cidadã já nos instrumentos atualmente presentes na legislação brasileira, como conselhos, consultas, estudos e audiências públicas, são fundamentais para a conformação de práticas de educação cidadã. Nesse sentido, Gustavo Henrique Justino de Oliveira (1997, p.277) ensina que nos casos em que “(...) direitos coletivos estiverem em jogo, haverá espaço para a realização de audiências públicas. Por via de consequência, o território da atuação colaboradora dos cidadãos é vastíssimo, sendo as disposições constitucionais elencadas simplesmente exemplificativas. **Deve ser salientado o caráter pedagógico dessas audiências, pois estabelece-se uma real oportunidade de conscientização e educação da população sobre as diretrizes e políticas públicas.** Entretanto, para ser considerado um mecanismo cooperativo útil, tudo aquilo que foi discutido em sede de audiência pública deve ser considerado pelo órgão administrativo “decididor”. A concordância dos cidadãos com os provimentos emitidos pelos centros administrativos competentes – pois seus pleitos, opiniões e sugestões foram ao menos apreciados – acarretará uma maior eficácia das decisões administrativas, bem como uma maior legitimidade do poder estatal.” (grifou-se) Mesmo que Gustavo Oliveira tenham abordado a prática pedagógica em um único sentido, é fato que ela ocorre no sentido contrário também.

<sup>175</sup> A referência a representantes não eleitos está relacionada àqueles que produzem conteúdos e decisões político-jurídicas e que ascenderam a estes espaços de poder por meio de métodos de não eleição ou não escolha pela população, como é o caso do concurso público.

<sup>176</sup> “Antes de por em prática essa abordagem jurídica é preciso entender que, na vida real do direito, a legitimidade não provém apenas de um processo político. Ao contrário, a mais importante fonte do direito é o laboratório da experiência na vida real.” (CAPRA e MATTEI, 2018, p.227) É importante também se observar que os autores trabalham com um conceito estreito de política, como o processo de escolha de representantes. Isso se confirma quando os mesmos afirmam logo em seguida que “(...) a participação comunitária direta é crucial para o direito ecológico (...)”, ainda que possa, como reconhecem, se realizar por mecanismos institucionais (CAPRA e MATTEI, 2018, p.229).

A instrumentalidade que permite o desenvolvimento da cidade pela via democrática, como já visto, está presente no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo quando institui que tanto a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CRFB) como função social da cidade (art. 182, *caput*, da CRFB), devem ser realizadas para o bem-estar de todos (democracia material) e possuem como principal instrumento no âmbito local os planos diretores (art. 182, §1º, da CRFB, e art. 2º da lei nº10.257/2001) e os planos de desenvolvimento urbano integrados (art. 12, §2º, inc. I, da lei nº13.089/2015) (democracia formal).

Há uma complementação a esta dinâmica constitutiva do direito urbanístico e da política urbana brasileira no art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001), quando infere que a cidade sustentável é produto da realização de diversos direitos fundamentais e da configuração das regras jurídicas e das escolhas políticas dos habitantes das cidades a partir dos processos de participação popular, como ocorrem na atividades dos conselhos de políticas públicas, que devem propor, fiscalizar, e/ou mesmo julgar e regulamentar determinadas atividades, nas ouvidorias e nas consultas públicas realizadas presencial ou eletronicamente, nas audiências públicas para fins variados, como nas alterações de planos diretores, apresentação de estudos de impacto de vizinhança, licenciamento de empreendimentos, realização/apresentação das propostas de orçamentos, lei de diretrizes orçamentários e plano plurianual, etc<sup>177</sup>.

Esta complementação do direito urbanístico passa pela teoria do *status activus processualis* defendida por Habermas (2011, p.53-57) que observa uma transformação do processo de garantia dos direitos fundamentais nos Estados prestacionais em função da perspectiva de efetivação destes *in processu*. Diante de um Estado prestacional pluralista os procedimentos tendem a “(...) garantir um equilíbrio de pontos de vista conflitantes, antes que se chegue a um conflito; ele se torna um veículo de ‘concordância prática’ (Hesse) entre direitos fundamentais e Estado prestacional.” (HABERLE, 2011, p.54).

É nessa dimensão que se faz necessário o processo democrático implantado para a conformação da cidade, buscando realizar metas previstas em um determinado planejamento. A efetivação de processos de transformação da realidade para se alcançar o desenvolvimento sustentável e a realização do bem-estar da população, presente e

---

<sup>177</sup> A diretriz da gestão democrática da cidade, expressa no art. 2º, II, do Estatuto da Cidade, não está relacionada a qualquer forma de populismo com os atos de gestão, seja do Poder Executivo, seja do Poder Legislativo. É necessário que a população seja chamada e participe tomando conhecimento dos projetos de cidade e dos atos de gestão, podendo auxiliar e opinar sobre a sua forma e construção (RECH e RECH, 2010, p.49).

futura, garantindo seus direitos fundamentais, torna-se mais viável pela participação da população de forma permanente e ativa, diferentemente dos procedimentos tradicionais, que garantem as liberdades fundamentais “(...) apenas parcialmente por meio de normas com construções de suporte fático e consequências jurídicas ‘prontas’ (...)” (HABERLE, 2021, p.54).

Essa constatação, torna compreensível a necessidade da realização da pequena escala como forma inicial de integrar as pessoas no processo de participação e configuração da política urbana. Isso, de certa forma, também fortalece o processo de autonomia dos Municípios e a importância das cidades e de sua política de desenvolvimento urbano, mesmo quando ultrapassam os limites municipais, como ocorre nas regiões metropolitanas ou diante de qualquer perspectiva de organização político-social que ocorra em conjunto por vários Municípios, seja por meio de microrregiões, consórcios ou aglomerações urbanas.

Neste caso, torna-se evidente que são os particularismos que tendem à construção dos universalismos, que retornam para a realidade prática com a função mediadora produzida pela institucionalização do discurso, amoldando e fortalecendo a visão das pessoas que participam do processo local.

Essa formulação permite compreender o ODS nº11 e sua integração com os demais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas como uma construção que tende à universalidade e que só é legítima quando formulada a partir dos embates e lutas particulares<sup>178</sup>, produzidas no âmbito local, e quando se mantém aberta para ser reformulada durante a caminhada pelo desenvolvimento sustentável. É fato que muitas vezes um paradigma dominante não possui a condição de acolher todas as perspectivas sociais. Porém, é fato também que ele é necessário, como identificado por Harvey, para que essa caminhada possa ocorrer a partir de certos pressupostos, aptos e abertos à mudança.

Neste âmbito, o processo democrático se abre aos diversos níveis sócio-institucionais, desprendendo-se inclusive da perspectiva territorial. No entanto, isso não

---

<sup>178</sup> Nessa dimensão, é fundamental se assumir o conceito de “adversário”, que no dizer de Chantal Mouffe (2015, p.19-20) é fundamental para a política democrática. Para a autora “o modelo adversarial tem de ser considerado constitutivo da democracia porque ele permite que a política democrática transforme antagonismo em agonismo. Em outras palavras, ele nos ajuda a imaginar como a dimensão do antagonismo pode ser ‘domesticada’, graças ao estabelecimento de instituições e práticas pelas quais o antagonismo potencial pode ser desenvolvido de forma agonística. (...) enquanto houver canais políticos legítimos para que as vozes discordantes se manifestem, a probabilidade de surgirem conflitos antagonísticos é menor. Caso contrário, a discordância tende a assumir formas violentas, e isso vale tanto para a política interna como para a internacional.”

significa que seja uma troca ou uma mudança de sistemas democráticos, como comumente se propõe. Häberle (2021, p.56) explica que este processo de abertura a outras formas de exercício democrático além da tradicional democracia representativa, ocorre como processo de compensação ao *déficit* democrático que muitas vezes alcança o parlamento. O mesmo autor afirma ainda que esse *déficit* de democracia e publicidade produzem impactos na dogmática dos direitos fundamentais (HÄBERLE, 2021, p.56).

Complementando este raciocínio, a partir do paradigma jurídico-político do direito urbanístico, Edésio Fernandes (2005, p.24) afirma que “a Constituição de 1988 abriu um novo espaço sociopolítico no sentido de conciliar a representação democrática tradicional com a participação direta dos cidadãos e com a possibilidade de ampla renovação das relações entre Estado e sociedade.”

Esta equação que amplia o espaço democrático de participação, sem abrir mão da representatividade parlamentar, tende a produzir complexos processos de influência e ingerência sobre a dogmática tradicional, colaborando para o processo de mudanças reais também na esfera jurisdicional. Se, como diz Haberle (2021, p.56), essa participação fortalece a dogmática dos direitos fundamentais, ela também tende a produzir novos sentidos ao direito, como forma de imprimir um querer social sobre as instâncias institucionais e suas compreensões.

