

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

GIULIA MAGNANI SALLES VANNI

**O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL:
PERSPECTIVAS JURÍDICO-AMBIENTAIS SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO,
A GESTÃO PARTICIPATIVA E AS AGENDAS INTERNACIONAIS**

SÃO PAULO

2025

GIULIA MAGNANI SALLES VANNI

**O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL:
PERSPECTIVAS JURÍDICO-AMBIENTAIS SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO,
A GESTÃO PARTICIPATIVA E AS AGENDAS INTERNACIONAIS**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, concentrada na área de Direito Ambiental.

Orientadora: Prof^a. Dra. Clarissa Ferreira Macedo D'Isep.

SÃO PAULO

2025

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à Professora Doutora Clarissa Ferreira Macedo D'Isep, pela orientação atenta e generosa ao longo deste trabalho. Sua dedicação, rigor acadêmico e valiosas lições foram fundamentais para a realização desta pesquisa.

Expresso minha profunda gratidão à Excelentíssima Doutora Desembargadora Maria Fernanda de Toledo Rodovalho, por todos os ensinamentos e contribuições que enriqueceram minha formação profissional, bem como minha visão crítica e sensível do Direito. Muito do que aqui foi construído deve-se às reflexões de que tive o privilégio de participar em seu gabinete.

Agradeço, com todo o meu carinho, aos meus pais, Adriano e Patricia, meus avós, Fernando e Regina, e ao meu irmão, João Pedro. Sua confiança, incentivo e presença constante foram indispensáveis, não apenas durante a elaboração deste trabalho, mas em toda a minha trajetória acadêmica e pessoal.

Registro, também, minha gratidão à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pelo ensino de excelência e pela convivência com um corpo docente comprometido, que me inspirou com seu conhecimento e paixão pelo Direito.

Por fim, agradeço aos meus amigos, pelo apoio incondicional, pela escuta atenta e por tantos momentos de incentivo e afeto. Sem vocês, esta caminhada teria sido bem mais árdua.

“A partir de certo ponto não há mais retorno. É este o ponto que tem de ser alcançado.”
(Franz Kafka)

RESUMO

VANNI, Giulia Magnani Salles. **O Direito à Cidade Sustentável: Perspectivas Jurídico-Ambientais sobre o Planejamento Urbano, a Gestão Participativa e as Agendas Internacionais.**

A presente monografia tem como objetivo analisar o direito à cidade sustentável no ordenamento jurídico brasileiro, compreendendo-o como um direito fundamental em construção, cuja efetividade demanda a integração entre desenvolvimento urbano, justiça social e proteção ambiental. Parte-se da necessidade de repensar o espaço urbano contemporâneo à luz dos princípios da sustentabilidade, considerando a função social da cidade e da propriedade como elementos centrais da política urbana. A pesquisa adota uma abordagem jurídico-ambiental crítica, investigando o papel do Direito, especialmente do Direito Ambiental, na consolidação de cidades inclusivas, resilientes e sustentáveis. São examinados os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais do direito à cidade, com destaque para os artigos 182, 183 e 225 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a Gestão Democrática das Cidades. Em diálogo com o direito internacional, o trabalho também analisa as diretrizes da Agenda 2030 da ONU, com foco no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11), bem como a contribuição da Nova Agenda Urbana, da ONU-Habitat. Ao final, conclui-se que a efetivação do direito à cidade sustentável exige um planejamento urbano democrático e participativo, articulado com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e comprometido com a promoção de cidades mais justas, humanas e ambientalmente equilibradas.

Palavras-chave: Direito à cidade sustentável; Política urbana. Estatuto da Cidade; Agenda 2030; Sustentabilidade urbana.

ABSTRACT

VANNI, Giulia Magnani Salles. **The Right to a Sustainable City**: Legal and Environmental Perspectives on Urban Planning, Participatory Management and International Agendas.

This monograph aims to analyze the right to a sustainable city in the Brazilian legal system, understanding it as a fundamental right under construction, whose effectiveness demands the integration between urban development, social justice and environmental protection. It starts with the need to rethink contemporary urban space in the light of the principles of sustainability, considering the social function of the city and property as central elements of urban policy. The research adopts a critical legal-environmental approach, investigating the role of Law, especially Environmental Law, in the consolidation of inclusive, resilient and sustainable cities. The constitutional and infra-constitutional foundations of the right to the city are examined, with emphasis on articles 182, 183 and 225 of the Federal Constitution, the Statute of the City, the Master Plan and the Democratic Management of Cities. In dialogue with international law, the work also analyzes the guidelines of the UN 2030 Agenda, focusing on Sustainable Development Goal 11 (SDG 11), as well as the contribution of the New Urban Agenda, from UN-Habitat. In the end, it is concluded that the realization of the right to a sustainable city requires democratic and participatory urban planning, articulated with the international commitments assumed by Brazil and committed to the promotion of fairer, more humane and environmentally balanced cities.

Keywords: Right to a sustainable city; Urban policy. City Statute; 2030 Agenda; Urban sustainability.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Contextualização do tema	1
1.2. Metodologia	3
1.3. Noções de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável	4
2. O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL: FUNDAMENTOS JURÍDICO-TEÓRICOS	9
2.1. O Direito à Cidade: emergência, delimitação e centralização da participação popular.....	9
2.2. O Direito à Cidade Sustentável: A Integração da Sustentabilidade no Regime Jurídico das Cidades	11
2.2.1. O Direito à Cidade Sustentável como um Direito Fundamental Implícito.....	13
2.3. O Regime Constitucional do Direito à Cidade Sustentável	14
2.3.1. A função social da cidade e da propriedade urbana.....	14
2.3.2. A integração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com a função ambiental da cidade e da propriedade urbana.....	17
2.4. O Estatuto da Cidade como Marco Infraconstitucional da Efetivação do Direito à Cidade Sustentável	20
3. O PLANO DIRETOR E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: ESTRATÉGIAS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL	26
3.1. O Plano Diretor como Instrumento Basilar da Política Urbana Municipal Sustentável.....	26
3.1.1. O Direito à Participação Popular na Construção do Plano Diretor	29
3.2. A Gestão Democrática da Cidade.....	33
4. A CONTRIBUIÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL NO BRASIL	38
4.1. A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	39
4.1.1. ODS 11: cidades inclusivas, resilientes e sustentáveis	42
4.2. Habitat III: A Nova Agenda Urbana.....	46
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
NORMAS REFERENCIADAS	62

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização do tema

O crescimento urbano desordenado e o constante aumento da população nas cidades impõem desafios significativos à sustentabilidade urbana e à promoção da justiça socioambiental. Segundo o censo demográfico realizado no ano de 2022¹, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 87,4% da população brasileira vive em áreas urbanas, o que equivale a aproximadamente 177,5 milhões de pessoas. Em relação ao censo anterior, realizado em 2010², no qual o grau de urbanização foi calculado em 84,4%, houve um acréscimo de 16,6 milhões de indivíduos nas cidades, o que destaca o contínuo processo de urbanização.

Esse cenário, aliado à fragilidade do planejamento municipal e à falta de gestão democrática das políticas urbanas, tem produzido impactos profundos nas esferas ambiental, social e econômica. Entre os principais efeitos estão o agravamento da poluição nas cidades, os crescentes obstáculos à mobilidade urbana e a degradação ambiental, especialmente em áreas de risco devido à ocupação inadequada do solo.

O Direito surge, nesse contexto, como um importante instrumento para a formulação e a efetivação de políticas públicas voltadas à construção de cidades que sejam, simultaneamente, ambientalmente equilibradas, socialmente justas e economicamente viáveis — três dimensões que, em conjunto, estruturam o próprio conceito de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Diante disso, a presente monografia propõe uma reflexão crítica sobre o direito à cidade sustentável e sua efetivação no ordenamento jurídico brasileiro, com foco na análise do papel do Direito, especialmente do Direito Ambiental, na construção de respostas que integrem planejamento urbano, proteção ambiental, justiça social e promoção da dignidade humana.

O direito à cidade sustentável encontra fundamento na Constituição Federal de 1988 e está expressamente previsto no art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Trata-se de um direito intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana e a outros direitos fundamentais, além de estar associado ao princípio da função socioambiental da cidade e da propriedade urbana. Sua concretização se dá por meio de políticas de desenvolvimento urbano conduzidas pelos entes federativos, com base na gestão democrática e

¹ IBGE, *Panorama do Censo 2022*, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama.html>. Acesso em: 13 maio 2025.

² IBGE, *Censo Demográfico 2010*, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 maio 2025.

na efetiva participação popular. Nesse sentido, impõe-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de elaborar e implementar políticas públicas que assegurem uma ocupação territorial sustentável, inclusiva e participativa.

Esta pesquisa propõe-se a analisar o direito à cidade sustentável como direito fundamental implícito, reconhecido pela Constituição Federal a partir dos arts. 182, 183 e 225, bem como sua consolidação normativa em dispositivos infraconstitucionais, com destaque para o Estatuto da Cidade e seus instrumentos de política urbana, especialmente o Plano Diretor, a participação popular em todas as suas etapas e a Gestão Democrática da Cidade. Também se investiga a articulação desse direito com os marcos internacionais, com ênfase nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU — em especial o ODS 11, que visa à construção de cidades inclusivas, resilientes, seguras e ambientalmente equilibradas. Complementarmente, são abordadas as diretrizes da ONU-Habitat estabelecidas na Nova Agenda Urbana, que constitui um marco relevante para a governança ambiental urbana em escala global.

Assim, a monografia incorpora não apenas a análise do direito à cidade sustentável à luz do ordenamento jurídico nacional, mas também aportes teóricos do Direito Internacional, ampliando a compreensão desse direito em uma perspectiva global. A interdisciplinaridade do tema se justifica pela necessidade de uma abordagem integrada entre o Direito pátrio e o Direito Internacional, permitindo expandir tanto o entendimento jurídico da cidade sustentável quanto o campo de atuação do Direito Ambiental, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e com os princípios que regem o direito internacional contemporâneo.

Além disso, os inúmeros obstáculos à efetivação prática desse direito evidenciam a urgência de construir soluções normativas consistentes e políticas públicas eficazes. Ao enfatizar a importância de cidades que promovam o equilíbrio ambiental, a justiça social e a qualidade de vida, sem se limitarem às exigências do crescimento econômico, a pesquisa busca contribuir significativamente para o campo jurídico, oferecendo subsídios à consolidação do direito à cidade sustentável como uma garantia efetiva no Brasil.

A pesquisa, portanto, busca aprofundar a compreensão teórico-jurídica do direito à cidade sustentável, reafirmando sua condição de direito fundamental implícito no ordenamento constitucional brasileiro e, no campo infraconstitucional, destacar o papel estruturante do Estatuto da Cidade e de seus instrumentos — notadamente o Plano Diretor e a gestão democrática dos espaços urbanos. Nesse contexto, espera-se demonstrar a relevância de integrar os compromissos assumidos pelo Brasil nas agendas internacionais, como a Agenda 2030 (com

ênfase no ODS 11) e a Nova Agenda Urbana, às políticas públicas de planejamento urbano e proteção ambiental. Ao reforçar a centralidade da participação social em todas as etapas do ciclo de formulação, implementação e avaliação das políticas urbanas, os resultados esperados desta pesquisa visam qualificar o debate acadêmico, contribuir para o aperfeiçoamento das práticas institucionais e fortalecer a construção de cidades mais inclusivas, ambientalmente equilibradas e justas. Em síntese, propõe-se um modelo de desenvolvimento das cidades comprometido com a dignidade humana, a equidade intergeracional e a justiça socioambiental, a partir de uma gestão urbana verdadeiramente participativa.

1.2. Metodologia

A presente monografia parte de uma abordagem metodológica qualitativa, de caráter teórico, com base em uma ampla revisão bibliográfica e documental. O estudo teve início com o levantamento e a análise crítica de obras doutrinárias jurídicas, artigos acadêmicos, relatórios institucionais e dispositivos normativos atinentes ao tema, com destaque para a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), além dos principais marcos internacionais relacionados à tese, como a Declaração de Estocolmo, o Relatório Brundtland, a Agenda 21, a Agenda 2030 da ONU e a Nova Agenda Urbana.

A partir desse referencial, desenvolveu-se uma leitura aprofundada dos textos legais e teóricos selecionados, com o objetivo de classificar e conceituar o direito à cidade sustentável no ordenamento jurídico pátrio, investigando minuciosamente suas origens, fundamentos, e alguns dos principais instrumentos voltados ao seu alcance fático. Em seguida, foram identificados pontos de encontro, lacunas, tensões e possíveis divergências entre o arcabouço jurídico nacional e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A metodologia adotada permitiu, ainda, a articulação entre as dimensões jurídica, política, social e ambiental do direito à cidade sustentável, possibilitando o reconhecimento de sua complexidade e transversalidade. Com isso, a pesquisa refletiu sobre a função socioambiental da cidade, a centralidade do planejamento urbano participativo e os desafios inerentes à gestão democrática dos espaços urbanos. As análises desenvolvidas contribuíram para o reconhecimento desse direito como uma garantia em processo de consolidação, além de apontar caminhos para sua efetivação concreta no contexto urbano brasileiro.

1.3. Noções de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável

Antes de adentrar o núcleo temático deste estudo, faz-se necessário estabelecer uma base conceitual sólida sobre os conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. Embora amplamente debatidos, esses conceitos ainda comportam múltiplas interpretações, razão pela qual exigem tratamento preliminar para sua adequada aplicação. A partir dessa delimitação, será possível avançar na investigação sobre cidades sustentáveis em sua conformação jurídica interna e, posteriormente, na análise do direito à cidade sustentável sob a ótica internacional, ampliando o entendimento consagrado na legislação brasileira vigente.

Diante do avanço da modernidade industrial e a consolidação de modelos econômicos centrados no crescimento produtivo, o sistema econômico passou a operar como um processo essencialmente autônomo, desvinculado de aspectos socioambientais, como a equidade e o meio ambiente. A noção de desenvolvimento econômico e a esfera ambiental eram, portanto, vistos como campos independentes, sem maiores interações entre si. Tal dissociação criou um antagonismo artificial entre o verdadeiro desenvolvimento socioeconômico e a preservação do meio ambiente (Milaré, 2014, p. 63).

A partir da década de 1970, diante da crescente degradação ambiental em escala global, intensificaram-se os debates sobre a escassez de recursos naturais, o aumento da poluição, o desmatamento, a perda de biodiversidade e as mudanças climáticas. Como observa José Eli da Veiga (2015, p. 17), “eram muito ríspidos os embates entre representantes do empresariado e militantes da nova e intrépida onda ambientalista”. Neste momento, registra-se o início da preocupação ambiental em escala internacional.

Frente à necessidade de se construir uma visão global voltada à preservação e à melhoria do meio ambiente, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu, em 16 de junho de 1972, a Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia — a primeira conferência da ONU dedicada exclusivamente às questões ambientais.

Como principal resultado, foi adotada a Declaração de Estocolmo, composta por dezenove princípios que evidenciam a interdependência entre desenvolvimento e proteção ambiental, a necessidade de preservar os recursos naturais para as presentes e futuras gerações, e o uso consciente dos recursos não renováveis, com o objetivo de evitar seu esgotamento.³

No tocante ao meio ambiente urbano, a Declaração de Estocolmo destaca a importância

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972)*. Estocolmo, 5 a 16 de junho de 1972. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/06/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

de um ordenamento racional dos recursos naturais, incentivando os Estados a adotarem

um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população. (ONU, 1972).

O Princípio 15, por sua vez, trata dos assentamentos humanos, ressaltando a importância do planejamento urbano voltado à proteção ambiental e à promoção de benefícios sociais, econômicos e ecológicos para toda a população (ONU, 1972). Percebe-se, assim, uma busca pela coexistência harmônica entre economia e meio ambiente, com o objetivo de preservar a qualidade de vida humana.

A partir dessa preocupação, a ONU instituiu, em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento — conhecida como Comissão Brundtland — com a missão de examinar os principais desafios na interface entre meio ambiente e desenvolvimento. O trabalho culminou, em 1987, com a publicação do relatório “Nosso Futuro Comum”, que definiu desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.”⁴

Essa definição evidencia não apenas a articulação entre crescimento econômico e preservação ambiental, mas também reforça a importância da justiça intergeracional, ao incluir expressamente a preocupação com as futuras gerações.

Nessa perspectiva, o relatório propõe uma reorientação das estratégias de desenvolvimento, instando os países a reorganizarem suas políticas nacionais, levando em conta os impactos que podem causar sobre as possibilidades de progresso de outras nações (ONU, 1987).

Assim, a partir do Relatório, inicia-se uma estratégia política global de sustentabilidade ecológica, entrelaçada com a dignidade humana e com olhares voltados às presentes e futuras gerações. O documento também destaca que uma gestão urbana eficaz exige descentralização administrativa e repasse adequado de recursos às autoridades locais, para que possam agir de forma mais sensível e eficaz diante das demandas específicas de suas comunidades (ONU, 1987).

Em virtude do “Nosso Futuro Comum”, a concepção de desenvolvimento sustentável

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nosso Futuro Comum. Relatório de Brundtland de 1987. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/05/Nosso-Futuro-Comum.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

foi consagrada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento — a Rio-92, realizada no Rio de Janeiro em 1992 — que consolidou o conceito como eixo central das discussões sobre proteção ambiental, qualidade de vida e desenvolvimento socioeconômico, reconhecendo-o como elemento integrador das dimensões ambiental, social e econômica do progresso humano.

Nesse cenário, foi elaborada a Agenda 21 Global, plano de ação voltado à promoção do desenvolvimento sustentável como novo paradigma a ser adotado em níveis local, nacional e internacional. O planejamento, à luz desse documento, deve ocorrer de forma participativa, envolvendo sociedade civil, poder público e setor produtivo, com vistas a integrar desenvolvimento socioeconômico, preservação ambiental e gestão democrática das cidades.⁵

A Agenda reafirma que o desenvolvimento sustentável busca atender às necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras, reforçando o equilíbrio intergeracional e a responsabilidade coletiva com a qualidade de vida (Veiga, 2015, p. 34). A partir dessa perspectiva, a sustentabilidade passou a qualificar a própria ideia de desenvolvimento, valorizando a convivência harmônica entre ser humano e meio ambiente.

Logo, com a Rio-92, esse conceito foi consolidado como eixo central das políticas ambientais, sociais e econômicas, fundamentado no equilíbrio entre essas três dimensões.

No contexto brasileiro, destaca-se o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (AQMAM), promulgado pelo Decreto nº 5.208/2004. O texto reafirma os princípios do desenvolvimento sustentável consagrados na Agenda 21, reconhecendo a importância da cooperação entre os Estados Partes para promover e apoiar ações ambientais em consonância com suas legislações e políticas nacionais. Nessa esteira, o Acordo busca estabelecer um marco jurídico comum que favoreça a proteção efetiva do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais, evidenciando o compromisso do bloco com uma governança ambiental articulada e integrada.

Em 2002, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), realizada em Joanesburgo, avaliou os avanços da Rio-92 e enfrentou os desafios ambientais mais recentes. Como resultado, foram produzidos dois documentos principais: o Compromisso de Joanesburgo, que reafirmou os princípios anteriores e propôs mecanismos de acompanhamento das metas⁶, e o Plano de Implementação, que reforçou a erradicação da pobreza, a mudança de

⁵ COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DA ONU. *Agenda 21*. Rio de Janeiro: Ministério do Meio Ambiente, 1992. Disponível em: <https://www.ecologiaintegral.org.br/Agenda21.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável*. Joanesburgo, 2002. Disponível em:

padrões insustentáveis de produção e consumo e a proteção dos recursos naturais como prioridades globais (Milaré, 2014, p. 1610).

A Rio+10 representou um avanço no tratamento de temas já consolidados na agenda internacional, ao incorporar novas dimensões, como a globalização — ausente na Rio-92 — e ao reconhecer a necessidade de ações integradas e multidimensionais (Milaré, 2014, p. 1610). Entre os focos prioritários, destacaram-se o acesso universal à energia, à água potável, ao saneamento básico e à repartição justa dos benefícios da biodiversidade, como estratégias essenciais para o enfrentamento da pobreza e a promoção da equidade socioambiental.

Após a Cúpula de Joanesburgo, foi realizada a Rio+20, em 2012, em um contexto de ceticismo quanto à efetividade da governança ambiental global, o que resultou em um clima de menor entusiasmo internacional (Milaré, 2014, p. 1612). Entre os principais temas debatidos estiveram a promoção da economia verde, a erradicação da pobreza e o fortalecimento da governança voltada ao desenvolvimento sustentável.⁷

Um dos marcos mais relevantes da Conferência foi a transição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), no contexto da futura Agenda 2030 (Veiga, 2015, p. 16). Essa mudança foi consolidada no documento “O Futuro que Queremos”, cuja importância justifica sua análise em capítulo próprio.

No entanto, em que pese a centralização do desenvolvimento sustentável nas agendas globais, a disputa terminologia persiste, refletindo divergências quanto à sua interpretação teórico-política (Canepa, 2007, p. 54-60).

Com efeito, a expressão se encontra em estado de construção, e não como um conceito estático, diante da necessidade de compreender a ideia de desenvolvimento sustentável como um processo dinâmico e contínuo de transformação, que pressupõe a compatibilização entre os recursos e sua exploração, os avanços tecnológicos e as mudanças institucionais necessárias para garantir sua viabilidade ao longo do tempo (Canepa, 2007, p. 67).

A harmonia entre os três pilares — econômico, social e ambiental — deve ocorrer de forma simultânea e duradoura, de modo que nenhum deles se sobreponha ou comprometa a existência dos demais. A sustentabilidade, portanto, exige equilíbrio permanente entre essas

<https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/06/decpol.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *O futuro que queremos: guia da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20*. Brasília: ACNUR, 2012. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Rio_20_Futuro_que_queremos_guia.pdf. Acesso em: 13 maio 2025.

dimensões, observando suas interações e transformações ao longo do tempo (Fiorillo, 2024, p. 39-40).

Sobre o tema, ensina Clarissa Monteiro D'Isep (2004, p. 37):

A característica primordial do ecodesenvolvimento é a busca contínua e efetiva de conciliação entre o desenvolvimento, a preservação ecológica e a qualidade de vida do homem. É de suma importância que se atente para a idéia de continuidade implícita na noção de desenvolvimento sustentável, não só no sentido já exposto, de transmissão de um meio ambiente sadio para as futuras gerações, mas, sobretudo, no sentido de, numa mesma geração, otimizar sempre o desempenho econômico sobre o meio ambiente.

Tal perspectiva é essencial considerando a necessidade de preservação de recursos ambientais em conciliação com o desenvolvimento econômico, atendendo o presente sem comprometer o futuro. Nesse sentido, Celso Fiorillo (2024, p.41) esclarece que a principal ideia é garantir a existência digna da pessoa humana, mediante uma vida com qualidade, destacando que

o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significaria dizer que nenhum empreendimento que venha a afetar o meio ambiente poderá ser instalado, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível.

Desse modo, o dilema entre o desenvolvimento e a preservação ambiental é falso, mormente porque o verdadeiro desenvolvimento sustentável implica na conciliação dessas esferas, como ensina Milaré (2014, p. 60):

Compatibilizar meio ambiente com desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico. Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental não deve significar obstáculo ao desenvolvimento, mas, sim, um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a base material do progresso humano.

Assim, a partir do estudo da evolução conceitual do desenvolvimento sustentável e de sua consolidação como fundamento para a integração entre crescimento econômico e proteção ambiental — ancorado na dignidade humana e na equidade intergeracional —, passa-se à análise do direito à cidade sustentável no ordenamento jurídico brasileiro, enquanto expressão normativa dessa convergência no espaço urbano.

2. O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL: FUNDAMENTOS JURÍDICO-TEÓRICOS

2.1. O Direito à Cidade: emergência, delimitação e centralização da participação popular

O direito à cidade foi originalmente tratado pelo filósofo francês Henri Lefebvre, em sua obra “*Le Droit à la Ville*” (1968), publicada em meio às transformações sociais, políticas e econômicas no cenário europeu pós-Segunda Guerra. Trata-se de um período marcado por uma urbanização desenfreada e desigualdade social crescente nos espaços das cidades.

Em seus estudos, Lefebvre propõe uma reflexão urbana renovada, desvinculada das estratégias e ideologias dominantes que historicamente moldaram o espaço urbano (Lefebvre, 1967). A cidade, portanto, é compreendida como uma obra coletiva, que deve refletir as necessidades e interesses das pessoas que a habitam, e não apenas os interesses seletos das elites econômicas e políticas. Nessa esteira, o autor defende a reivindicação coletiva da cidade, a partir de um programa político de transformação urbana e projetos urbanísticos que compreendam tanto as estruturas existentes quanto as futuras (Lefebvre, 1967).

O direito à cidade, segundo essa visão, só pode ser efetivamente formulado como o direito à vida urbana de forma reimaginada, com participação ativa, democratização dos processos decisórios e protagonismo dos cidadãos na construção e transformação dos espaços urbanos que habitam. Sendo assim, o espaço urbano deve ser compreendido como o produto, condição e obra de autoria humana, ou melhor, dos cidadãos que neste ambiente residem.

Esse direito, nas palavras de Lefebvre (1967):

se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.

No que tange à efetiva participação popular, o raciocínio lefebvriano é reafirmado por Nelson Saule Júnior (1999, p. 37), que entende a cidade como o direito de seus habitantes, compreendendo o direito à vida digna, em um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável, com exercício pleno da cidadania, em observância aos direitos fundamentais.

Na mesma linha, posiciona-se a formulação apresentada pela Carta Mundial do Direito à Cidade, elaborada no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre (2005), a qual, em seu artigo primeiro, define o direito à cidade como:

o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade,

democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural.⁸

A Carta Mundial do Direito à Cidade configura-se como instrumento relevante para a compreensão e efetivação desse direito, ao apontar desafios estruturais do meio urbano⁹ e reafirmar o direito ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental— dimensões diretamente ligadas ao conceito de sustentabilidade. Assim, estabelece-se, ainda que de forma indireta, uma conexão entre o direito à cidade e o desenvolvimento sustentável.

A construção de cidades justas, humanas, saudáveis e, sobretudo, democráticas pressupõe a incorporação e centralização dos direitos humanos na própria gestão urbana, a fim de estabelecer uma governança comprometida com a eliminação dos obstáculos que permeiam os espaços da cidade – como as desigualdades sociais, a discriminação e a segregação nas relações humanas (Saule Júnior, 2005).

Para tanto, a Carta enfatiza a garantia de direitos fundamentais no contexto urbano, destacando o direito à água, ao acesso e administração dos serviços públicos, ao transporte público e mobilidade urbana, à moradia e ao próprio meio ambiente. Tais direitos, segundo o documento, devem ser efetivamente assegurados como parte integrante do exercício pleno do direito à cidade.