Porém, esta formulação só se torna possível no direito brasileiro mediante a mudança em relação a forma tradicional de se analisar e se aplicar o direito, em especial, para este trabalho, o direito urbanístico e a política urbana presente na Constituição da República.

É fato que muitos dos elementos para esta análise integral e concreta da política urbana já estão na própria Carta Magna. Porém, para que esta política urbana e sua interpretação/aplicação se tornem completas diante de sua realização e busca por um sentido de projeção concreta da realidade que realize os direitos fundamentais, é necessário que seja obtida por meio de compreensões externas como as que surgem dos processos de participação popular e de integração dos objetivos e metas necessários para a realização destas perspectivas comunitárias, como sugerido no padrão de desenvolvimento sustentável previsto no ODS nº11 e não apenas por meio de decisões judiciais. Estas por sua vez, precisam assimilar aquelas.

O caráter universal deste objetivo, integrado aos demais, tende a produzir um instrumental de mediação que possibilita a atuação coletiva por meio de um processo democrático e participativo, garantindo que na dimensão urbana, ainda que local, se

realize um planejamento integrado, ou seja, um planejamento proveniente de uma configuração totalizante da sociedade, que nesta expressão relaciona o todo da cidade, propondo-se no ato de planejar o estabelecimento de metas que possam alterar a realidade, aumentando os processos de urbanização inclusiva e sustentável, realizados por meio de política públicas que efetivam os direitos fundamentais.

É possível ir um pouco além disto. Mesmo que as metas não estejam diretamente previstas nos planejamentos urbanos e interurbanos, elas podem e devem ser cobradas quando provenientes de outros elementos legítimos constituídos pela sociedade.

Essa disputa democrática pelo caminhar da cidade, que deve ocorrer com variáveis universais e particulares, e que ocorre principalmente no âmbito local, mesmo que com repercussões globais, também colabora com o processo de sentido dos direitos fundamentais e dos demais direitos relacionados (com sua dogmática, no dizer de Haberle, 2021), além de produzir as condições necessárias para o estabelecimento de política públicas (consolidadas nas integração de ferramentas como o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o plano de mobilidade urbana, o plano de cultura, etc) e para a conformação de novas decisões judiciais libertas das tradicionais características liberal-legalistas e integrantes de sentido totalizante e intergeracional.

Assim, o importante para uma leitura constitucional da política de desenvolvimento urbano à luz do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas está por princípio no processo em si de atuação integrada, seja no âmbito da cidade seja no âmbito de uma região ou mesmo no âmbito planetário, que por circunstâncias sociológicas faz com que a divisão entre cidades não esteja mais presente, compondo-se um único espaço e momento urbano, que, por isso, passa a alcançar qualquer processo de transformação da realidade quando proveniente de um planejamento integral e democrático.

Quando os ODS impõem objetivos e metas estão propondo um processo de transformação da realidade. Não há como negar isso. Quando a Constituição da República Federativa do Brasil também prescreve que a atuação do poder público e da própria sociedade ocorrerá por planos e programas, ela está disciplinando formas de mudar a realidade para que haja a efetivação de perspectivas traçadas no próprio texto constitucional, diante de uma realidade que não se verifica compatível com aquilo que ela prescreve, pelo menos não em sua totalidade.

Esse é um dos ensinamentos que é possível se ter das perspectivas apresentadas pelo ODS nº11 à realidade brasileira e por outras normativas e diretrizes internacionais, mesmo que em sua condição de *soft law*.

Da mesma forma, é fundamental reconhecer os ODS como produtores de uma realidade apta a efetivar os direitos humanos. Não é necessário aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas imperatividade para dizer aquilo que boa parte da legislação brasileira já disciplina. Porém, é fundamental sua compreensão para colaborar com a reconfiguração dos métodos de análise, interpretação e aplicação daquilo que está disciplinado no ordenamento jurídico pátrio.

Unindo, assim, o processo de planejamento com o processo democrático há a oportunidade, quando da releitura da democratização da política urbana (*status civus processualis*) da Constituição da República oportunizada sob os conteúdos efetivos do ODS nº11, a criação de um processo de desenvolvimento urbano que configure o direito à cidade como um direito a reconstruí-la e recriá-la, nos moldes do que vem sendo identificado como desenvolvimento sustentável, ou seja, o processo de planejar democraticamente a cidade para se alcançar a vida digna a todos, observando a garantia dos meios necessários para que isso se efetive para as presentes e as futuras gerações.

Observe por exemplo, o conceito já auferido para resiliência das cidades e assentamentos humanos. Mesmo que a configuração inicial aparente um sentido de resposta, essa não é necessariamente desenvolvida após a realização de eventos climáticos ou de outra categoria/evento que traga prejuízos para as pessoas que vivem no espaço urbano. Essa conceituação de resiliência possui uma formatação individualista que não se sustenta na perspectiva do desenvolvimento sustentável. A intenção, desde o princípio é criar mecanismos que alterem a realidade, visto que parte dos problemas que ocorrem diante de eventos climáticos é proveniente da ausência de planejamento da cidade e da efetivação de determinados direitos fundamentais (moradia, educação, saúde, etc).

A cidade para alcançar sua resiliência deve ser construída e reconstruída a medida que as vontades e os fatos sociais e naturais se apresentarem. Não há de se negar que diversas circunstâncias climáticas só prejudicam as cidades e seus moradores porque inúmeras ocupações irregulares estão dispostas nela. Como não é possível um processo de responsabilização exclusivo do indivíduo neste sentido.

Da mesma forma, esse processo colabora com a inclusão de milhares de pessoas que já estão em diversas áreas de risco, afetadas ou sujeitas a afetação de catástrofes. Este

processo de reconstrução do espaço urbano com a implementação de direitos fundamentais deve conduzir à inclusão destas pessoas, alinhando diversas políticas públicas na garantia de direitos como moradia, educação, saúde, trabalho e o lazer. Essa configuração deve estar sempre nos processos de planejamento e nas metas estabelecidas, sendo cobrados pela sociedade e suas instituições.

Harvey (2014, p.247) completa esta perspectiva com a ideia de que essa reconstrução deve ocorrer para se reconfigurar a cidade não apenas como um lugar/território, mas como um corpo político sustentável, que possua a capacidade de erradicar a pobreza e a desigualdade social, curando as feridas da degradação ambiental e garantindo o desenvolvimento e bem-estar das futuras gerações.<sup>179</sup>

Com isto, conclui-se que o direito à cidade é assim um direito comum, antes de ser individual, dependendo de ações coletivas para se realizar e para conquistar seu sentido (MAGALHÃES, 2019, p.88). O fato é que essa “ação coletiva”, que está relacionada às políticas públicas, legislações e decisões judiciais, não deve se restringir a uma única cidade ou região. Ela precisa compactuar princípios e metas que se estendam por vários lugares e fortaleçam a perspectiva de realização das metas defendidas (HARVEY, 2012, p.81).

Importante também a compreensão de que a gestão democrática que produz a organização do ambiente urbano só se constitui efetivamente como um direito à cidade se o próprio Estado for submetido ao controle democrático (HARVEY, 2012, p.86). Em termos gerais à formação do Estado Democrático de Direito, avaliando a perspectiva do controle do poder como uma das funções primordiais dos textos constitucionais, Canotilho (2001, p.1393-1394) afirma que

(...) o controlo de uma constituição do estado de direito democrático consistem em institucionalizar sistemas de observação que permitam: (1) *supervisionar* os tradicionais privilégios dos poderes públicos (2) e ainda de outros subsistemas (associações, *lobbies*, grupos neocorporativos, partidos políticos, multinacionais, laboratórios científicos, meios de comunicação, serviços secretos).

---

<sup>179</sup> Nelson Saule Junior (2019b, p.127-128) compactua com este sentido de direito à cidade como sendo o “(...) direito dos habitantes das cidades e povoados a participar na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, trabalho, ao lazer, à informação. Inclui também direito à liberdade de organização; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças.”

Canotilho (2021, p.1394) ainda explica que nenhuma forma de controle institucional pode dispensar o controle realizado pela população<sup>180</sup>. Oscar Vieira (2018, p.131) no mesmo sentido, relatando a compreensão de Holmes e Rosseau, afirma que “(...) a eficácia da constituição democrática depende sobretudo da organização política dos governados para que os governantes deem a devida atenção aos seus direitos e se conduzam em conformidade com os limites estabelecidos pela constituição.”

Esse controle e essa gestão democrática no que se refere às cidades “(...) é o direito de produzir e ter acesso à possibilidade de desenvolver-se no território urbano.” (CASIMIRO, 2020, p.6). Lígia Casimiro (2021, p.224) ainda afirma que a participação popular é imprescindível, não sendo “(...) possível tratar de políticas urbanas e regionais sem sua presença em todo o processo de planejamento, que tem por princípio natureza articuladora e democrática na perspectiva constitucional de 1988.”

A participação da população tanto no planejamento quanto na condução, controle e monitoramento das Administrações Públicas é uma das condições para que uma sociedade se desenvolva e avance em suas perspectivas. Essa participação é “(...) instrumento de democratização que possibilita aos interessados atuar no direcionamento das decisões sobre a planificação da cidade, bem como no controle das ações eleitas, de caráter público ou não, mas sempre com resultados reflexivos para a coletividade.” (CASIMIRO, 2021, p.24)

Desta forma, a criação e configuração das políticas públicas, envolvendo desde leis até decisões judiciais que as confirmem, sobretudo a depender de sua abrangência e ingerência, devem buscar a efetivação de direitos fundamentais e a reorganização do espaço urbano, quando se tratar da regulamentação jurídica das cidades. Isso tem por base um tipo de planejamento que tem como meta a estruturação de planos sistemáticos, urbano-regionais, que incluam social e economicamente as pessoas. Esses planos devem acontecer com a maior participação popular possível “(...) condição material (dada a possibilidade de legitimação das decisões a serem tomadas) e formal para sua aprovação, com previsões específicas no Estatuto da Cidade e, de maneira mais genérica, no Estatuto da Metrópole.” (CASIMIRO, 2021, p.224)

---

<sup>180</sup> “A existência de um espaço político público ‘desconfiado, móvel, vigilante e bem informado’ (J. Habermas) que dinamize iniciativas populares, introduz alternativas nas escolhas políticas, domestique o poder dos media, imponha justificações rigorosas aos actos políticos, defenda o espaço dos cidadãos perante os privilégios neocorporativos, é hoje um controlo insubstituível nos estados constitucionais.” (CANOTILHO, 2001, p.1394).

Essa configuração é da essência do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de nº11 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, abordando a necessidade de mudanças na estrutura da cidade para que determinados fins eleitos socialmente sejam alcançados e para que haja a garantia de direitos fundamentais para as presentes e futuras gerações, consolidando processos de planejamento com a perspectiva da participação popular.

Com isso, a partir da análise da política urbana constitucional à luz do ODS nº11, comprometida com a realização dos direitos fundamentais das atuais e futuras gerações, admitindo-se que todas as pessoas são iguais no lugar e também no tempo (LEITE e AYALA, 2002, p.89) e diante da integração do sentido do ODS nº11 com os demais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, entende-se que a totalidade social ainda que submetida a um ordenamento jurídico, possui um direito à cidade que deve, por essência, ser compreendido como o direito de reconstruir e recriar seu próprio lugar comum “(...) com uma imagem totalmente distinta, que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da degradação ambiental.” (HARVEY, 2014, p.247)

Trata-se o direito à cidade de um direito que se produz por atos organizados e planejados, configurados em rumo e dimensão coletivamente orquestrados, de caráter difuso e/ou coletivo, intergeracional e, por essência transformador da realidade, assimilando sua essência, como o direito ao desenvolvimento e ao ambiente, de “(...) uma ética que se ocupa do reconhecimento de novas relações entre sujeito humano e ambiente, atribuindo ao último posição de dignidade autônoma (...)” (LEITE e AYALA, 2002, p.89), sendo garantido no âmbito constitucional em interface constante com a realidade, visto o papel “(...) integrativo e compensador da policontextualidade (...)” da própria Constituição (CANOTILHO, 2001, p.1393).

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho adotou como problema identificar a possibilidade de leitura dos dispositivos constitucionais referentes à política urbana face o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, de forma que isso pudesse contribuir para a caracterização de conteúdo da política urbana brasileira.

A hipótese principal do trabalho referente à compreensão dos pressupostos e do conteúdo do ODS nº11 como conformador de conteúdo para a aplicação das normas constitucionais relativas à política urbana foi confirmada por meio do processo de interpretação/complementação das normas existentes no ordenamento constitucional brasileiro.

Ressalva-se que esta confirmação apresentou duas variáveis: a primeira, já esperada, de que o ODS nº11 não adentra o sistema nacional com imperatividade, por se tratar no sistema jurídico internacional de uma fonte de direito formada por normas flexíveis (*soft law*). Isso mantém o limite da integralidade do paradigma territorial da política urbana constitucional ainda que relativizado diante da possibilidade de influência dos ODS à aplicabilidade e interpretação das normativas brasileiras, já que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas são identificados como elementos que buscam garantir o mínimo necessário para se realizar os direitos humanos e, por consequência, os direitos fundamentais.

A segunda variável da hipótese confirmada neste trabalho passa pelo processo que compreende a perspectiva de entrada do paradigma do desenvolvimento sustentável estabelecido pelos ODS no sistema jurídico nacional. Mesmo que o sistema brasileiro já possua um paradigma estabelecido para o desenvolvimento sustentável com centralidade geral estabelecido no art. 225 da Constituição da República e, para a política urbana, no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, voltada para a obtenção de cidades sustentáveis, o paradigma dos ODS, em especial o de número 11, permite que se produza uma perspectiva crítica quanto a aplicação destes conteúdos no campo jurídico, configurando a necessidade de troca do paradigma tradicional liberal-legalista, de origem cartesiana-lockiana-newtoniana, por um paradigma sistêmico, permeado na seara sócio-econômico-ambiental por uma compreensão de totalidade.

A formulação do desenvolvimento sustentável como um direito predominantemente difuso e intergeracional rompe com a perspectiva tradicional liberal-

legalista e exige novas formas de mediação com a realidade, sobretudo para que se possa realizar efetivamente os direitos fundamentais, buscando-se o bem-estar de todas as pessoas.

Diante disto, o primeiro capítulo se dedicou a realizar um estudo na doutrina a respeito da política urbana sob a ótica tradicional. Desta revisão doutrinária concluiu-se que esta perspectiva dá suporte à organização das cidades e à solução de problemas urbanos, geralmente provenientes das relações vinculadas a propriedade imobiliária e ao uso da terra. Mesmo que com princípios e ferramentas constitucionais avançadas, como a função social da propriedade, a função social da cidade e os planos diretores, e mesmo diante de regulamentações legais bastante progressistas, como o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole, a conformação político-jurídica brasileira ainda se prende na perspectiva liberal-legalista, que produz interpretações segmentadas do direito com a intensão de resolver em sua maioria problemas individuais, por meio do Poder Judiciário.

Ao término do primeiro capítulo estas questões já são confrontadas para que se perceba a necessidade de se utilizar um referencial teórico diferente daquele que tradicionalmente é utilizado para a interpretação/aplicação das normas jurídicas. A intenção é apresentar um referencial teórico mas adequado aos avanços legislativos existentes no Brasil e com uma perspectiva semelhante à configuração do desenvolvimento sustentável, da política urbana e das relações humanas com o ambiente onde vivem.

Com isto, conclui-se o primeiro capítulo indicando ser necessário que o referencial teórico não se prenda a limites territoriais ou geográficos para o estudo de temas relacionados à cidade, utilizando-se um processo de mediação entre teoria e prática que não separe a parte do todo, entendendo-se que este possui características próprias e que aquele deve ser sempre analisado em função do todo e de sua relação com as demais partes. Também acompanha este referencial teórico a noção de que toda a produção de conhecimento integra objeto e sujeito, numa construção relacional, o que colabora com a produção da imagem e do conteúdo do objeto conhecido.

O capítulo segundo apresenta a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como uma construção histórica que se inicia na década de 60 do século XX e que possui, junto com outros tantos documentos, conferências, acordos e tratados internacionais, a intenção de efetivar processos planetários de desenvolvimento que permitam a erradicação da pobreza, a implementação dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente natural e artificial, garantindo a

diversidade cultural, além das condições materiais e imateriais para a existência digna das atuais e futuras gerações.

Este capítulo também constata que o desenvolvimento sustentável possui várias dimensões, abarcando diversos segmentos da vida humana, o que faz com que os elementos do ODS nº11 tenham que ser aferidos no mínimo diante dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e de suas metas, quando não diante de outros documentos, regras, diretrizes e conteúdos produzidos com o mesmo intuito. Neste capítulo também se apresenta as concepções teóricas e práticas dos principais elementos componentes do ODS nº11, conceituando-se o que significa seguro, inclusivo, resiliente e sustentável.