A ideia, portanto, é assegurar o direito à dignidade da pessoa humana no contexto urbano, reconhecendo que a cidade deve ser concebida como espaço de realização plena dos direitos fundamentais. Isso significa entender o ser humano como integrante da natureza e, conseqüentemente, do meio ambiente urbano, reconhecendo, simultaneamente, a necessidade

⁸ CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. 2005. Disponível em <https://www.right2city.org/pt/document/carta-mundial-do-direito-a-cidade/> Acesso em 13 maio 2025.

⁹ “Assim, a justificativa para um enfoque específico em direito à cidade baseia-se no: - o acelerado processo de urbanização – em muitas localidades já terminando da América Latina e em acelerado processo em Ásia – proporcionado cidades feitas aos pedaços em que cada dia se vê mais longe a satisfação aos direitos humanos; - a tendência crescente tanto do crescimento urbano como da pobreza nas cidades; - a crescente localização das zonas vulneráveis em assentamentos populares urbanos e os desastres conseqüentes; - a proliferação dos despejos massivos, de políticas contrárias às dinâmicas da população urbana popular e a crescente segregação e exploração social que violentam a vida e a cidade e desconhecem as contribuições dos setores populares na construção da cidade e da cidadania; - a necessidade de ter um instrumento muito claro a nível internacional ao qual se possa apropriar-se os movimentos sociais para reverter estas tendências e garantir a aplicabilidade dos direitos humanos; - principalmente nos países onde há uma predominância rural como a Índia, se vive atualmente um acelerado processo de urbanização e de concentração precária de imigrantes urbanos em grandes cidades. Estas e outras tendências exigem um enfoque específico nas cidades” (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2005).

de um respeito mútuo entre ambos.

Tal perspectiva encontra respaldo nos ensinamentos de Jacqueline Morand-Deville (2009), que, ao atribuir à cidade a condição de sujeito de direito, reforça o vínculo intrínseco entre o direito à cidade e a própria condição humana daqueles que nela vivem. Sua abordagem, ademais, valoriza a centralidade do desenvolvimento sustentável nessa relação, ao asseverar que

proteger o quadro da vida é, evidentemente, proteger o homem e valorizar a cidade, em nome do desenvolvimento sustentável. É não somente um direito para os habitantes como também um direito para a própria cidade: “direito a” mais do que um “direito de” (Morand-Deville, 2009, p. 346).

Muito embora a formulação original do direito à cidade não trate expressamente da sustentabilidade, no contexto jurídico brasileiro, sua previsão legal encontra-se diretamente atrelada ao adjetivo “sustentável”, conforme será detalhado a seguir.

2.2. O Direito à Cidade Sustentável: A Integração da Sustentabilidade no Regime Jurídico das Cidades

A partir do reconhecimento da cidade enquanto bem de interesse coletivo, vinculado à dignidade da pessoa humana e à equidade intergeracional, o direito à cidade sustentável foi reconhecido, no ordenamento jurídico brasileiro, como um novo direito humano, e, inclusive, de ordem difusa e com natureza fundamental implícita, dotado de objetivos e elementos próprios (Saule Júnior, 2005).

Antes de se avançar na análise da classificação e dos fundamentos constitucionais do direito à cidade sustentável, faz-se necessário examinar, preliminarmente, a definição trazida pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001.

Com efeito, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o direito à cidade sustentável foi consolidado com a promulgação do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que, em seu art. 2º, inciso I, o reconhece expressamente como uma diretriz geral da política urbana:

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 infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Ao se desmembrar o texto normativo, percebe-se que a definição de direito à cidade sustentável já incorpora, em sua essência, uma pluralidade de direitos coletivos e de natureza fundamental, como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos e ao lazer.

Nesse sentido, ao abordar a assimilação do direito à cidade como um conceito essencialmente axiológico, Cláudio Ari Mello (2017, p. 458) preleciona:

isso implica que ele deve ser interpretado como um direito a uma cidade justa exige que o intérprete e aplicador desse direito procure sempre integrar, de forma moralmente coerente, os diversos valores que compõem seu conteúdo normativo e que, frequentemente, podem concorrer ou entrar em conflito, visando, tanto quanto possível, evitar o sacrifício total ou parcial de qualquer um dos valores colidentes. Em verdade, cada valor componente do conteúdo global do direito deve reforçar e aperfeiçoar o outro de tal modo que a totalidade desses valores encontre um ponto de equilíbrio reflexivo, ponto este que tenderá a produzir uma cidade justa.

Trata-se, portanto, de um direito-síntese, que expressa a intenção de se consolidar uma nova ordem jurídico-urbanística, fundada na primazia da dignidade humana e na harmonização entre desenvolvimento e sustentabilidade.

Dessa forma, a positivação jurídica das cidades sustentáveis contém um viés claramente social, ambiental e prestacional, dada a amplitude de valores e direitos incorporados em sua definição. Destaca-se, nesse contexto, a inserção do princípio da equidade intergeracional, que se insere na redação do artigo como desdobramento da própria concepção de desenvolvimento sustentável abordada neste estudo.

Assim, evidencia-se que a cidade, cujo processo de desenvolvimento sustentável e de promoção do bem-estar constitui um direito, tem como titular a própria coletividade.

É inegável que os direitos e princípios expressamente mencionados compõem o conteúdo normativo do direito à cidade sustentável. No entanto, tais garantias não esgotam sua essência. Antes de sua positivação no Estatuto da Cidade, a fundamentação desse direito já decorria de dispositivos de ordem constitucional, cujos preceitos foram posteriormente incorporados no próprio Estatuto.

Graças a essa delimitação, é possível classificar com maior precisão o direito à cidade sustentável, bem como identificar os princípios e garantias constitucionais que formam sua base estruturante, tendo em vista que conhecer tais princípios preside o entendimento de diferentes aspectos que constroem o sistema jurídico como um todo (Milaré, 2014, p. 259), servindo como vetores interpretativos da própria Constituição Federal, além de orientarem a atuação do Estado.

No tocante aos princípios norteadores, observa-se que o direito à cidade sustentável tem sua origem na função social da cidade e da propriedade, ambos fundamentais para orientar a política urbana. Cabe mencionar que os elementos da política urbana serão aprofundados mais adiante, em conjunto com os princípios mencionados. Dessarte, a relação entre eles é evidente, visto que o cumprimento da função social das cidades está diretamente ligado ao exercício do direito à cidade sustentável pela população. Nas palavras de Saule Júnior (2007), o vínculo é patente,

uma vez que o objetivo é o mesmo de as pessoas terem um padrão de vida digna mediante o acesso a uma moradia adequada, ao trabalho, e ao lazer e de a cidade ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

Quanto à sua classificação no direito brasileiro, o direito à cidade sustentável, tal como incorporado ao ordenamento jurídico, posiciona-se entre os direitos voltados à tutela de interesses coletivos e difusos, situando-se ao lado da proteção do meio ambiente, dos direitos dos consumidores, da salvaguarda do patrimônio histórico e cultural e dos direitos da criança e do adolescente (Saule Júnior, 2005).

A fim de melhor compreender essa natureza jurídica, cabe destacar que, sob a ótica do Código de Defesa do Consumidor (Brasil, Lei nº 8.078, 1990), conforme o art. 81, parágrafo único, inciso I da lei, os interesses ou direitos difusos são definidos como transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Da mesma forma, o caráter difuso do direito à cidade sustentável decorre da própria redação do Estatuto da Cidade, ao assegurar sua efetivação em benefício das presentes e futuras gerações, evidenciando seu vínculo com interesses coletivos e sua dimensão intergeracional.

2.2.1. O Direito à Cidade Sustentável como um Direito Fundamental Implícito

A classificação do direito à cidade sustentável como um direito de natureza difusa permite, conseqüentemente, a sua compreensão como um direito fundamental, ainda que de forma implícita. Isso porque, além de encontrar fundamento em diversos direitos fundamentais expressamente previstos — como já destacado —, a própria Constituição Federal admite o reconhecimento de direitos como materialmente fundamentais que, embora não estejam expressamente enumerados em seu texto, decorram do regime e dos princípios por ela adotados, bem como dos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal (Brasil, 1988), ao listar os direitos fundamentais em seu art. 5º, estabelece uma cláusula de abertura no § 2º, nos seguintes termos:

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A redação do dispositivo, conforme anteriormente destacado, evidencia que os direitos fundamentais não se restringem àqueles expressamente previstos nos incisos do art. 5º, podendo também ser reconhecidos em outros dispositivos constitucionais ou inferidos a partir do regime jurídico e dos princípios que estruturam a Constituição.

Esse entendimento é reforçado por Silva Neto (2010, p. 642) ao afirmar que

a Constituição de 1988 não exclui a proteção a outros direitos fundamentais, desde que decorram do regime e dos princípios agasalhados no sistema constitucional ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja signatário.

Sendo assim, é justamente pela impossibilidade de dissociação do direito à cidade sustentável de diferentes princípios e direitos fundamentais constitucionais que sua natureza jurídica ostenta caráter fundamental.

Apesar da delimitação e da classificação jurídica do referido direito aqui proposta, não se pretende esgotar a análise de todos os seus fundamentos, mas sim apresentar um panorama geral que contribua para sua melhor compreensão adequada no decorrer da pesquisa.

Portanto, além dos elementos que permitem seu reconhecimento como um direito fundamental, é imprescindível examinar o regime jurídico constitucional do direito à cidade sustentável, tendo em vista que as normas e diretrizes que o compõem não apenas esclarecem sua natureza, como também oferecem a base normativa necessária à sua efetiva concretização.

2.3. O Regime Constitucional do Direito à Cidade Sustentável

2.3.1. A função social da cidade e da propriedade urbana

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil não possuía uma política efetiva voltada ao desenvolvimento urbano. Nesse contexto, é a partir do novo texto constitucional que se passa a sinalizar a necessidade de planejamento urbano, inicialmente por

meio do art. 21, inciso XX, que estabelece ser competência da União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (Milaré, 2014, p. 982).

Além disso, a Constituição de 1988 inova em matéria de política urbana, ao incorporar a função social da cidade como elemento essencial para a realização do pleno desenvolvimento do meio ambiente urbano. Essa diretriz encontra-se expressa no art. 182, que inaugura o Capítulo II – Da Política Urbana, do Título VII, cujo *caput* dispõe:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O referido dispositivo estabelece que a política de desenvolvimento urbano, cuja execução compete principalmente ao Poder Público municipal, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem-estar de seus habitantes. Nesse cenário, o Plano Diretor se revela como instrumento básico dessa política, direcionando o desenvolvimento sustentável nos municípios (Milaré, 2014, p. 983), obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, na forma do §1º do mesmo artigo.

De acordo com Fiorillo (2024, p. 197), a confirmação do Município como instrumento essencial para a execução dessa política fortalece

a atuação da Câmara Municipal visando estabelecer exatamente os interesses locais que devem ser legislados não só em face das relações jurídicas que atuam devido à propriedade do solo urbano, como evidentemente em face da tutela jurídica das cidades sustentáveis (...)

A centralização do ente municipal na implementação do desenvolvimento urbano sustentável reforça a noção de função social da cidade, expressamente prevista no *caput* do artigo constitucional em análise. Essa função impõe que as cidades — e toda propriedade em seu território — atendam a finalidades compatíveis com o interesse coletivo urbano (Arruda, 1996).

Nessa linha, o §2º do mesmo artigo estende essa exigência à propriedade urbana, reforçando que sua função social não se restringe ao meio rural. Na essência, tal conceito reformula o tradicional direito de propriedade, ao condicionar seu uso e fruição ao atendimento do interesse social, que abrange não apenas aspectos econômicos, mas também ambientais (Milaré, 2014, p. 987).

No entanto, o conceito de função social da propriedade ainda carece de esclarecimento suficiente, sendo, muitas vezes, equivocadamente confundido com a ideia de uma mera restrição ao direito de propriedade (Milaré, 2014, p. 985).

A Constituição Federal, ao garantir o direito de propriedade (art. 5º, XXII), o subordina expressamente à sua função social (XXIII), indicando que esse direito só se realiza plenamente quando compreendido como uso, gozo, disposição e função social (Milaré, 2014, p. 984).

Importa ressaltar que a função social da propriedade é também um dos princípios da ordem econômica, conforme o art. 170, III, da Constituição, que, em seu inciso VI, reforça a defesa do meio ambiente, evidenciando a integração entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade (Brasil, 1988).

Como já abordado, a função social não se restringe à propriedade urbana: o art. 182 vincula seu cumprimento ao alcance da função social da cidade. Assim, a realização da função social da propriedade conduz, naturalmente, à efetivação da função social da cidade, consolidando essa noção com base no interesse público e na dignidade da pessoa humana (Silva, 2019).

Além disso, a previsão demonstra a relação dialética e recíproca que existe entre a função social da propriedade e a função social da cidade, como aponta Jacques Távora Alfonsin (2003, p. 73-74):

Trata-se, portanto, de uma verdadeira troca. De um poder-dominância por um poder-serviço (...). Ressalvada a hipótese de se continuar perpetuando a ineficácia do princípio constitucional da função social, sem força para "principiar" o que quer que seja, aí se encontra a relação jurídica de reciprocidade capaz de garantir o efetivo cumprimento do que dispõe a parte final do art. 182, caput, da CF, ou seja, "o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes".