Assim, o capítulo segundo permite inferir que a concepção jurídica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas não é imperativa à realidade brasileira, por não adentrarem à realidade nacional por tratados internacionais devidamente reconhecidos pelos mecanismos previstos na Constituição da República. Porém, em face de alterações significativas no sentido da soberania dos Estados nacionais, que passam a se desterritorializar em função principalmente do processo de globalização, é reconhecido a estes ODS a qualidade de *soft law*, que, no campo interpretativo, tende a contribuir com processos de entendimento e compreensão tanto do direito quanto dos fatos envolvidos.

No terceiro capítulo constata-se que diante da perspectiva de um novo constitucionalismo, que entende as Constituições como sistemas jurídicos abertos e plurais, inicia-se um processo de trocas de sentidos e compreensões entre diversos ordenamentos jurídicos de âmbito nacional, envolvendo também conteúdos produzidos por instituições internacionais. Entre estes conteúdos estão os vinculados aos ODS, o que permite se aceitar, face ao fato de se reconhecer que estes foram desenvolvidos para contribuir com a realização dos direitos humanos, que tais Objetivos também podem e devem fornecer referenciais mínimos para a realização dos direitos fundamentais.

A política urbana presente na Constituição da República apresenta diante destas configurações e conceitos do novo constitucionalismo a abertura necessária para que venha submeter-se a processos de integração que conformem sua densidade tanto provenientes de legislações infraconstitucionais, quanto de elementos, regras e diretrizes internacionais, legitimamente reconhecidos. É fundamental afirmar-se que estas implicações externas que adentram ao perímetro interno de validade normativa estatal, ainda que plural, seja motivando legislações, qualificando processos de interpretação ou

orientando administrações e políticas públicas, deve passar por um filtro realizado pelas próprias balizas dos Estados, sobretudo, no caso ora estudado, pela Constituição da República Federativa do Brasil.

Desta forma, estas novas conformações produzidas da interação do ODS nº11 com a política urbana constitucional e infraconstitucional brasileira produzem a reformulação de conceitos, regras e princípios disciplinados no ordenamento jurídico pátrio. Diante do foco desta pesquisa voltada às normas constitucionais da política urbana, estas reformulações permitem aferir releituras produzidas pela integração de conteúdo e de método de análise e interpretação.

Tais métodos e conteúdos permitiram que o núcleo da política urbana constitucional brasileira apresentado no primeiro capítulo pudesse ser reorientado com a conformação de novos pontos nodais traduzidos em normas constitucionais. São estas: o princípio da função social da cidade sustentável, o princípio da função socioambiental da propriedade e o princípio do planejamento mediante processos democráticos inclusivos, que possam produzir novos sentidos para os direitos relacionados à cidade e para a realidade desta.

Esta perspectiva de planejamento democrático, unida a concepção de desenvolvimento sustentável, garante a compreensão de que o direito à cidade se torna intrínseco desta reformulação, presente no processo de construção e reconstrução do ambiente urbano necessário para se transformar a realidade, garantindo efetivamente as condições de vida digna para as atuais e futuras gerações.

Essa concepção exige que a política urbana revisitada e lida às luz do ODS nº11 mantenha o processo de efetivação de direitos fundamentais, permitindo e instrumentalizando a construção de lugares e momentos sustentáveis para além da ordem apenas local-espacial, ainda que integrada e dependente desta. Esta compreensão garante o processo de reformulação de caminhos por meio de planejamentos democráticos para a constituição de vida digna a todos, tanto no espaço, quanto no tempo, permitindo também que esta ordem de participação contribua para a dogmática e compreensão dos direitos fundamentais.

O ODS nº11, bem como os demais que colaboram para a integração de sua perspectiva, são base sob o qual se deve incrementar processos de avanço da política urbana na busca da implementação de direitos humanos e fundamentais, que retornando ao âmbito local, mantém sua perspectiva global, permitindo-se reformular

constantemente, de modo que novos processos de recomposição política levem a reorientação de regras e conteúdos que se propõem universais.

Como já dito antes, percebe-se que estas ferramentas já estão presentes no ordenamento jurídico brasileiro, o que além de uma reflexão importante é um fato significativo para quem quer construir o desenvolvimento da cidade, da região e do país de forma sustentável. Ocorre que é fundamental também se observar que se torna imprescindível alterar o olhar dos operadores do direito e dos formuladores de políticas públicas para a realidade urbana e para estas ferramentas/instrumentais, permitindo que elas sejam utilizadas retirando tanto do Estado quanto da sociedade a sinergia necessária para a efetivação destes padrões de dignidade para todas as pessoas, aqui (e em todo o planeta), bem como agora e no futuro.

Concluindo-se, por tanto, que todo o processo de planejamento urbano, periurbano e interurbano necessite respeitar as metas dos ODS, como instrumento mínimo de realização dos direitos humanos e fundamentais, em um processo de intergração com a realidade que oportunize mudanças e a elevação dos níveis de dignidade das pessoas.

O fato é que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas ganham relevância na integração com a política urbana constitucional, no recorte da presente pesquisa, por produzirem um paradigma a ser dialeticamente seguido e confrontado/superado na construção das perspectivas locais, colaborando com a integração de planejamentos e metas para se alcançar a transformação que colabore com a conformação de conteúdo e realização dos direitos fundamentais.

Com isso, parte-se de um ponto (os ODS) que deve ser sempre superado e reformulado, como um sentido básico, não fechado. Isso permitiria em tese que um determinado planejamento urbano ou interurbano sofresse inferências quando não estivesse apto a pelo menos produzir os sentidos e alcançar as metas previstas no ODS nº11 e nos demais.

Da mesma forma, isso também permitiria que alinhamentos extramunicipais se realizassem, democraticamente, para o aperfeiçoamento do processo de desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, da implementação dos direitos fundamentais para todos os moradores da cidade.

Além de permitir a implantação de padrões mínimos de desenvolvimento, sem que um foco, como o econômico, por exemplo, ultrapasse a importância dos demais (tanto da área social como da realidade ambiental), garantindo e interferindo em todos os processos de planejamento, na formulação e gestão das políticas públicas ou mesmo na

garantia dos vários direitos humanos e fundamentais, a integração dos ODS (e de outras normativas internacionais) ao sistema constitucional pode servir de parâmetro de controle para o mérito das ações do Estado.

Isso não tende a homogeneizar a conformação sócio-cultural da realidade brasileira, mas apenas apresentar elementos básicos que permitam retirar da realidade características que são normalizadas como se cultura fossem, em circunstâncias que oprimem mulheres, meninas, homossexuais, negros, etc, produzindo violência e oprimindo aqueles estão historicamente no campo dos excluídos. Fatos estes que também estão presentes no dia a dia da conformação urbana<sup>181</sup>.

Esse processo deve ocorrer dentro de uma dinâmica sistêmica, sustentada sobre a dialética da totalidade, contrapondo-se à tradicional visão liberal-legalista. Um exemplo de procedimento e decisão com este cunho tradicional liberal-legalista, incompatível com as necessidades de construção de patamares de desenvolvimento sustentável nas cidades, pode ser observado em todo o processo (no âmbito administrativo e judicial) que tratou da implantação de um novo modal de transporte público intermunicipal na região metropolitana de Cuiabá.

Pensado e projetado para estar em funcionamento na Copa do Mundo de 2014, o sistema de transporte público VLT (Veículo Leve sob Trilhos) foi licitado e contratado em 2012, tendo sofrido inúmeras interrupções por diversas decisões judiciais<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup> Um exemplo significativo que o Brasil possui até hoje, totalmente normalizado e bastante simples, ocorre na divisão social que se permite fazer a implantação do chamado “elevador social”, que via de regra é utilizado para se transportar objetos e coisas para as unidades habitacionais e comerciais construídas em condomínios horizontais, e que, da mesma forma, é o lugar disponibilizado para os trabalhadores do edifício, sobretudo para as empregadas domésticas.

<sup>182</sup> A decisão mais recente sobre o tema produzida pelo Superior Tribunal de Justiça relata “(...) que a obra de aproximadamente 22 km, ligando Cuiabá à vizinha cidade de Várzea Grande, deveria ter ficado pronta em março de 2014, como parte das obras para a Copa do Mundo, mas os trabalhos foram interrompidos por uma série de questionamentos judiciais, e segue atualmente inacabada.

Até o momento apenas 6 km foram concluídos e a faixa por onde passariam as composições está abandonada, e os veículos - fabricados pela espanhola CAF - continuam abandonados no pátio-garagem de Várzea Grande, sem qualquer perspectiva de atividade.

Diante de tal cenário, o Governador do Estado de Mato Grosso, senhor Mauro Mendes, recentemente anunciou que optou pela substituição do modal de transporte, de Veículo Leve sobre Trilhos - VLT para o Bus Rapid Transit - BRT (doc. anexo), alegando que tal decisão fora embasada em estudos técnicos elaborados pelo Governo do Estado e pelo grupo Técnico criado na Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, órgão integrante do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Inclusive o próprio Governador do Estado informou que teria encaminhado ofício ao Ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, solicitando autorização para a execução da obra e que o processo licitatório para tanto será lançado no início do ano de 2021.

Ocorre que tal decisão emanada da autoridade coatora se deu de forma unilateral, sem qualquer espécie de participação dos municípios por onde o modal de transporte vai ser implantado, qual seja, Cuiabá e Várzea Grande, e tampouco os estudos técnicos citados pela autoridade coatora que teriam embasado tal decisão foram disponibilizados aos municípios.” (BRASIL, STJ, 2022)

Essa obra, agora no ano de 2022, estava ainda em debate no Superior Tribunal de Justiça para dirimir empasse sob o argumento de ter havido circunstância que preteriu os Municípios de Cuiabá e Várzea Grande da escolha do referido modal.

Independentemente da decisão e das normas que incidem sobre a situação, deve-se observar que a dinâmica da política urbana prevista na Constituição da República a luz do ODS nº11 da Organização das Nações Unidas não é compatível com a dinâmica de solução de conflito e de controle executada atualmente pelo Estado brasileiro. Isso precisa ser corrigido para que haja um enquadramento de toda a atuação estatal e social na dinâmica de desenvolvimento sustentável, que possui metas e prazos certos para se realizar.

Em um primeiro momento, a configuração de um planejamento realizado em conjunto pelas unidades federadas envolvidas, que vincule as posturas seguintes de qualquer dos órgãos envolvidos<sup>183</sup>, deve garantir padrões de segurança jurídica e de execução das metas estabelecidas tanto localmente quanto em âmbito regional ou nacional, por meio de processos de um planejamento democrático.

Em seguida, uma vez diante de um problema concreto que acarrete judicialização ou paralisação da política pública ou ação específica, por qualquer dos órgãos de controle, essa configuração não pode e nem deve ser tratado sob uma dinâmica liberal-legalista por parte da estrutura de poder estatal que passa a ser responsável pela solução do conflito suscitado. Agir desta forma, com a passividade que o referido órgão age em qualquer outro conflito que busca solução unipessoal ou de pequenos coletivos é inviabilizar a configuração da ação que busca o estabelecimento de uma realidade concreta que contribua para se alcançar as metas dos ODS e a implantação do desenvolvimento sustentável como atitude de Estado.

Essa postura tradicional afronta uma leitura integrada da política urbana como instrumento de realização de direitos humanos e fundamentais, sobretudo diante de questões como as mudanças climáticas, catástrofes sociais e ambientais, o desenvolvimento econômico, social e ambiental, a necessidade da erradicação da pobreza, etc.

Essa conclusão pode ser diagnosticada em diversas demandas que envolvam questões ambientais, de moradia, de desmatamento, de preservação da cultura local, ou, via de regra, referidas geralmente na conformação de processos de planejamento que

---

<sup>183</sup> Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal já consolidou a necessidade de participação paritária dos municípios da região metropolitana com o Estado. (BRASIL, STF, 2013 e BRASIL, STF, 2022)

pretendem implantar dinâmicas de desenvolvimento sustentável para as cidades, alcançando todos os órgãos de controle que mantêm uma forma de atuação passiva, dentro de um modelo liberal-legalista.

Isso tudo observado em um único sentido de atuação estatal, que são os sistemas de controle. Haveria também desdobramentos nos processos de criação e implantação de políticas públicas, nas próprias dinâmicas de planejamento, na condução dos processos de participação, etc, que mereceriam alteração de postura por quem os conduz, mais adequada a finalidade de se construir um ambiente sustentável.

A ideia não é e nem pode ser abandonar o paradigma do Estado-garantia, mas também não se pode aceitar do ator que conduz o processo de decisão de uma atuação que busca garantir processos de desenvolvimento sustentável, por meio de diversos direitos, uma postura de passividade como se tivesse solucionando um problema no final do século XIX.

Essa configuração produz novos impulsos que precisam ser recepcionados por toda a sociedade e por quaisquer instâncias do Estado, construindo soluções inteligentes e dinâmicas para uma realidade que necessita de transformações significativas para alcançar objetivos e para efetivar para todos os direitos fundamentais.

Como dito, tudo isso sendo sempre sob o mote da participação, preferencialmente em todos os níveis de poder do Estado, e tendo na atuação da população o real controlador deste poder.

É fato que tal tarefa não é fácil, sobretudo em um país de excluídos e com fatores culturais tão enraizados no escravagismo, como é o caso do Brasil. Porém, hoje estas reformulações de compreensão e atitude tornam-se possíveis e necessárias diante de instrumentos sociais e legais de organização das cidades quando lidos com a perspectiva da realidade concreta instrumentada por processos de mudanças alavancados pela vontade popular e por uma perspectiva planetária, como a trazida pelos novos padrões de desenvolvimento sustentável característicos dos ODS.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando Menezes de. Tratamento constitucional da autonomia municipal e da função social da propriedade urbana – noções gerais. **Cadernos jurídicos**. São Paulo, ano 18, nº46, jan./mar. 2017. Disponível em <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/du%20i%205.pdf?d=636682907232710476>. Acessado em 14.12.2021.

ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. Globalização, constitucionalismo e os Poderes do Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 219, p.327-261, jul./set. 2018. Disponível em [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril\\_v55\\_n219\\_p237](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p237). Acessado em 24.6.2021.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, 1998. Disponível em <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>. Acessado em 26.5.2022.

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de direito urbanístico**. São Paulo: Thonson Reuters Brasil, 2019.

ARAGÃO, Daniel Maurício Cavalcanti de. **O direito de propriedade em contradição e colisão com os direitos humanos**. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: Antônio Carlos Wolkmer. Florianópolis, 2002.

BALBIM, Renato. Direito à cidade, participação local e relações internacionais. *In*. MARX, Vanessa e COSTA, Marco Aurelio. **Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições à Habitat III**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016.

BAMBIRRA, Vania. **O capitalismo dependente latino-americano**. 4ed. Florianópolis: Insular, 2019.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030**. Petrópolis: Vozes, 2020.

BARRAL, Welber de Oliveira. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 5ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 240, p. 1-42, Abr./Jun 2005. Localizado em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>. Acessado em 15.04.2020.

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. **Constituição, quo vadis? Por um constitucionalismo da diferença como resposta aos desafios contemporâneos à**

**teoria constitucional.** Tese (Doutorado em Direito) apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2011.

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. **Constitucionalismo para além da constituição: permeabilidade, diálogo e convergência.** São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade. Fragmentos de um dicionário político.** 24ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito.** São Paulo: Ícone, 1995

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: A quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** 2ª Tiragem. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 30.11.2021.

BRASIL. **Estatuto da Cidade.** Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Mais de 80% da população brasileira habita 0,63% do território nacional.** Gestão ambiental e territorial, 2017. Disponível em <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/28840923/mais-de-80-da-populacao-brasileira-habita-063-do-territorio-nacional>. Acessado em 17.7.2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021.** Editora Estatísticas Sociais: Brasília, 2021. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>. Acessado em 2.12.2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGECidades,** 2015/2019. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/23/26170>. Acessado em 17.7.2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Agenda 2030: ODS – Metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Brasília: Livraria IPEA,

2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acessado em 10.10.2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº3.365**, 1941. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acessado em 30.7.2022.

BRASIL. **Lei nº6.766**, 1979. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acessado em 28.7.2022.

BRASIL. **Lei nº6.938**, 1981. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acessado em 28.7.2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 94**, 1998. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp94.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp94.htm). Acessado em 28.5.2022.

BRASIL. **Lei nº10.257**, 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acessado em 30.11.2021.

BRASIL. **Decreto nº4.377**, 2002. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acessado em 26.7.2022.

BRASIL. **Lei nº 11.107**, 2005. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acessado em 28.5.2022.

BRASIL. **Lei nº13.311**, 2016. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13311.htm). Acessado em 29.5.2022.

BRASIL. **Decreto nº6.949**, 2009. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acessado em 26.7.2022.

BRASIL. **Lei nº 12.587**, 2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm). Acessado em 2.7.2022.

BRASIL. **Lei nº 13.089**, 2015. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acessado em 27.5.2022.

BRASIL. **Lei nº 13.645**, 2017. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13645.htm). Acessado em 10.7.2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris. Contribuições nacionalmente determinadas**, 2016. Disponível em <https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>. Acessado em 23 set. 2019.