Sobre o tema, observe-se as definições de função social da cidade e da propriedade trazidas pela Carta Mundial do Direito à Cidade (2005), que incorpora a dimensão ecológica na delimitação conceitual:

- 2.1. A cidade tem como fim principal atender a uma função social, garantindo a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura da cidade, a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios e de seus habitantes, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, e respeito à cultura e sustentabilidade ecológica; o bem estar de todos seus habitantes em harmonia com a natureza, hoje e para as futuras gerações.
- 2.2. Os espaços e bens públicos e privados da cidade e dos cidadãos(ãs) devem ser utilizados priorizando o interesse social, cultural e ambiental. Todos os cidadãos(ãs)

têm direito a participar da propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis. Na formulação e implementação de políticas urbanas se deve promover o uso socialmente justo, com equidade entre os gêneros, do uso ambientalmente equilibrado do solo urbano, em condições seguras.

Em vista disso, a função social da cidade é cumprida quando garante aos seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade — direitos previstos no caput do art. 5º da Constituição Federal —, assim como os direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, entre outros, descritos no art. 6º, compondo o mínimo existencial (Fiorillo, 2024, p. 522).

Nesse passo, ensina Fiorillo (2024, p. 522):

a função social da cidade é cumprida quando proporciona a seus habitantes uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais, em consonância com o que o art. 225 preceitua.

Em complemento, o art. 183 prevê a usucapião especial urbana, àquele que possua, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, área ou edificação urbana de até 250 metros quadrados, para sua moradia (Brasil, 1988), atuando como instrumento de regularização fundiária e de reconhecimento jurídico de ocupações legítimas, em consonância com os princípios da função social da propriedade e da justiça socioespacial.

O dispositivo representa uma forma peculiar de aquisição da propriedade no meio urbano, a já existente usucapião *pro labore*, destinada a imóveis rurais (Milaré, 2014, p. 989). Trata-se, portanto, de um mecanismo que reforça o ordenamento urbano a partir da dignidade da pessoa humana.

Finalmente, cabe destacar que ao se compreender a cidade como um espaço de concretização de direitos, reconhece-se o caráter dinâmico de sua função social, que deve se adaptar às transformações sociais e às novas demandas da coletividade.

2.3.2. A integração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com a função ambiental da cidade e da propriedade urbana

Outro dispositivo de extrema relevância ao tema é o art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que inaugura um capítulo exclusivo à proteção do meio ambiente, garantindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos seguintes termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O tratamento do meio ambiente como capítulo integrante da Ordem Social da Constituição Federal revela-se como uma diretriz de ação não apenas para o Poder Público, mas também para toda a sociedade. Tal disposição evidencia a subordinação da Ordem Econômica aos valores sociais, reforçando a ideia de que o desenvolvimento econômico e suas atividades não podem, sob nenhuma circunstância, comprometer a qualidade ambiental ou dificultar a realização dos objetivos sociais previstos constitucionalmente (Milaré, 2014, p. 172).

Embora não esteja expressamente previsto no art. 5º da Constituição, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecido como direito fundamental (Milaré, 2014, p. 174), conforme autoriza a cláusula de abertura do §2º do mesmo artigo.

Nesse sentido, o meio ambiente é compreendido como um direito humano de terceira dimensão, com natureza difusa, coletiva e metaindividual, pertencente à coletividade e caracterizado como patrimônio público essencial à vida e ao bem-estar social (Milaré, 2014, p. 175).

Igualmente, no que tange à essencialidade do direito à sadia qualidade de vida, Fiorillo (2024, p. 11) destaca que a concepção

reporta-se aos destinatários da norma constitucional, que somos todos nós. Dessarte, a regra vinculada ao direito ambiental tem como objetivo a tutela do ser humano e, de forma mediata, outros valores que também venham a ser estabelecidos na Constituição Federal.

Ainda, merece ênfase o valor intergeracional do direito ambiental, tendo em vista que o texto constitucional se refere expressamente às presentes e futuras gerações como titulares do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como já discutido, a perspectiva intergeracional conecta-se à noção de desenvolvimento sustentável, evidenciando a relação direta entre o direito ambiental tutelado e os conceitos de sustentabilidade já analisados ao longo do presente estudo.

Tal entendimento, aliás, encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 4.757, assim se posicionou:

Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa

decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo. (BRASIL. STF, ADI 4.757, 2022).

Os deveres específicos atribuídos ao Poder Público por meio do art. 225 da Constituição podem ser inicialmente encontrados em seu §1º, a partir do qual nasce um extenso leque de obrigações voltadas à atuação estatal na proteção ao meio ambiente (Brasil, 1988).

É imperioso destacar que o tratamento constitucional do meio ambiente não se restringe ao art. 225, pois se articula, de forma expressa ou implícita, com diversos outros dispositivos constitucionais. Tal articulação reforça a necessidade de políticas públicas ambientais transversais¹⁰, coerentes com a lógica integradora da Constituição.

Assim, esse direito revela-se especialmente relevante por sua conexão com direitos fundamentais como a vida, a saúde, a dignidade da pessoa humana e a função ambiental da propriedade (Canotilho; Leite, 2011, p. 124). Esta, por sua vez, está expressamente prevista no art. 186, inciso II, da Constituição Federal (Brasil. 1988):

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

(...)

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

Nesse sentido, o meio ambiente equilibrado serve de parâmetro interpretativo para a compreensão da função ambiental da propriedade e, por consequência, das cidades, cuja relação é de interdependência. A equidade intergeracional prevista no art. 225 reforça essa conexão ao integrar os princípios que orientam a política de desenvolvimento urbano.

Dessa forma, estabelece-se uma relação direta entre a função socioambiental da propriedade e o dever constitucional de proteção ambiental (Sarlet; Fensterseifer, 2011, p. 164), uma vez que o equilíbrio ecológico passa a compor, de forma indissociável, a função social da

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4.ed.rev. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 124.

propriedade (Milaré, 2014, p. 985), — urbana ou rural. Em outras palavras não basta atender aos interesses sociais; é indispensável respeitar os limites da ordem ambiental (Canotilho; Leite, 2011, p. 92), configurando sua função socioambiental.

Consequentemente, a função ambiental da cidade depende da efetiva proteção do meio ambiente, pois a concretização da função social urbana exige a preservação de um meio ecologicamente equilibrado no espaço urbano.

Em suas considerações sobre o tema, Milaré (2014, p. 607) observa:

Não é suficiente que se acumule o patrimônio imobiliário público e privado. Esse acervo material, por si mesmo, não tem significado ambiental se não estiver relacionado com o estado de completo bem-estar físico, mental e social da população e com o respeito pelo entorno natural.

No mesmo diapasão, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005) associa a função socioambiental dos espaços e bens urbanos à priorização do interesse social, cultural e ambiental, destacando a participação cidadã na apropriação democrática e sustentável do território urbano.

Nesse contexto, a gestão democrática e o planejamento coletivo das cidades são reconhecidos como pressupostos para a concretização das funções social e ambiental da cidade. Sendo assim, tais funções e seus respectivos conteúdos passam a ser definidos por meio da participação popular ativa, que identifica e prioriza os interesses da coletividade no planejamento e gestão urbana.

Considerando, portanto, o enquadramento constitucional do direito à cidade sustentável, seu caráter fundamental e a relevância da função socioambiental da cidade e da propriedade urbana, passa-se à análise de seu principal marco infraconstitucional: o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

2.4. O Estatuto da Cidade como Marco Infraconstitucional da Efetivação do Direito à Cidade Sustentável

Como já abordado, a Constituição Federal de 1988 instituiu um novo marco para a política urbana ao dedicar um capítulo específico à temática, conferindo aos municípios a centralidade na execução do desenvolvimento urbano, com foco na função social da cidade e da propriedade.

Contudo, foi com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que essa diretriz constitucional foi efetivamente regulamentada, por meio da definição das diretrizes gerais da política urbana e da consolidação dos artigos 182 e 183 da Constituição.

A partir dessa regulamentação, o Estatuto não apenas detalhou o conteúdo essencial do direito à propriedade, seu acesso e uso, mas também delimitou um conjunto de diretrizes da Política Urbana, diante de sua interface com outros instrumentos legais.¹¹

Assim, além de disciplinar o direito à propriedade e seu uso, o Estatuto da Cidade estabeleceu as principais diretrizes do meio ambiente artificial, orientando a condução da política urbana, inclusive por meio de instrumentos jurídicos consagrados no âmbito do Direito Ambiental constitucional brasileiro (Fiorillo, 2024, p. 531).

Significa dizer que o Estatuto da Cidade ampliou e fortaleceu os comandos constitucionais, promovendo um modelo de gestão urbana mais participativo, sustentável e juridicamente estruturado.

Nas palavras de Odete Medauar (2004):

Mostra-se de grande relevância a menção ao equilíbrio ambiental como um dos fatores condicionantes do uso da propriedade urbana. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito assegurado, a todos, pela Constituição Federal (art. 225, *caput*, da CF/1988). A questão ambiental e a questão urbana apresentam-se fortemente intrincadas e o ordenamento dos espaços urbanos aparece, sem dúvida, como instrumento da política ambiental. A implantação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente.

Essa ideia é expressamente reafirmada no art. 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade, ao dispor que, além de normas de ordem pública, a lei estabelece regras de “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).

Nesse contexto, a noção de bem coletivo tratada no dispositivo reforça a visão inaugurada pela Constituição, ao superar a tradicional dicotomia entre bens públicos e privados, estabelecendo que o uso da propriedade — inclusive no âmbito do meio ambiente urbano — deve ser orientado pela função socioambiental, em consonância com a proteção do interesse coletivo e a sustentabilidade (Fiorillo, 2024, p. 532).

¹¹ “No que se refere à propriedade urbana, o Estatuto da Cidade tem interfaces com outros instrumentos legais, a saber: Lei 6.766, de 16.12.1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; Dec-lei 3.365, de 21.06.1941, que dispõe sobre desapropriação por utilidade pública; Dec-lei 195, de 24.02.1967, que dispõe sobre a cobrança da contribuição de melhoria; Lei 4.132, de 10.09.1962, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação” (MILARÉ, 2014, p. 983).

Ademais, a própria noção de função social da propriedade, delimitada na Carta Magna, é explorada com maior precisão no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que, em seu art. 39, estipula:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

O referido artigo integra o capítulo destinado à regulamentação do Plano Diretor, instrumento jurídico de planejamento urbano, cujo tratamento se dará em capítulo próprio.

O art. 2º do Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais que devem nortear a formulação e implementação da política urbana em todas as esferas do poder público (Brasil, 2001). A primeira dessas diretrizes, prevista no inciso I, é justamente a garantia do direito a cidades sustentáveis.

Para sua análise, é oportuno, mais uma vez, apresentar a íntegra do dispositivo:

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 infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Brasil, 2001).

Cumprido salientar que a mera previsão do direito à cidade sustentável não garante, por si só, sua concretização. Sua efetividade depende da adoção coordenada de instrumentos de política urbana, muitos dos quais estão previstos no próprio Estatuto da Cidade.

Para tanto, a norma estabelece mecanismos específicos a serem implementados prioritariamente pelos municípios, sem excluir, contudo, a atuação dos demais entes federativos (Canepa, 2007, p. 215).

O art. 3º do Estatuto da Cidade atribui à União competências na formulação de normas gerais e na cooperação interfederativa (Brasil, 2001). De forma complementar, os arts. 23 e 24 da Constituição Federal preveem competências comuns e concorrentes, especialmente em matéria ambiental, reforçando a atuação integrada entre os entes na promoção da sustentabilidade urbana (Brasil, 1988).

Sobre o protagonismo do ente municipal na garantia do direito à cidade sustentável, Fiorillo (2024, p. 540) aponta que sua realização

será por meio dos instrumentos da política urbana criados no Estatuto da Cidade – e sem dúvida no âmbito do Plano Diretor de cada uma das cidades no Brasil – que o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer poderão ser de fato estabelecidos.

Em verdade, o que se busca reconhecer é a própria finalidade do federalismo cooperativo adotado pelo ordenamento constitucional brasileiro, voltado à promoção de um processo democrático estável, eficaz e articulado entre os entes federativos. A partir de uma interpretação sistemática do art. 1º da Constituição Federal, que define a República Federativa do Brasil como formada pela união indissolúvel entre os entes autônomos, conjugada ao art. 18 do mesmo diploma, conclui-se que os municípios são reconhecidos como integrantes indispensáveis da Federação, dotados de autonomia política, administrativa e normativa, em pé de igualdade com os demais entes federativos (Milaré, 2014, p. 996-1000).

Dessa forma, uma atuação pública equilibrada requer a repartição harmônica de competências, respeitando as especificidades e interesses de cada esfera. Consequentemente, é imprescindível reconhecer a capacidade dos municípios de se auto-organizarem, assegurando-lhes autonomia política, administrativa e normativa, em conformidade com as realidades e demandas locais (Milaré, 2014, p. 996-1000).

É nesse cenário que se justifica a centralidade atribuída pelo Estatuto da Cidade à atuação municipal, visto que os desafios urbanísticos se originam, em sua maioria, no plano local, onde as necessidades se manifestam de forma concreta e específica, sendo atravessadas por fatores sociais, econômicos e políticos próprios de cada território.

A eficácia da política urbana, conforme ressalta Milaré (2014, p. 1000),

será alcançada apenas se os Municípios estiverem aparelhados para o desempenho das responsabilidades e dos encargos que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade lhes cometem.

Isso se deve ao fato de que, muito embora as decisões e ações do Município se desenvolvam em âmbito local, seus efeitos transcendem esse espaço, refletindo diretamente no desenvolvimento nacional e na promoção do bem-estar geral (Ackel Filho, 1988).

Nessa perspectiva, o art. 4º do Estatuto da Cidade elenca, entre outros¹², diversos instrumentos voltados à implementação da política urbana, com especial ênfase naqueles de competência municipal, quais sejam:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

[\(Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009\)](#)

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;

[\(Incluído](#)

[pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

u) legitimação de posse.

[\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (Brasil, 2001).

A respeito dos instrumentos anteriormente elencados, o documento “Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos” (2002, p. 37), dispõe que as inovações trazidas pela norma

¹² Embora o artigo apresente um rol extenso de instrumentos, sua enumeração não é exaustiva, conforme se depreende da própria redação do dispositivo, ao empregar a expressão “entre outros instrumentos”.

situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal; e também uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

Cumprido destacar que este trabalho não tem como objetivo examinar exaustivamente todos os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, o capítulo seguinte concentrar-se-á em uma análise mais aprofundada do Plano Diretor, reconhecido como o principal instrumento de planejamento urbano e fundamental para a implementação da política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana. Além disso, será abordada a Gestão Democrática das Cidades, cuja atuação complementar ao Plano Diretor configura-se como um importante mecanismo para o fortalecimento do direito à cidade sustentável.

3. O PLANO DIRETOR E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: ESTRATÉGIAS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

3.1. O Plano Diretor como Instrumento Basilar da Política Urbana Municipal Sustentável

O Plano Diretor, conforme o §1º do art. 182 da Constituição Federal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes (Brasil, 1988). Apesar de introduzir sua concepção, o texto constitucional não detalha suas características, conteúdo ou alcance.

A partir de uma breve análise histórica dos movimentos sociais urbanos no Brasil, constata-se que, ao final da década de 1970, os modelos tradicionais de planejamento urbano começaram a ser contestados, impulsionando um debate mais politizado sobre a legalidade urbanística. Surge, neste momento, a necessidade de reconhecer a cidade em sua realidade concreta e de formular normas capazes de contemplar sua diversidade social (Câmara dos Deputados; CEDI; POLIS, 2002, p. 39-40).

O novo paradigma do planejamento urbano parte do pressuposto de que a cidade é constituída por uma multiplicidade de agentes, cujas atividades devem estar em conformidade com o interesse público local.

Nesse cenário, o Plano Diretor

parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização (Câmara dos Deputados; CEDI; POLIS, 2002, p. 40).

Assim, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) conferiu maior precisão ao Plano Diretor, ao dedicar-lhe os arts. 39 a 42, reafirmando sua centralidade na política urbana, conforme disposto no art. 40, *caput*:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O destaque conferido à expansão urbana no dispositivo reafirma o caráter prospectivo do Plano Diretor, que se apresenta como um instrumento voltado ao futuro. Assim, sua elaboração deve contemplar a possibilidade de ampliação do núcleo urbano para áreas periféricas, especialmente quando o centro da cidade apresentar sinais de saturação (Carvalho Filho, 2009, p. 270).

Pelo art. 39, o Estatuto da Cidade condiciona o cumprimento da função social da propriedade às diretrizes do Plano (Brasil, 2001), assegurando que o planejamento urbano atenda às necessidades da população e promova qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico (Câmara dos Deputados; CEDI; POLIS, 2002, p. 41).

Desse modo, os preceitos da propriedade urbana devem incorporar as diretrizes do Plano Diretor, que, por sua vez, orienta o ordenamento territorial com base nos princípios da função social da cidade e da propriedade (Fiorillo, 2024, p. 545), visando o bem-estar coletivo.

Sobre o tema, o “Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos” (2002, p. 45) reforça que o Plano Diretor é a ferramenta que, em âmbito municipal, define os limites, faculdades e obrigações da propriedade urbana, sendo responsável, portanto, por assegurar sua função social.

O uso da palavra 'plano' no referido instrumento não ocorre de forma aleatória. O planejamento, nesse contexto, representa um conjunto de métodos, ações, diagnósticos e mecanismos de controle aplicados à realidade concreta, com vistas à consecução de objetivos previamente estabelecidos (Carvalho Filho, 2009, p. 266).

Para José Afonso da Silva (2008, p. 139), a designação da nomenclatura revela sua dupla funcionalidade. Segundo o autor, trata-se de um plano, porque institui objetivos a serem cumpridos, o prazo em que estes devem ser alcançados, as ações e responsáveis por sua execução. Ao mesmo tempo, é ‘diretor’, uma vez que fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.

Igualmente, como esclarece Clarissa Monteiro D’Isep (2006, p. 302) a partir de uma análise etimológica do termo 'plano', é possível compreendê-lo como instrumento que estrutura, organiza e orienta um conjunto de objetivos e meios voltados à concretização de um fim previamente estabelecido.

Graças a esse entendimento, afirma-se que o conteúdo do Plano Diretor deve ser elaborado a partir da leitura crítica da realidade local e alinhado aos demais instrumentos de planejamento público, como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Nessa esteira, o art. 40, §1º, do Estatuto da Cidade estabelece expressamente a necessidade de articulação e incorporação no plano das diretrizes e preocupações desses instrumentos, promovendo, assim, a integração entre o planejamento territorial e as políticas públicas sociais e econômicas (Brasil, 2001).

Quanto à obrigatoriedade, o art. 182, §1º, da Constituição de 1988 já previa sua exigência para municípios com mais de 20 mil habitantes.

O Estatuto, contudo, ampliou os casos obrigatórios no art. 41:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#);

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#) (Brasil, 2001).

Ao abordar a ampliação dos casos de obrigatoriedade, Carvalho Filho (2009, p. 547) adverte que tal ampliação deve respeitar a autonomia municipal, não podendo a lei federal impor exigências além das hipóteses previstas no referido dispositivo.

Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme restou decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 826-9, de relatoria do Ministro Sydney Sanches que, na ocasião, declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Amapá que previa a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor por municípios com população superior a cinco mil habitantes.¹³

Justamente por seu caráter dinâmico e evolutivo, o Plano Diretor deve ser revisado, no mínimo, a cada dez anos, conforme determina o §3º do art. 40, em alinhamento com as transformações sociais, econômicas e ambientais (Brasil, 2001).

Além disso, o *caput* do artigo estabelece que o Plano deve ser aprovado por lei municipal, exigência que reforça sua legitimidade e está em consonância com o §2º, segundo o qual o instrumento deve abranger todo o território do Município. A subdivisão municipal, nesse caso, só é admitida para fins de organização urbanística, não podendo restringir a aplicação do Plano a áreas específicas (Brasil, 2001).

Ao abordar a abrangência territorial prevista no parágrafo em comento, Carvalho Filho (2009, p. 275) destaca que a norma

¹³ DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIOS COM MAIS DE CINCO MIL HABITANTES: PLANO DIRETOR. ART. 195, “CAPUT”, DO ESTADO DO AMAPÁ. ARTIGOS 25,29,30, I E VIII, 182, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 11 DO A.D.C.T. 1. O “caput” do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá estabelece que “o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para os Municípios com mais de cinco mil habitantes”. 2. Essa norma constitucional estadual estendeu, aos municípios com número de habitantes superior a cinco mil, a imposição que a Constituição Federal só fez àqueles com mais de vinte mil (art. 182, § 1º). 3. Desse modo, violou o princípio da autonomia dos municípios com mais de cinco mil e até vinte mil habitantes, em face do que dispõem os artigos 25, 29, 30, I e VIII, da C.F. e 11 do A.D.C.T. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, nos termos do voto do Relator. 5. Plenário: decisão unânime.

reflete uma obrigação dirigida ao legislador municipal, responsável pela elaboração do plano diretor: as ações, estratégias, estudos e projetos urbanísticos devem abranger todas as regiões do Município, ainda que em algumas possam as ações ser executadas em menor escala e em outras com maior intensidade.

Assim, fica evidente que o Plano Diretor não se limita às áreas urbanas, já que a política urbana se destina a todos os cidadãos do Município. Em consonância com seu caráter ambiental, o instrumento deve priorizar comunidades em situação de vulnerabilidade e carência de infraestrutura. Como destaca Milaré (2014, p. 1001), a “sadia qualidade de vida é direito fundamental de todos e de cada um”.

O art. 42 do Estatuto da Cidade, por sua vez, estabelece o conteúdo mínimo do Plano Diretor, prevendo normas sobre áreas sujeitas ao parcelamento, edificação ou uso compulsório, a incorporação de dispositivos legais específicos (arts. 25, 28, 29, 32 e 35), e mecanismos de acompanhamento e controle de sua implementação (Brasil, 2001).

O objetivo do legislador ao dispor sobre tais exigências não era limitar o conteúdo do Plano, mas assegurar que esses elementos fundamentais estejam sempre presentes (Carvalho Filho, 2009, p. 293), garantindo sua efetividade.

Com efeito, a partir do panorama até aqui delineado acerca do Plano Diretor — ressaltando sua centralidade na concretização das diretrizes da política urbana nacional e, por conseguinte, na efetivação do direito à cidade sustentável — impõe-se conferir destaque específico ao direito à participação popular no instrumento.

Tal participação não se configura apenas como um elemento desejável de gestão urbana, mas como verdadeiro requisito de ordem constitucional, cuja observância é indispensável à construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

3.1.1. O Direito à Participação Popular na Construção do Plano Diretor

Antes de adentrar o tema deste subtítulo, é importante esclarecer que este trabalho não pretende aprofundar todos os aspectos técnicos da elaboração, aprovação e revisão do Plano Diretor, embora tais procedimentos estejam previstos no Estatuto da Cidade – o qual confere especial relevância ao sistema de acompanhamento e controle desse instrumento. O intuito de abordar essa questão é, na verdade, ilustrar que a participação popular constitui o verdadeiro alicerce para a concretização da cidade sustentável, apontando alguns de seus mecanismos, além de demonstrar que a legislação brasileira dispõe de ferramentas que possibilitam sua plena realização.

Assim, é essencial analisar o §4º do art. 40 do Estatuto, que estabelece, de forma clara, os mecanismos institucionais que asseguram a participação popular no processo de formulação e fiscalização do Plano Diretor, atribuindo aos Poderes Executivo e Legislativo municipais o dever de garantir a atuação da sociedade e promover a transparência em benefício da coletividade.

Com efeito, a norma assim prescreve:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Brasil, 2001).

De início, fica claro que o dispositivo se alinha plenamente aos fundamentos do direito à cidade sustentável previstos na Constituição Federal e aprofundados pelo Estatuto da Cidade, especialmente no art. 2º, que trata das diretrizes da política urbana.

Simultaneamente, a disposição ilustra a participação popular como elemento inerente ao Estado Democrático de Direito, conforme estabelecido na Constituição Federal (Brasil, 1988). Essa previsão consagra o cidadão como membro efetivo do controle social da administração pública, reforçando a noção de um controle que é, ao mesmo tempo, meritório, político e social, elevando-se à condição de verdadeiro princípio constitucional.

Tanto é assim que Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 782) assevera:

O princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, referido no Preâmbulo da Constituição de 1988, proclamando em seu artigo 1º e reafirmando no parágrafo único, com a regra de que ‘todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição’; além disso, decorre implicitamente de várias normas consagradoras da participação popular em diversos setores da Administração Pública, em especial na parte referente à ordem social.

Sendo assim, a exigência de participação ativa da população em todas as fases do Plano Diretor — elaboração, aprovação, execução e fiscalização — é expressão do princípio da gestão democrática e está em total coerência (Carvalho Filho, 2009, p. 281-282) com a soberania popular (Câmara dos Deputados; CEDI; POLIS, 2002, p. 49), que, por força de uma leitura

sistemática do parágrafo único do art. 1º com o inciso XII do art. 29 da Constituição Federal, configura um requisito constitucional do instrumento (Brasil, 1988).

Embora a redação do inciso XII do art. 29 ostente caráter genérico, nela reside, inequivocamente, a premissa do envolvimento direto da população na gestão e planejamento municipal, mediante a atuação de associações representativas de diversos segmentos sociais.

Nesse sentido, o art. 40, §4º, incisos I a III, do Estatuto da Cidade reforça essa determinação ao prever mecanismos concretos de participação popular, como a promoção de audiências públicas, ampla publicidade dos documentos e a possibilidade de consulta pública (Brasil, 2001).

Essa dinâmica revela a natureza dialógica do Plano Diretor, que promove uma interação contínua entre a sociedade civil e o poder público municipal (Gaio; Duarte, 2017, p. 87), sendo “dele que sairá o fio condutor da vida cotidiana dos cidadãos” (Milaré, 2014, p. 1002). Ou seja, é exatamente nesse processo que a população passa a reconhecer seus próprios interesses — inclusive os conflitantes — encontrando no debate participativo o espaço legítimo para reivindicar e afirmar seus direitos no contexto urbano (Alves; Gorsdorf, 2009, p. 250).

Na verdade, o comando infraconstitucional não se limita à consagração de um direito das comunidades, impondo um verdadeiro dever coletivo, como elucida Carvalho Filho (2009, p. 283):

Quando se trata de providências que afetam todo o grupo social, não é o indivíduo sozinho que deve defender o interesse público, e sim toda a comunidade, seja de forma mais organizada, com a criação de associações e outras entidades representativas, seja de modo mais disperso. Não importa o modo; importa é a conjugação de esforços com vistas ao bem-estar geral.

Sobre a relação entre a gestão das cidades e sua população, é imperioso frisar a lição de Cláudio Ari Mello (2017, p. 453):

De fato, essa relação não se restringe ao direito constitucional dos habitantes de votarem nas eleições para prefeito municipal e membros das câmaras de vereadores, ou mesmo ao direito constitucional de candidatar-se a esses cargos. Essa é a estrutura jurídica básica da organização política do ente federado que é o Município. Para além dessa estrutura básica, a relação pode se tornar muito mais complexa, sofisticada e abrangente na medida em que outras instituições e procedimentos permitam, incentivem e promovam a participação popular no controle das instâncias governamentais e na indução e formulação de políticas públicas.