- BRASIL, STF, **ADI 478**, rel. min. Carlos Velloso, j. 9.12.1996, DJ de 28.2.1997.
- BRASIL. STF, **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº2.213-0**, do Distrito Federal, rel. Min. Celso de Mello, DJ.23.04.2004.
- BRASIL, STF, **AI 491.420 AgR**, rel. min. Cezar Peluso, j. 21.2.2006, *DJ* de 24.3.2006.
- BRASIL, STF, **ADI 1.842**, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 6.3.2013, *DJE* de 16.9.2013.
- BRASIL, STF, **RE 795.804 AgR**, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.4.2014, *DJE* de 16.5.2014a.
- BRASIL, STF, **ADI 2.077 MC**, rel. p/ o ac. Min. Joaquim Barbosa, j. 6.3.2013, *DJE* de 9.10.2014b.
- BRASIL. STF, **Habeas Corpus Coletivo nº143.641, de São Paulo**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, J.20.2.2018a.
- BRASIL. STF, **Habeas Corpus nº152.932**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ.27.2.2018.
- BRASIL. STF, **Reclamatória nº29848**, Rel. Min. Rosa Weber, j.27.4.2018, DJ 3.5.2018.
- BRASIL. STF, **Agravo Regimental em Habeas Corpus nº 156392**, Rel. Min. Ricardo Lewandowisk, j.19.12.2018, DJ.4.2.2019.
- BRASIL. STF, **Reclamação nº33222**, Rel. Min. Rosa Weber, j.22.2.2019, DJ 6.3.2019.
- BRASIL. STF, **Habeas Corpus nº166.379**, Rel. Min. Edson Fachin, j.14.3.2019, DJ 18.3.2019.
- BRASIL. STF, **Habeas Corpus nº179.597**, Rel. Min. Edson Fachin, j.17.12.2019, DJ 19.12.2019.
- BRASIL. STF, **Referendo na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº6.387, do Distrito Federal**, Rel. Min. Rosa Weber, J.7.5.2020a.
- BRASIL. STF, **Agravo Interno no Recurso Extraordinário com Agravo nº1262431**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j.14.4.2020, DJe 17.4.2020.
- BRASIL. STF, **Referendo na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6327**, Rel. Min. Edson Fachin, j. 03.04.2020, DJe 19.6.2020b.
- BRASIL. STF, **ADI nº4.069**, Rel. Min. Edson Fachin, j. 8.9.2020, *DJE* 24.9.2020c.
- BRASIL. STF, **HC nº192.838**, Rel. Min. Edson Fachin, j. 3.11.2020, DJ 5.11.2020d.

BRASIL. STF, **Reclamação nº45852**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j.18.2.2021, DJ 22.2.2021a.

BRASIL. STF, **ARE nº954.858**, Rel. Min. Edson Fachin, j.23.8.2021b.

BRASIL. STF, **ADI nº6.672**, Rel. min. Alexandre de Moraes, j. 15.9.2021, DJe de 22.9.2021c.

BRASIL.STF, **ADI nº6.573**, Rel. Min. Edson Fachin, j. 16.5.2022, Dje 5.8.2022.

BRASIL. STJ, **Recurso Especial nº1574350, de Santa Catarina**, Rel. Min. Herman Benjamin, DJ.6.3.2019.

BRASIL, STJ, **AgInt no AREsp nº 1.723.597**, Rel. Min. Herman Benjamin, J 29.3.2021, DJe 6.4.2021a.

BRASIL. STJ, **Habeas Corpus nº643844**, Rel. Min. Félix Fischer, DJ.12.5.2021.

BRASIL. STJ, **Habeas Corpus nº654379**, Rel. Min. Félix Fischer, DJ.14.5.2021.

BRASIL. STJ, **Habeas Corpus nº652430**, Rel. Min. Félix Fischer, DJ.15.5.2021.

BRASIL. STJ, **Habeas Corpus nº655490**, Rel. Min. Félix Fischer, DJ.19.5.2021.

BRASIL. STJ, **MS nº27.218**, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 21/06/2022.

BREGA, José Fernando Ferreira e SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. Função social da propriedade urbana e condicionamento da propriedade. *In*. MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Haadlich e GREGO-SANTOS, Bruno. **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2018.

BRENNER, Neil. Teses sobre a urbanização. **Revista eletrônica e-metropolis**. Rio de Janeiro, nº19, ano 5, dez. 2014.

BÜHRING, Márcia Adrea. Cidades resilientes a catástrofes: o exemplo de Porto Alegre. *In* RECH, Adir Ubaldo e COIMBRA, Diego. **A cidade: uma construção interdisciplinar**. Caxias do Sul: Educs, 2016.

BURGOS, Raúl. Planejamento participativo – A saga da participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis (1993-2013 →2017). *In*. PERES, Lino Fernando Bragança. **Confrontos na cidade: luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Arquitetura & Urbanismo/UFSC; Instituto Cidade e Território/IT Cidades, 2022.

CAFRUNE, Marcelo e KOZEN, Lucas P. Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista. *In*. SOUZA JUNIOR, José Geraldo [et.al.] **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. [et. al] **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CAPRA, Frijof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CAPRA, Frijof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CAPRA, Frijof e MATTEI, Ugo. **A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade**. São Paulo: Cultrix, 2018.

CARRIÓN, Fernando. La “Agenda Oculta” de Habitat III em Quito. **El País, Blog/Planeta futuro: seres urbanos**. Disponível em [https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres\\_urbanos/1478767051\\_442355.html](https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html). Acessado em 27.12.2021.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2007. Disponível em <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf>. Acessado em 21.7.2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; PEREZ, Marcos Augusto. Delineamento do direito urbanístico no Brasil. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; GRECO-SANTOS, Bruno (Coord.). **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo. **A atualidade do debate sobre políticas urbanas para promoção do direito à cidade**. Disponível em [https://www.academia.edu/50816585/A\\_ATUALIDADE\\_DO\\_DEBATE\\_SOBRE\\_POL%C3%8DTICAS\\_URBANAS\\_PARA\\_A\\_PROMO%C3%87%C3%83O\\_DO\\_DIREITO\\_%C3%80\\_CIDADE](https://www.academia.edu/50816585/A_ATUALIDADE_DO_DEBATE_SOBRE_POL%C3%8DTICAS_URBANAS_PARA_A_PROMO%C3%87%C3%83O_DO_DIREITO_%C3%80_CIDADE). Acessado em 22.7.2022.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Da articulação das políticas como diretriz constitucional: reflexão sobre uma coordenação democrática de planejamento e serviços urbanos regionais. **Revista brasileira de direito urbanístico**. Belo Horizonte, ano 7, nº12, jan./jun, 2021.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CITIES FOR ADEQUATE HOUSING. **Municipalist Declaration of Local Governments for the Right to Housing and the Right to the City**. New York, 2018.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMPARATO, Fabio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *Revsita CEJ*, v.1, nº3, set./dez, 1997. Disponível em <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123>. Acessado em 2.7.2022.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. **A nova Carta de Atenas: a visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do século XXI**. Lisboa, 2003. Disponível em [https://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT\\_02\\_carta%20atenas.pdf](https://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf), acessado em 29.6.2018.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. **Carta de Atenas**. Atenas, 1933. Acessado em 29.06.2018 *in* <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>.

CONSANI, Ana Claudia do Rego. **Os direitos adquiridos na Constituição Federal de 1988**. 2009. 184f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo.

COROMINAS, Vivian Valverde. e CARRIÇO, José Marques. A evolução do direito de propriedade e a função sócia da propriedade. **Revista de Direito Urbanístico: Cidade e Alteridade**. Curitiba, v.2, n.2, Jul/Dez. 2016.

CORREA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Almedina, 2001.

COSTA, Laisa Pavan da. **O direito fundamental à cidade sustentável: existência e conteúdo no direito brasileiro**. Florianópolis: Habitus, 2020.

COSTA, Moacir. A propriedade na doutrina de Duguit. **Trabalho apresentado ao processo Miguel Reale**. São Paulo: USP, 1952. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66216/68826/87602>. Acessado em 30.11.2021.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual**. Brasília: IPEA, 2017.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes**. Curitiba: Juruá, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva e PRIESS, Alexandre dos Santos. O plano diretor como instrumento de planificação das cidades: uma análise das consequências jurídicas da sua não revisão e os eventuais impactos da lei nº13.655/18 (LINDB). **RJLB**, ano 6, nº2, 2020. Disponível em [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/2/2020\\_02\\_0681\\_0712.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/2/2020_02_0681_0712.pdf). Acessado em 21.7.2022.

DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 3ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites a autonomia municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DOMINIQUE CARREAU, Jahyr e BICHARA, Philippe. **Direito internacional**. 2ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

FARIA, Simoni Salemi de. Função social da mobilidade urbana. In MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino Azevedo e MOTA, Mauricio Jorge Pereira. **Funções sociais da cidade: teoria e espécies à lua da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 14.ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2018.

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Porto Alegre: Brookman, 2013.