Dessa forma, torna-se inadmissível a concepção de um Plano Diretor restrito à formulação de normas abstratas e ineficazes (Carvalho Filho, 2009, p. 295). O

acompanhamento e o controle pela população são elementos indissociáveis de sua execução e fundamentais para o êxito das diretrizes nele previstas.

A previsão do Estatuto da Cidade evidencia, de forma inequívoca, uma das formas de igualdade política garantidas constitucionalmente, ao assegurar a isonomia entre os membros da comunidade e oferecer oportunidades iguais de participação na vida política (Mello, 2017, p. 453).

Significa dizer que a participação popular no ambiente urbano amplia a experiência democrática, exigindo efetivamente uma horizontalização da estrutura democrática vigente. Em favor disso, Mello (2017, p. 454) propõe a criação de instâncias específicas de deliberação inclusiva, como, por exemplo:

- (i) conselhos temáticos (v.g., conselho municipal do plano diretor, conselho municipal da saúde, conselho municipal do meio ambiente, etc.), (ii) organismos de participação na gestão orçamentária (v.g., o orçamento participativo), (iii) consultas públicas, (iv) audiências públicas.

É preciso apontar que essa lógica foi recepcionada pelo Estatuto, que contempla em seu escopo a horizontalização da democracia por meio dos instrumentos de gestão democrática da cidade, os quais serão abordados em item próprio no presente estudo.

A fiscalização da execução do Plano também recai sobre a comunidade local, conforme prevê o art. 42, inciso III, do Estatuto da Cidade, que impõe a existência de um sistema de acompanhamento e controle (Brasil, 2001).

A atuação cidadã ativa e consciente — por meio da cobrança social e do exercício efetivo da cidadania — é essencial para romper com a inércia estatal e garantir a concretização dos objetivos traçados pelo planejamento urbano.

Nas palavras de Milaré (2014, p.1002-1003),

sem esse mecanismo, as leis – assim como os planos, programas e projetos em geral – esgotam-se na boa vontade de quem os propôs; e mais, a falta de monitoração e cobrança dos resultados não permite aferir os erros e acertos das medidas e das políticas públicas e de governo.

No que se refere à iniciativa do Poder Público, a cartilha “Plano Diretor: participar é um direito!” (2005, p. 18) destaca que, diante da omissão da Administração na elaboração do Plano, cabe à população se mobilizar por meio de conselhos municipais, contato com representantes políticos e campanhas populares. Caso essas ações sejam insuficientes, recomenda-se acionar o Ministério Público para denunciar a inércia do Executivo.

O documento também reforça o papel do indivíduo na mobilização comunitária, incentivando a população a acompanhar prazos, exigir metodologias participativas, acessibilidade, diversidade nos debates, presença de representantes da sociedade civil no núcleo gestor e ações de capacitação (2005, p. 22-23). Ressalta-se ainda a importância de uma leitura coletiva e real da cidade, identificando seus problemas e potencialidades, o que ocorre em reuniões comunitárias e resulta na definição de temas e objetivos do Plano Diretor. A participação popular é essencial nesse momento, permitindo a correção de eventuais omissões na leitura elaborada (Cardoso; Santoro; Cymbalista, 2005, p. 24).

As propostas e temas prioritários devem ser debatidos publicamente, como forma de pactuar conflitos de maneira transparente, evitando decisões tomadas sem o conhecimento coletivo (2005, p. 26). É a partir desses debates, que se torna possível eleger os instrumentos urbanísticos necessários ao cumprimento dos objetivos estipulados no Plano Diretor.

A população também deve participar da elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor, especialmente por meio de audiências públicas organizadas pelo Executivo e da Conferência da Cidade, conforme a Resolução nº 25/2005 (BRASIL, 2005) do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES (Cardoso; Santoro; Cymbalista, 2005, p. 27).

A exigência de transparência e ampla divulgação da proposta de lei pela Câmara de Vereadores, por meio de diversos canais de comunicação, reforça o debate público ao conscientizar a sociedade sobre as propostas contidas no instrumento. Em seguida, a presença da população também se mostra relevante no momento da sanção da lei pelo Prefeito, a fim de garantir que não sejam privilegiados pequenos grupos durante sua aprovação (Cardoso; Santoro; Cymbalista, 2005, p. 28-29).

Além disso, frise-se que o sistema de controle do Plano Diretor deve ser estruturado em conformidade com os preceitos do próprio Estatuto da Cidade, que consagra a função social da cidade a partir de raízes ambientais (Fiorillo, 2024, p. 547). Isso exige não apenas a participação efetiva da população e de entidades representativas, mas também a atuação integrada dos órgãos competentes para a proteção e tutela dos bens ambientais. Em síntese, impõe-se a adoção de uma autêntica gestão democrática das cidades.

3.2. A Gestão Democrática da Cidade

A temática da participação popular não se esgota nos dispositivos anteriormente analisados. A relevância da matéria é tamanha que o Estatuto da Cidade, além de explicitar em

inúmeros pontos o imperativo da gestão democrática da cidade, lhe dedicou um capítulo próprio.

A abertura desse capítulo se dá com o art. 43, nos seguintes termos:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

O artigo elenca determinados instrumentos voltados à garantia da plena realização da gestão democrática das cidades. Ainda que obrigatórios, tais instrumentos não esgotam as possibilidades participativas, tendo em vista o caráter exemplificativo do rol, cuja adoção é imposta ao administrador (Carvalho Filho, 2009, p. 299), ao mesmo tempo que admite o uso de outros mecanismos compatíveis.

Conforme esclarece o “Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos” (2002, p. 193), tais ferramentas têm por finalidade

ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação da política urbana, que assim vai deixando de ser um assunto restrito aos especialistas e passando a ser um patrimônio de toda a sociedade. Dessa maneira, os pactos e acordos que são feitos, envolvendo a política e a gestão urbana, podem ter bases mais incluídas e públicas.

O Guia (2002, p. 194) também destaca que os conselhos de desenvolvimento urbano, as conferências de política urbana, assim como os debates, consultas e audiências públicas, contribuem para romper as relações tradicionais entre o poder público e os segmentos populares, abrindo espaço para novas práticas democráticas.

Nesse sentido, o Capítulo IV do Estatuto da Cidade busca institucionalizar os instrumentos participativos não apenas como diretrizes principiológicas, mas como pilares estruturantes da nova ordem jurídico-urbanística (Dallari; Ferraz, 2003, p. 336).

A conexão entre a gestão democrática das cidades e o exercício do direito à cidade sustentável é, portanto, indissociável, uma vez que a efetivação de práticas participativas fortalece esse direito fundamental, cuja essência inclui os direitos políticos e de cidadania dos habitantes urbanos (Saule Júnior, 2007, p. 56), expressos na construção coletiva do espaço urbano e na deliberação sobre as políticas públicas que o regem.

Milaré (2014, p. 1008) reforça essa relação intrínseca ao afirmar que:

Se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, que tem associados a si outros direitos e também deveres – como se repete na Constituição Federal e em outros instrumentos legais infraconstitucionais –, o exercício da cidadania ambiental não pode separar-se do meio ambiente urbano e da sua respectiva qualidade de vida.

No âmbito municipal, o orçamento participativo é previsto no art. 4º, inciso III, alínea f, do Estatuto da Cidade como instrumento da política urbana, sendo reafirmado no art. 44 sob a denominação de “gestão orçamentária participativa” (BRASIL, 2001). Este artigo estabelece que a aprovação do orçamento pela Câmara Municipal está condicionada à realização de debates, audiências e consultas públicas, assegurando ampla participação da sociedade civil. No que se refere às questões ambientais, torna-se obrigatória a manifestação dos segmentos organizados da sociedade local (Milaré, 2014, p. 1008).

Dessa forma, o art. 44 complementa e reforça o disposto no art. 4º, ao atribuir a participação popular nas leis orçamentárias a condição de requisito essencial para sua validade. Com isso, consolida-se o entendimento de que o planejamento orçamentário municipal somente adquire legitimidade quando precedido por efetiva participação cidadã (Carvalho Filho, 2009, p. 308), ratificando o caráter democrático da gestão pública.

Em São Paulo, por exemplo, a Prefeitura instituiu o Sistema Municipal de Planejamento, que integra o Plano Diretor aos instrumentos de planejamento orçamentário com o intuito de viabilizar o financiamento das ações programadas para a cidade. Além disso, o sistema articula o Plano Diretor ao Programa de Metas, aos Planos Setoriais e a outros instrumentos da política urbana – como a Lei de Zoneamento, os Planos Regionais das Subprefeituras e os Planos de Bairro – garantindo a participação da sociedade nos processos de formulação, implementação, monitoramento e revisão.¹⁴

Entretanto, a efetivação plena da gestão democrática das cidades não será alcançada enquanto os interesses e necessidades das aglomerações urbanas — nas quais os municípios estão inseridos — não forem devidamente considerados nos processos participativos (Milaré, 2014, p. 1008).

Exatamente por isso, o art. 45 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) estabelece que:

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações

¹⁴ PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Um plano para fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade. *Gestão Urbana SP*. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/um-plano-para-fortalecer-a-participacao-popular-nas-decisoes-dos-rumos-da-cidade-2/>. Acesso em: 13 maio 2025.

representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Destaca-se a importância institucional, política e operacional das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas — previstas no art. 25, §3º, da Constituição Federal —, ainda que frequentemente ofuscadas pela centralidade atribuída ao Município como ente federativo. Como observa Milaré (2014, p. 1008) trata-se de instituto constitucional de grande alcance na atual fase de urbanização do país.

Nessa esteira, o dispositivo em comento

pretende compelir os organismos incumbidos da administração de tais regiões a incluírem, obrigatoriamente, expressiva participação da comunidade, normalmente por intermédio das associações representativas, guardiães dos interesses dos grupos que representam (Carvalho Filho, 2009, p. 310).

Impõe-se, portanto, a necessidade de uma representação robusta dos agentes políticos e sociais, aliada ao suporte dos órgãos metropolitanos e do Poder Público estadual, como requisito essencial para incorporar o elemento da sustentabilidade à gestão pública (Milaré, 2014, p. 1008-1009).

Ainda no exemplo do município de São Paulo, a Prefeitura instituiu o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), órgão responsável por estudar e propor diretrizes para a implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, majoritariamente composto por representantes da sociedade civil eleitos de forma direta. Dos 60 membros que o integram, 34 são eleitos pela população, representando movimentos sociais — como os de moradia, mobilidade, cultura e meio ambiente — além de associações de bairro, empresários, organizações não governamentais, entidades sindicais, acadêmicas e profissionais, entre outros segmentos. Além disso, o CMPU conta com representantes dos Conselhos Participativos Municipais e dos Conselhos Setoriais, com o objetivo de articular os temas regionais e setoriais — como habitação, meio ambiente, transporte e mobilidade — nas decisões sobre os rumos da cidade (Prefeitura do Município de São Paulo, 2013).

Assim, para além da previsão legal, a utilização eficaz dos instrumentos de gestão democrática depende da compreensão substancial de seu significado e finalidade (Camera; Maciel, 2019, p. 402). Como aponta Jane Ferreira Porto (2012, p. 160), a estipulação normativa dos institutos não assegura, por si só, sua concretização no plano fático.

Nesse sentido:

Plano diretor e gestão democrática da cidade são realidades possíveis de coexistirem, e são de efetividade em alguns territórios urbanos no Brasil. No entanto, não são institutos jurídicos autoaplicáveis, instantaneamente. Demandam uma ação intencional e prospectiva para este fim. A existência legal, porém evasiva destes, na política municipal não é evidência muito menos garantia de realização do fim normativo. O espaço não ocupado pelo exercício da cidadania participativa na governança local será concretizado por outros interesses (Porto, 2012, p. 160).

De forma paralela, o desenvolvimento sustentável e o cumprimento das funções sociais da cidade exigem a disseminação de saberes interdisciplinares, planejamento intersetorial e fortalecimento da governabilidade democrática (Camera; Maciel, 2019, p. 403).

Dessa forma, a participação da sociedade civil na formulação, implementação e fiscalização das políticas ambientais não apenas reforça a legitimidade das decisões públicas, como constitui elemento essencial à efetividade dos direitos difusos e coletivos que caracterizam a tutela ambiental.

Cumprir salientar que, no âmbito do Direito Ambiental, a noção de gestão democrática também se faz presente, pois o caráter 'democrático' atribuído ao Estado de Direito brasileiro permeia todo o ordenamento jurídico, incidindo, conseqüentemente, sobre os direitos nele consagrados. Dessa forma, temos o que se denomina Estado-gestor ambiental (D'Isep, 2009).

Com efeito, a gestão ambiental se materializa por meio de políticas públicas integradas, como fruto do

diálogo entre as políticas setoriais, o que se justifica na necessidade de considerar o caráter unitário do meio ambiente, que requer harmonia e coerência no seu gerenciamento. Ilustra-se com a necessidade imperiosa de coordenação entre as licenças ambientais e outorgas hídricas, ou, ainda, com a integração entre o plano diretor e o plano hídrico (D'Isep, 2009).

Além disso, D'Isep (2009) ressalta que harmonizar as variadas pautas da gestão pública exige a soma de esforços das diferentes ciências e a colaboração de diversos atores sociais, tanto públicos quanto privados. Essa confluência de saberes e iniciativas é indispensável para a consolidação do pacto socioambiental, que fundamenta o Estado-gestor ambiental, resultando, assim, na materialização de um verdadeiro Estado Democrático de Direito Ambiental.