FELTRIN, Aline. Acidentes em rodovias do Brasil têm 10 mortes a cada 100 vítimas. **Estadão**, 15 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://estradao.estadao.com.br/caminhoes/acidentes-em-rodovias-do-brasil-tem-10-mortes-a-cada-100-vitimas/#:~:text=Al%C3%A9m%20disso%2C%20o%20n%C3%BAmero%20de,a%20mais%20do%20que%202020>. Acessado em 5.7.2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9.ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum Ensaios: revista de arquitetura e urbanismo**, nº4, 2005. Disponível em <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/783/763>. Acessado em 1.7.2022.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil**, s/d. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil/view>. Acessado em 22.11.2021.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da constitucionalidade das leis municipais**. 3.ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 5ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FLORES, Joaquim Herrera. **A (re)invenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GABSCH, Rodrigo D'Araujo. **Aprovação de tratados internacionais: possíveis opções para acelerar seu processo**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

GALVÃO, Thiago Gehre. ODS 11 “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.” In MENEZES, Henrique Zeferino de (org.) **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais**. João Pessoa: Editora UFPB, 2019.

GARCIAS, Carlos Mello e BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções sociais da cidade. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba: Unibrazil, v.04, 2008. Disponível em <http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>, acessado em 29.6.2018.

GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GONÇALVES, Daniela Oliveira e REZENDE, Elcio Nacur. Função socioambiental da propriedade: a busca por uma determinação pragmática de aferição de cumprimento. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, ano XVIII, n. 22, jan./dez. 2013.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro, AIETA, Vânia Siciliano e KISE, Alexandre. **Direito urbanístico e ambiental constitucional: a valorização das cidades, da**

**participação popular como o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.** 2ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 7ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GREGO-SANTOS, Bruno. Direito urbanístico brasileiro e ordem urbanística internacional. *In.* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Haadlich e GREGO-SANTOS, Bruno. **Direito urbanístico: estudos fundamentais.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GUERREIRO FILHO, Evaldo José. **A outorga onerosa e o direito de construir: da política urbana na Constituição Federal à Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de Itapema/SC.** 1.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

GUIMARÃES, Jacson Rocha e MOTA E SILVA, Gutemberg da. Os serviços comuns metropolitanos e a autonomia municipal. **Revista de Informação Legislativa**, 21, nº83, jul./set., 1984. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181549/000410499.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acessado em 27.5.2022.

GURGEL, Carlos Sérgio. **Direito urbanístico luso-brasileiro: cidades sustentáveis e inclusivas e dever estatal de ordenação.** Vol.1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

GUSMÃO, Paulo Sérgio; CHIES, Cláudia; MENDES, Tiago Antonio Madeira. As zonas rurais no plano diretor: uma análise crítico-comparativa dos planos diretores de Campo Mourão e Terra Boa (PR). **Revista Percursos.** Maringá, v. 9, n.2, 2017.

HÄBERLE, Peter. **Direitos fundamentais no Estado Prestacional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

HÄBERLE, Peter. O constitucionalismo como projeto científico. **ReDCE** nº29, jan./jun., 2018. Disponível em [http://www.ur.es/~redce/REDCE29/articulos/04\\_HÄBERLE.htm](http://www.ur.es/~redce/REDCE29/articulos/04_HÄBERLE.htm). Acessado em 23.6.2021.

HÄBERLE, Peter. **Pluralismo e constitucion: estudios de teoria constitucional de la sociedad abierta.** Madrid: Editorial Tecnos, 2013.

HANDL, Günther. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972. Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 14 June 1992: introductory note. **Audiovisual library of international law**, 2012. Disponível em <https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>. Acessado em 13.5.2022.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. 7ed. São Paulo: Edições Loyola, 2015a.

HARVEY, David. **O direito à cidade: lutas sociais**. São Paulo, n.29, 2012. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>. Acesso em 16.10.2021.

HARVEY, David. **Os sentidos do mundo: textos essenciais**. São Paulo: Boitempo, 2020.

HARVEY, David. **Paris: capital da modernidade**. São Paulo: Boitempo, 2015b.

HECK, Luís Afonso. **O tribunal constitucional federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

HOLMES, Stephen e SUSTEIN, Cass. R. **O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: Editora WM Martins Fontes, 2019.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Agenda 2030: ODS – Metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2018**. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33895&Itemid=433](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33895&Itemid=433). Acessado em 10.10.2021.

JUNGES, Jose Roque. Cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis: análise crítica a partir da Bioética urbana. **Revista Iberoamericana de Bioética**, nº13, 2020.

KARAM, Ricardo Antônio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. Tese de Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Teses/2012/Ricardo%20Ant%C3%B4nio%20de%20Souza%20Karam.pdf>. Acessado em 11.7.2022.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 28ed. São Paulo: Brasilense, 2008.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2ed. 8ªtiragem. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. 2ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 3ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. São Paulo: EDUSP, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Nebli, 2016.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligente: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Carlos Leite, Juliana di Cesare Marques Awad. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Univesitária, 2002.

LEONETTI, Carlos Araújo. Função social da propriedade: mito ou realidade? **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Curitiba: Juruá, n.3, 1999. Disponível em <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/743/588>. Acessado em: 29.11.2021.

LEVIN, Alexandre. Autonomia do direito urbanístico e seus princípios fundamentais. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, ano 2, nº2, jan./jul. 2016.

LEVIN, Alexandre. Estatuto da metrópole (lei nº13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento para a execução das políticas públicas metropolitanas. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, nº51, set./out., 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 11ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELGARÉ, Plínio. **Direito constitucional: organização do Estado brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2018.

MENEZES DE OLIVEIRA, Fernanda Maria Diógenes de. **A outorga onerosa do direito de construir como instrumento de promoção do reequilíbrio urbano**, 2011. Disponível em <http://infoecida.blogspot.com.br/2011/03/outorga-onerosa-do-direito-de-construir.html>, acessado em 13.03.2018, às 11:58

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MENDOZA, Emílio J. Urbina. Las nuevas tendencias del derecho urbanístico global y la operacionalización de la Agenda Habitat III 2030. **Revista de Direito Público**

**Contemporâneo**, Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, a.4, v.1, n.2, jul./dez., 2020.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 2ed. Rio Janeiro: Forense, 2009.

MODESTO, Paulo. Região metropolitana, Estado e autonomia municipal: a governança interfederativa em questão. **Revista Direito do Estado**, 2016. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao#:~:text=As%20regi%C3%B5es%20metropolitanas%20s%C3%A3o%20organismos,institu%C3%ADdos%20por%20lei%20complementar%20estadual>. Acessado em 26.5.2022.

MORIN, Edgar e KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2000.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Maurício Jorge Pereira de. **Direito constitucional da cidade: teoria da constituição da cidade e do federalismo urbano (volume 1)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Maurício Jorge Pereira de. **Funções sociais da cidade: teoria e espécies à luz da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n.10.257/2001**. 4ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NASCIMENTO, Alexandre do Nascimento. A urbanização planetária neoliberal e o discurso da resiliência e da urbanização sustentável: uma reflexão crítica em torno da “nova agenda urbana global”. **Cuadernos de Geografia: Revista Colombiana de Geografia**, vol. 30, nº2, jul.-dic. de 2021.

NAÇÕES UNIDAS. ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050. **ONU News**, 2019. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acessado em 19.7.2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Articulando os programas de governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: orientação para o desenvolvimento de políticas e cidadania**, 2018. Disponível em [https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-10/Publica%C3%A7%C3%A3o%20Articulando%20os%20ODS\\_REQ\\_ID\\_6998.pdf](https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-10/Publica%C3%A7%C3%A3o%20Articulando%20os%20ODS_REQ_ID_6998.pdf). Acessado em 16.5.2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2022. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acessado em 15.6.2022.

NUNES, Wolmer Rogério da Cunha. A crise ambiental e as cidades resilientes. *In* BÜHRING, Marcia Andrea. **Função socioambiental da propriedade**. Caxias do Sul: Educs, 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de informação legislativa**. Brasília, a. 34 n. 135 jul./set. 1997. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/280/r135-31.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acessado em 12.12.2020.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. O direito do urbanismo como direito fundamental: os princípios constitucionais e as diretrizes normativas da política urbana brasileira, como elementos para a caracterização do direito do urbanismo constitucional. *In*: CARVALHO, Cláudio Oliveria de; GRASSI, Karine; GRAZIANO SOBRINHO, Sérgio Francisco Carlos. **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: EdUCS, 2018.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. A cidade e o alimento: fundamentos para a compreensão da integração dos meios urbano e rural enquanto diretriz da política urbana. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº3, ISSN 2317-7721, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, **Resolução nº41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas**, 1986. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>. Acessado em 25.11.2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 21. **Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e o desenvolvimento**. Nações Unidas, 1992. Disponível em <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acessado em 23.9.2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Cúpula das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável**. Nações Unidas, 2015b. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>. Acessado em 23.9.2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos. **Habitat II**. Nações Unidas, 1996. Disponível em [http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais\\_documento.php?idVerbete=1394&idDocumento=47](http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais_documento.php?idVerbete=1394&idDocumento=47). Acessado em 23 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nova Agenda Urbana. **A/RES/71/256. Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para Todos, 2016**. Publicado em português em 2019. Disponível em <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acessado em 29.7.2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. **Resolução nº41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas**, 1986. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>. Acessado em 25.11.2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Marco de Sendai. **A/CONF.224/CRP.1, A/RES/69/283**, 2015c. Disponível em [https://unterm.un.org/unterm/display/record/UNHQ/Sendai\\_Framework\\_for\\_Disaster\\_Risk\\_Reduction\\_/c46397f5-dc88-4079-8209-3f470e5889ee](https://unterm.un.org/unterm/display/record/UNHQ/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_/c46397f5-dc88-4079-8209-3f470e5889ee). Acessado em 10.10.2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nova agenda urbana. **A/RES/71/256. Habitat III**. Nações Unidas, 2016. Disponível em <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY> acessado em 23 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. O futuro que queremos. **Conferências das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável (Rio +20)**. Nações Unidas, 2012. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acessado em 23.9.2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando o mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nações Unidas, 2015a. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acessado em 23.9.2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. Declaração de Estocolmo: **Declaração sobre o ambiente humano**, 1972. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acessado em 10.6.2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – BRASIL. **A ONU e o Meio Ambiente**, 2020. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acessado em 12.5.2022.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. *In*: AFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PEDRA, Adriano Sant'Ana e FREITAS, Rodrigo Cardoso. A função social da propriedade como um dever fundamental. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, nº66, jan./jun.2015.

PELEGRINI, Juliana Vieira. **Estatuto da cidade e gentrificação no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2021.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães; SOBRAL, Wilde Pereira. Desenvolvimento sustentável, agenda 2030 e atuação do CNJ para redução da desigualdade de gênero. **Revista eletrônica do CNJ**, v. 5, n.1, jan./jun. 2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/226>. Acessado em 22.11.2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direito humanos e o direito constitucional internacional**. 19ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PIRES, Ederson. A origem da função social da propriedade e a sua aplicabilidade à propriedade pública. **Revista eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.1, n.1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/Ederson%20Pires%20Revista%20Direito.pdf>. Acessado em 29.11.2021.

QUOC DINH, Nguyen. DAILLIER, Patrick. e PELLET, Alain. **Direito internacional público**. 2ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2003.

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

RICARDO, Felipe Rocha e SILVA, Patrícia da. A função social da propriedade como meio de efetivação do direito à cidade. In. RECH, Adir Ubaldo, CALGARO, Cleide, BÜHRING, Marcia Andrea. **Direito e ambiente: políticas de cidades socioambientalmente sustentáveis**. Caxias do Sul: Educs, 2017.

RODRIGUES, Alerte Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrôpole**, nº12, 2ºsem.2004.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4ed. 2ºreimpr. São Paulo: Brasiliense, 2018.

ROLINK, Raquel. **São Paulo: o planejamento da desigualdade**. São Paulo: Fósforo, 2022.

ROMERO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. In. MAY, Peter H. **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 2ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Serigo Antonio Fabris, 1999.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

SÃO PAULO. Universidade de São Paulo. Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. **Biblioteca virtual de Direitos Humanos**, 1998. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0->

cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html acessado em 22.7.2018.

SÁNCHEZ, Iván Ortiz. **Introducción al Derecho Urbanístico**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial, 2018.

SANTA CATARINA. TJSC, **Agravo de Instrumento n. 1000997-64.2016.8.24.0000**, de Balneário Camboriú, rel. Des. Ronei Danielli, Terceira Câmara de Direito Público, j.3.4.2018

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. **Licença urbanística**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ed. 4ºreimpr. São Paulo: Editora da USP, 2018a.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade da urbanização em países subdesenvolvidos**. 3ed. 2ºreimpr. São Paulo: Editora da USP, 2018b.

SÁTIRO, Guadalupe Souza; MARQUES, Verônica Teixeira; Lisiane Paixão Silva. O reconhecimento jurídico do direito ao desenvolvimento como direito humano e sua proteção internacional e constitucional. **Direito e desenvolvimento**, João Pessoa, v.7, n.13, 2016. Disponível em <http://periodicos.unipe.br>. Acessado em 24.11.2021.

SAULE JUNIOR, Nelson. A cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade. *In*: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de. [et. al.] **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019a.

SAULE JUNIOR, Nelson. Direito à cidade – paradigma para a existência de cidades democráticas justas e sustentáveis. *In*: LIBÓRIO, Daniela Campos (org). **Cidades sustentáveis**. São Paulo: EDUC, 2019b.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Simone Affonso da. **O planejamento regional brasileiro pós-constituição federal de 1988: instituições, políticas e atores**. São Paulo: Annablume, 2017.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da e PEREIRA, Taís Mariana. Uma compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Revista Jurídica Cesumar**, v.18, nº3, set./dez. de 2018.

SOTTO, Debora. **A recuperação de mais-valia urbanística como meio de promoção de desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica**. Tese de Doutorado, Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2015.

SOTTO, Debora. A participação popular e a aderência ao plano diretor como condição de validade das normas urbanísticas municipais: breves reflexões sobre a teoria das fontes do direito aplicada ao direito urbanístico. In. LIBÓRIO, Daniela Campos. **Direito urbanístico: fontes do direito e direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SOUZA, Demétrius Coelho. A função sócioambiental da propriedade como condição necessária para o desenvolvimento sustentável. **Revista Jurídica da Unifil**, ano V, nº5, s/d. Disponível em [https://web.unifil.br/docs/juridica/05/ARTIGO\\_1.pdf](https://web.unifil.br/docs/juridica/05/ARTIGO_1.pdf). Acessado em 7.7.2022.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

TAVARES, André Ramos. A categoria dos preceitos fundamentais na constituição brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Revista dos Tribunais: São Paulo, n 34, jan/mar. 2001.

THORSTENSEN, Vera e MOTA, Catherine Rebouças. O Brasil frente ao “modelo de sustentabilidade” da OCDE. **Revista Tempo do Mundo**, n.25. Brasília: IPEA, 2021

TORRES, Marcos Abreu. **Conflito de normas ambientais na federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

TUSHNET, Mark. Constitucionalismo Interno e Direito Internacional. **DPU** nº35, set/out de 2010. Disponível em [http://191.232.186.80/bitstream/123456789/714/1/Direito%20Publico%20n352010\\_Mark%20Tushnet.pdf](http://191.232.186.80/bitstream/123456789/714/1/Direito%20Publico%20n352010_Mark%20Tushnet.pdf). Acessado em 24.6.2021.

UNICEF - BRASIL. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 1989. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acessado em 26.7.2022.

UNITED NATIONS. Letter dated 20 May 1968 from the Permanent Representative of Sweden addressed to the Secretary-General of the United Nations (E/4466/Add.1), **Audiovisual Library of international law**, 1968. Disponível em [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/4466/Add.1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/4466/Add.1&Lang=S). Acessado em 12.5.2022.

UNITED NATIONS. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972. **Audiovisual library of international law**, 2012. Disponível em <https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>. Acessado em 13.5.2022.

UNITED NATIONS. United Nations Conference on Human Settlements - Habitat I Vancouver, Canada, 31 May-11 June 1976. **Conferences Habitat**, 1976. Disponível em <https://www.un.org/en/conferences/habitat/vancouver1976>. Acessado em 21.7.2022.

UNITED NATIONS. Environment and Sustainable Development, **Conferences**, 2022. Disponível em <https://www.un.org/en/conferences/environment>. Acessado em 12.5.2022.

UNITED NATIONS. The Sustainable Development Agenda. **Sustainable Development Goals (SDGs)**, s/d. Disponível em <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda-retired/#:~:text=The%20SDGs%2C%20also%20known%20as,prosperity%20while%20protecting%20the%20planet>. Acessado em 21.7.2022.

UNITID NATION HUMAN RIGHTS. Office of the High Commissioner. **The human right to adequate housing: Special Rapporteur on the right to adequate housing**, 2022. Disponível em <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>. Acessado em 11.7.2022.

VALLVÉ, Marta Lora-Tamayo. **Derecho urbanístico y médio ambiente**. Madrid: Dykinson, 2006.

VEIGA, José Eli da. A insustentável utopia do desenvolvimento. *In*. LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana M. F. e NABUCO, Maria Regina. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: ANPUR-HUCITEC, 1993.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.