Apenas por meio dessa articulação será possível garantir que a cidade e a propriedade urbana cumpram sua função socioambiental, promovendo o direito à cidade e alinhando o Brasil ao paradigma das “cidades sustentáveis”, conforme delineado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

4. A CONTRIBUIÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Com efeito, os capítulos anteriores trataram das noções de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, da consagração do direito à cidade sustentável no ordenamento jurídico brasileiro — enquanto direito fundamental de natureza constitucional —, de sua previsão no Estatuto da Cidade e dos principais instrumentos voltados à sua efetivação, especialmente a participação popular no Plano Diretor e a gestão democrática das cidades.

Superada essa análise interna, impõe-se, agora, o exame do direito à cidade sustentável sob a perspectiva do cenário internacional contemporâneo. Tal abordagem permite compreender de que forma a ordem global tem influenciado a configuração desse direito e identificar experiências e diretrizes internacionais capazes de fortalecer sua implementação no Brasil.

No século XXI, a pauta ambiental consolidou-se como prioridade nas agendas internacionais, não apenas diante da urgência ecológica, mas também em razão do caráter transnacional da degradação ambiental, cujos impactos extrapolam fronteiras nacionais e assumem dimensões regionais e globais (Milaré, 2014, p. 1566).

Diante disso, torna-se indispensável o reconhecimento da interdependência entre os países e a articulação política entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento, com o objetivo de compatibilizar diferentes realidades e prioridades, em prol da construção de uma sociedade internacional sustentável e solidária (Vieira, 2002, p. 40).

O individualismo dos Estados e a ausência de cooperação efetiva em escala global são criticados por Milaré (2014, p. 1567), que aponta a urgência da colaboração entre países e de uma autoridade capaz de desatar problemas ambientais básicos em escala internacional, afirmando que:

Não se pode esconder, na raiz dos problemas, a crescente necessidade de uma autoridade supranacional para buscar e propor soluções concretas, ágeis e eficazes para questões que atravancam mais de dois países.

Aliás, o objetivo de cooperação internacional encontra-se previsto na própria Carta das Nações Unidas (ONU), como um dos propósitos da Organização, nos seguintes termos:

Os propósitos das Nações Unidas são:

(...)

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o

respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;¹⁵

A diplomacia internacional desempenha um papel essencial na administração das relações entre as Nações, funcionando como um mecanismo estratégico para viabilizar diálogos e negociações que orientam os Estados na condução de suas interações e na busca por seus objetivos. Nesse sentido, as políticas e iniciativas de cooperação internacional se consolidam como instrumentos fundamentais da política externa, contribuindo significativamente para a inserção global dos países, sempre condicionada pelas dinâmicas de poder que estruturam o sistema mundial (Moura; Santos; Amorim, 2023, p. 176).

Nesse contexto, os tratados internacionais constituem instrumentos fundamentais de cooperação, pois, por meio de seus princípios, promovem o desenvolvimento, a preservação ambiental e a melhoria das condições socioeconômicas e da qualidade de vida, especialmente nos países em desenvolvimento (Milaré, 2014, p. 1570). Nessa esteira, as agendas internacionais sobre proteção ambiental devem “fortalecer o reforço e desenvolvimento da governança e cooperação global, para muito mais além das ferramentas tradicionais do império da lei” (Moura; Santos; Amorim, 2023, p. 177).

Diante disso, serão analisados a seguir dois importantes marcos internacionais relacionados à promoção do direito à cidade sustentável — a Agenda 2030 e a Agenda Habitat —, os quais evidenciam a confluência entre as dimensões urbanas e ambientais no cenário global.

4.1. A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A partir de agosto de 2014, o Grupo de Trabalho Aberto (GTA-ODS) da Assembleia Geral da ONU apresentou propostas para uma nova agenda de desenvolvimento sustentável para o período de 2015 a 2030 (Veiga, 2015, p. 114). Como resultado, em setembro de 2015, os 193 Estados-membros da ONU aprovaram o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.¹⁶

A Agenda 2030 estrutura-se em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desdobrados em 169 metas, que devem ser implementados por meio de parcerias entre Estados

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

e demais atores interessados, com o objetivo de enfrentar os principais desafios globais da atualidade (Bernardi Zorzo et al., 2022, p. 162). As temáticas já constavam dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), vigentes de 2000 a 2015, cujos avanços foram reconhecidos, embora marcados por desigualdades, sobretudo nos países em desenvolvimento (ONU, 2015).

Diante disso, os ODS assumem o legado dos ODM, com a finalidade de consolidar conquistas e superar as metas não alcançadas no ciclo anterior, o que reforça a pretensão da nova agenda em promover uma atuação mais ampla e inclusiva, com especial atenção às nações mais vulneráveis (ONU, 2015).

Assim, os ODS constituem

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 (ONU, 2015).

Entre suas prioridades, destacam-se a erradicação da pobreza, a igualdade de gênero, a proteção ambiental e a promoção de cidades sustentáveis — tema que será abordado a seguir. A Agenda 2030, por fim, reafirma sua vinculação aos direitos humanos, evidenciando a necessidade de diálogo entre o direito internacional e os instrumentos jurídicos nacionais, uma vez que

está expressamente fundamentada na Carta da ONU, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais de direitos humanos e em outros instrumentos, como na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Desse modo, os ODS objetivam realizar os direitos humanos de todos, havendo responsabilidade dos Estados para respeitar, proteger e promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos, sem qualquer discriminação de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra opinião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, deficiência ou qualquer outra condição (Campello, 2020, p. 24).

O documento, contudo, não escapa a críticas, sobretudo quanto à excessiva fragmentação de suas metas. Para José Eli da Veiga (2015, p. 115), o elevado número de alíneas reflete “uma inevitável decorrência do promissor processo democrático de aprendizado coletivo sobre o próprio desenvolvimento sustentável”, sendo esse “um irrisório defeito se comparado ao que realmente há de pior: a falta de um alvo abrangente que pudesse dar unidade e consistência ao conjunto dos ODS” (2015, p. 116).

Nesse sentido, o autor defende a necessidade de uma proposta integradora, capaz de articular os 17 objetivos de forma mais coesa, sobretudo diante do reconhecimento, pela própria ONU, da importância de indicadores mais amplos de progresso. Ainda assim, Veiga (2015, p.

116-117) enaltece os avanços significativos dos ODS frente às limitações dos antigos ODM, recomendando que essa seja a perspectiva prioritária na avaliação crítica da Agenda 2030.

Feitos estes apontamentos, passa-se à apresentação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS):

- Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
- Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
- Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
- Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
- Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
- Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos
- Objetivo 7. Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia
- Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
- Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
- Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
- Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
- Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
- Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos
- Objetivo 14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
- Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
- Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

Como se observa, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável reafirmam a indissociabilidade entre as dimensões social, ambiental e econômica do desenvolvimento sustentável, evidenciando a transversalidade da sustentabilidade nas políticas públicas globais. Além disso, os ODS estão alinhados a valores como o humanismo, a justiça social e a equidade intergeracional (Gomes; Ferreira, 2018).

Sua implementação, contudo, exige uma apropriação nacional compatível com as realidades locais, sem afastar o engajamento da comunidade internacional. Para isso, os ODS definem metas específicas e indicadores globais, passíveis de adequação conforme os contextos nacionais.

No Brasil, esse compromisso foi formalizado com a criação da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), por meio do Decreto nº 8.892/2016, reafirmando o compromisso do país com um modelo de desenvolvimento pautado na inclusão, justiça social e preservação ambiental.¹⁷

Para apoiar tecnicamente a Comissão, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) elaborou uma proposta de adequação das metas ao cenário brasileiro, mapeando medidas adotadas e resultados obtidos, além de fomentar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável (Silva, 2018). Outras iniciativas também foram desenvolvidas com o mesmo propósito, reforçando a busca por uma implementação efetiva e contextualizada da Agenda 2030 no país.

No presente trabalho, considerando o enfoque na concretização do direito à cidade sustentável no Brasil, a análise a seguir concentrar-se-á no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, que visa tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

A escolha desse ODS se justifica por sua inerente relação com os temas desta monografia, permitindo uma reflexão crítica sobre sua implementação no contexto urbano brasileiro, bem como sobre os desafios e as oportunidades de sua integração com o planejamento urbano, a gestão democrática das cidades e os demais instrumentos de política urbana já previstos no ordenamento jurídico nacional.

4.1.1. ODS 11: cidades inclusivas, resilientes e sustentáveis

Dentre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o ODS 11 trata diretamente das cidades e comunidades sustentáveis, propondo “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015).

Para tanto, estabelece 10 metas específicas, conforme exposto a seguir:

- 11.1 até 2030, garantir o acesso de todos a habitação adequada, segura e a preço acessível, e aos serviços básicos, bem como assegurar o melhoramento das 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

¹⁷ BRASIL. Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU é instalada com a posse de 84 representantes do governo e sociedade. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/comissao-nacional-para-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu-e-instalada-com-a-posse-de-84-representantes-do-governo-e-sociedade>. Acesso em: 13 maio 2025.

das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;

11.3 até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, 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 diminuir substancialmente 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, em particular 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 à mudança do clima, 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).

Essas metas revelam as principais preocupações da Agenda 2030 no campo urbano, com destaque para temas como habitação e urbanização, mobilidade urbana, espaços públicos, proteção e resiliência, impacto ambiental e cooperação internacional (Ângelo; Saraiva, 2024), elementos-chave para a consolidação de políticas urbanas comprometidas com a sustentabilidade e a inclusão.

Ademais, verifica-se uma plena consonância entre as metas do ODS 11 e o direito à cidade sustentável previsto no Estatuto da Cidade, especialmente naquilo que se refere ao acesso equitativo à infraestrutura urbana, à moradia digna, à participação social e à promoção da justiça socioambiental no espaço urbano (Brasil, 2001).

No entanto, comparando-se o conteúdo do ODS 11 com as disposições do Estatuto da Cidade, observa-se que sua proposta vai além da simples reafirmação do direito à cidade sustentável. Para o professor Camilo Stangherlim Ferraresi (2023, p. 25), o ODS 11 representa uma ressignificação do direito à cidade sustentável sob a ótica das cidades inteligentes, compreendidas como modelos de reorganização urbana voltados à complexidade da sociedade contemporânea, com base na justiça social, na equidade e nos direitos humanos.

Ao posicionarem as pessoas no centro do desenvolvimento e utilizarem a tecnologia como aliada da gestão urbana, as cidades inteligentes não apenas dialogam com as metas do

ODS 11, mas contribuem ativamente para sua concretização. Esses espaços se voltam à (re)construção de territórios urbanos inclusivos, sustentáveis e resilientes, com impactos diretos na efetividade dos direitos humanos (Ferraresi, 2023, p. 23-25).

Dessa forma, o conceito de cidade inteligente surge como um desdobramento do próprio direito à cidade sustentável e de sua articulação com os compromissos do ODS 11. Ferraresi (2023, p. 27) ao final, propõe a juridicização desse novo direito urbanístico, com vistas à sua incorporação formal no ordenamento jurídico, orientado por valores humanistas e sustentáveis

Por outro lado, ainda que essa positivação não tenha ocorrido – ou venha a ocorrer –, a proposta evidencia a urgência de um planejamento urbano alinhado aos desafios e transformações do tempo presente.

Essa abordagem dialoga diretamente com os fundamentos discutidos nesta pesquisa, sobretudo quanto à participação popular no Plano Diretor e à gestão democrática das cidades. O planejamento participativo e o envolvimento contínuo da sociedade na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas constituem pilares centrais para a efetivação do direito a cidades sustentáveis.

Nesse contexto, a meta 11.3 do ODS 11 — voltada ao aumento da urbanização inclusiva e sustentável, bem como ao fortalecimento da gestão participativa — alinha-se a um modelo de planejamento urbano democrático e ambientalmente comprometido. Ao adaptá-la à realidade brasileira, o IPEA (2018, p. 277) reformulou sua redação para destacar a relevância da governança urbana e do controle social como elementos indispensáveis à promoção da urbanização sustentável:

Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, aprimorar as capacidades para o planejamento, para o controle social e para a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todas as unidades da federação.

Segundo o relatório do Instituto, a mudança reforça que o planejamento participativo, embora essencial, não basta por si só: é necessário engajamento contínuo da sociedade civil, aliado à capacidade técnica e institucional dos entes públicos (Silva, 2018, p. 277).

Desse modo, identificam-se três conceitos fundamentais para a concretização da meta 11.3: o planejamento integrado, que pressupõe a coordenação entre diferentes áreas da administração pública, promovendo sinergia entre as políticas setoriais; a gestão participativa, caracterizada pelo envolvimento direto das comunidades locais em todas as etapas do ciclo das políticas públicas — da formulação à avaliação; e, por fim, a urbanização sustentável, cuja efetivação se relaciona diretamente com os princípios da Nova Agenda Urbana, que incorpora

diretrizes voltadas à promoção da igualdade de oportunidades, à eliminação da discriminação, à construção de cidades mais limpas, à redução das emissões de carbono, ao respeito aos direitos de refugiados e migrantes, bem como à implementação de iniciativas verdes e de conectividade urbana mais eficientes (Silva, 2018, p. 278).

Para monitorar o cumprimento da meta, o IPEA (2018, p. 278-279) propõe três indicadores: (i) percentual de municípios com Plano Diretor Participativo; (ii) com conselhos e fóruns municipais setoriais; e (iii) que adotam o orçamento participativo.

Assim, a Agenda 2030 reafirma a centralidade do orçamento participativo como instrumento para garantir a participação popular na gestão pública — ampliando sua força normativa e sua relevância prática. Ainda, como observa o próprio IPEA (2018, p. 278-279), os temas da meta 11.3 articulam-se diretamente com os conteúdos das metas 11.a e 11.b, o que será analisado a seguir.

Com as adequações propostas pelo Instituto (2018, p. 289), a meta 11.a passou a ter a seguinte redação:

Apoiar a integração econômica, social e ambiental em áreas metropolitanas e entre áreas urbanas, periurbanas, rurais e cidades gêmeas, considerando territórios de povos e comunidades tradicionais, por meio da cooperação interfederativa, reforçando o planejamento nacional, regional e local de desenvolvimento.

A relação com a meta 11.3 é evidente, sobretudo no que tange à cooperação entre os entes federais, uma vez que essa prática fortalece os processos de planejamento e a articulação entre as esferas da administração pública. Ao promover a coordenação institucional entre os diversos níveis de governo, a meta contribui, essencialmente, para a implementação de uma gestão urbana integrada e participativa, com responsabilidade de dinâmica populacional.

Igualmente, a redação da meta 11.b, ajustada à realidade brasileira, estabelece:

Até 2030, aumentar significativamente o número de cidades que possuem políticas e planos desenvolvidos e implementados para mitigação, adaptação e resiliência a mudanças climáticas e gestão integrada de riscos de desastres, de acordo com o Marco de Sendai (Silva, 2018, p. 291).

A proposta visa aprimorar o planejamento urbano ambientalmente responsável, promovendo a formulação e execução de políticas públicas que enfrentem os riscos e impactos de desastres ambientais.

Mais uma vez, evidencia-se o apelo por uma gestão sustentável das cidades, compreendida como responsabilidade coletiva, que exige a atuação coordenada do poder

público, da sociedade civil e dos diversos agentes urbanos, com base nos princípios da preservação ambiental e da justiça intergeracional.

Conforme reconhecido pelo relatório do IPEA (2018, p. 271-295), as metas do ODS 11 não são estanques, mas interdependentes. A meta 11.b, por exemplo, se articula com a meta 11.5 (redução de desastres naturais). Já a meta 11.7 (acesso a espaços públicos seguros, inclusivos e verdes) se relaciona diretamente com a meta 11.2 (transporte sustentável), que também se conecta à meta 11.6 (redução do impacto ambiental urbano).

Ampliando essa análise para a Agenda 2030 como um todo, constata-se que todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável compartilham entre si uma lógica de complementaridade. Essa estrutura reflete a própria essência da sustentabilidade, entendida como uma rede de fatores interligados e dinâmicos. Como sintetiza José de Ávila Aguiar Coimbra (2002, p. 407), a qualidade de vida urbana é "tecida como malha", exigindo trabalho constante e revisão sistemática.

Dessa forma, o alcance pleno da cidade sustentável demanda a articulação simultânea de múltiplos elementos interdependentes. Exige-se, portanto, a harmonização entre diferentes agendas internacionais voltadas à sustentabilidade urbana, de modo que seus princípios se reforcem mutuamente, promovendo uma atuação global mais coesa e efetiva.

É nesse panorama que se insere a Nova Agenda Urbana, marco fundamental na consolidação do direito à cidade sustentável em escala internacional. A seguir, serão analisadas suas bases estruturantes e sua interface com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial com o ODS 11.

4.2. Habitat III: A Nova Agenda Urbana

A partir da década de 1970, a ONU passou a incorporar de forma mais sistemática a temática ambiental nas discussões internacionais, ampliando também o debate sobre as condições de vida humana no planeta. Nesse cenário, destaca-se a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), entre 31 de maio e 11 de junho de 1976, em Vancouver, Canadá.¹⁸ Convocada diante da crescente preocupação com os impactos da urbanização acelerada e desordenada, a conferência marcou o reconhecimento, pelos Estados, da urbanização como fenômeno de escala global, cujas implicações exigiam reflexão crítica e ação coordenada (IPEA, 2016, p. 9).

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Conferences on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat)*. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat>. Acesso em 13 maio 2025.

Como resultado da Habitat I, foram elaborados dois documentos principais: a Declaração de Vancouver e o Plano de Ação de Vancouver, que apresentavam recomendações nacionais e internacionais voltadas à formulação de políticas espaciais e sociais, com atenção especial às populações em situação de vulnerabilidade.

Vinte anos depois, a Habitat II, realizada em Istambul, Turquia, entre 3 e 14 de junho de 1996, reafirmou os compromissos firmados anteriormente, propondo uma nova abordagem: a urbanização passou a ser vista como uma oportunidade estratégica, e as cidades, como vetores de desenvolvimento (IPEA, 2016, p. 9). A conferência destacou a importância da descentralização e da ampliação do debate urbano, promovendo a participação ativa de governos locais, ONGs, movimentos sociais e instituições acadêmicas — o que contribuiu para a democratização da agenda urbana (Tabarin, 2018).

A Habitat II estabeleceu dois grandes objetivos: garantir moradia adequada para todos e promover o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis (Tabarin, 2018). Destaca-se, nesse contexto, a consolidação da sustentabilidade como princípio orientador das políticas urbano-ambientais e o fortalecimento da moradia como direito social fundamental, amplamente reivindicado por movimentos populares (Costa; Magalhães; Favarão, 2018).

Por fim, em 2016, realizou-se em Quito, Equador, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável — Habitat III, ocasião em que foi lançada a Nova Agenda Urbana (NAU). O documento representa uma mudança de paradigma ao reconhecer de forma mais abrangente a correlação entre urbanização qualificada e desenvolvimento sustentável.¹⁹

A NAU estabelece princípios e diretrizes para o planejamento, gestão e transformação dos espaços urbanos ao longo dos 20 anos seguintes, estruturando-se em cinco eixos de implementação: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbanas; planejamento e desenho urbano; economia local e finanças municipais; e ação local (ONU, 2017).

Conforme se depreende da Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para Todos (2017), um dos documentos que compõem a Nova Agenda Urbana, a NAU

reafirma nosso compromisso global com a promoção do desenvolvimento urbano sustentável como um passo decisivo para a concretização do desenvolvimento sustentável de maneira integrada e coordenada nos níveis global, regional, nacional, subnacional e local, com a participação de todos os atores relevantes.

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nova Agenda Urbana. Tradução para o português brasileiro conduzida pela equipe do Escritório do ONU-Habitat no Brasil, com base nas versões fornecidas pelos escritórios lusófonos do ONU-Habitat, pela tradução feita pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e por uma voluntária. [S.l.]: ONU-Habitat, 2017. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

O documento destaca, ainda, que sua implementação contribui diretamente para a efetivação da Agenda 2030, sobretudo no que se refere ao ODS 11, o que evidencia a interdependência entre as agendas internacionais (ONU, 2017).

Na realidade, José Carlos Barbieri (2020, p. 203) em sua obra “Desenvolvimento Sustentável: das origens à Agenda 2030”, observa que a Habitat III, por ter sido realizada logo após o lançamento da Agenda 2030, assumiu papel estratégico na efetivação do ODS 11, frequentemente mencionado ao longo da NAU.

Ademais, a concepção de cidades expressa no item 11 da Nova Agenda Urbana (2017) revela correspondência direta com os componentes da política urbana e do direito à cidade sustentável, conforme delineado pelo Estatuto da Cidade ao aludir

ao uso e o 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.

Barbieri (2020, p. 206) ressalta que muitos desses elementos já estavam contemplados na legislação brasileira, o que confirma o protagonismo do país na consolidação do direito à cidade sustentável. Ademais, a Nova Agenda Urbana confere destaque à promoção da igualdade e dos direitos fundamentais nos espaços urbanos, revelando forte alinhamento com os fundamentos do ordenamento jurídico nacional.

Nesse contexto, o item 13 do documento propugna a criação de 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 habitats naturais e sua biodiversidade, minimizem seus impactos ambientais e migrem para a adoção de padrões de consumo e produção sustentáveis (ONU, 2017).

A função social da cidade, destacada na alínea “a” do item mencionado, ocupa posição central na Nova Agenda Urbana (Alfonsin et al., 2017, p. 1225). O documento também enfatiza o acesso universal à moradia, a promoção da inclusão social, a participação política efetiva, a gestão democrática das cidades e o reconhecimento dos direitos de grupos vulneráveis.

A alínea “b” reforça o direito ao espaço público como elemento essencial do direito à cidade, contrapondo-se aos processos de privatização e mercantilização das áreas públicas. Nesse contexto, a proteção dos espaços públicos é crucial para uma cidade culturalmente rica e plural, que fomente o convívio social, as trocas simbólicas e a livre expressão cultural (Alfonsin et al., 2017, p. 1241).

A correspondência entre a NAU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é clara. Nas palavras de Barbieri (2020, p. 205):

A cidade imaginada na NAU resulta do alcance de metas de vários ODSs (...) A NAU contempla mais questões e em maior detalhe do que os ODSs, o que permite dizer que se trata de um aperfeiçoamento realizado pela comunidade de especialistas e interessados nesse tema.

Sob essa ótica, o Plano de Implementação de Quito, que operacionaliza os compromissos da Agenda, foca no desenvolvimento urbano sustentável e resiliente, centrado

na inclusão social, na erradicação da pobreza e na construção de cidades mais justas e acessíveis (ONU, 2017). O princípio fundamental de todos esses compromissos é a sustentabilidade, uma das ideias centrais da Habitat III, mencionada 135 vezes na NAU (Alfonsin et al., 2017, p. 1227).

Dessa forma, diversos elementos historicamente incorporados ao direito à cidade, especialmente por meio de movimentos da sociedade civil, estão presentes na agenda, refletindo um processo histórico contínuo que antecede e fundamenta seu reconhecimento formal pelas Nações Unidas (Alfonsin et al., 2017, p. 1239).

Por outro lado, nota-se certo enfraquecimento do compromisso intergeracional, uma vez que o termo é mencionado apenas uma única vez ao longo de todo o documento, o que, para Alfonsin (2017, p. 1240),

reflete as dificuldades diplomáticas para desenhar os compromissos da Nova Agenda Urbana e, ainda, a triste constatação de irreversibilidade de parte dos danos causados ao meio ambiente pela ação humana no processo de industrialização e urbanização do planeta.

Adicionalmente, o relatório do encontro "Rumo à Conferência Habitat III", promovido pelo Ministério das Cidades (MCidades) em 2016, alerta para um risco conceitual: o termo "resiliência" pode tornar-se tão ambíguo quanto o termo "sustentabilidade" foi no passado. O relatório destaca a necessidade de uma definição clara de "resiliência", para evitar generalizações e garantir a efetividade das ações propostas (Klug, 2018, p. 84).

A busca pela resiliência urbana faz parte do esforço global por um desenvolvimento sustentável, o que exige uma revisão dos padrões atuais de produção e consumo (Klug, 2018, p. 85). O uso do termo na Nova Agenda Urbana indica o reconhecimento das Nações Unidas sobre a impossibilidade de preservar completamente os recursos naturais diante dos modelos de produção e consumo vigentes (Alfonsin et al., 2017, p. 1240).

Ainda assim, as cidades desempenham um papel estratégico na implementação de políticas de sustentabilidade, já que concentram grande parte da produção industrial e do consumo de recursos. Como centros dinâmicos do desenvolvimento econômico global, elas são fundamentais para a adoção de medidas eficazes nesse sentido (Klug, 2018, p. 85). Para tanto, é crucial integrar governança urbana, instituições, crescimento econômico, planejamento territorial, gestão de recursos e educação.

Nesse sentido, o que a Nova Agenda Urbana efetivamente propõe é:

a afirmação de que a redução do grau de vulnerabilidade das cidades – redução do número de assentamentos informais, em especial, aqueles em áreas de risco – e a construção de cidades mais resilientes tem como condição necessária a construção de cidades socialmente inclusivas (Klug, 2018, p. 85).

Destaca-se, mais uma vez, o protagonismo da participação cidadã e da gestão democrática como pilares essenciais para a efetivação do direito à cidade sustentável. Essa concretização ocorre por meio da gestão democrática das cidades, assegurada pela participação ativa da população e de associações representativas na formulação, execução e monitoramento de planos e projetos urbanos (Barbieri, 2020, p. 206).

Em que pese os compromissos delineados na NAU, trata-se de um documento internacional classificado como *soft law*, ou seja, seu conteúdo não possui caráter juridicamente vinculante para os países signatários (Alfonsin et al., 2017, p. 1224). Contudo, isso não diminui a relevância de tratados e acordos internacionais em matéria ambiental.

Milaré (2014, p. 1615) observa que, muitas vezes, a gestão adequada e integrada dos recursos naturais exige um arcabouço normativo amplo, algo que apenas os tratados e acordos internacionais podem fornecer. As obrigações derivadas da ordem ambiental internacional podem ou não ter força legal, dependendo da disposição dos Estados soberanos em incorporá-las em seus ordenamentos internos. Nessa esteira, adverte-se:

a ação isolada de um ou de alguns países em defesa do patrimônio ambiental – que, afinal, pertence à humanidade, de hoje e de amanhã – pouco resultado produzirá na contenção de problemas de alcance fronteiriço (Milaré, 2014, p. 1614).

Assim, a cooperação internacional em matéria ambiental reflete o reconhecimento da natureza transfronteiriça dos impactos das atividades degradadoras, que ultrapassam os limites territoriais de cada país (Milaré, 2014, p. 1615). Essa realidade está alinhada às tendências da ordem internacional contemporânea, marcada pela crescente interdependência entre os Estados na busca por soluções compartilhadas para desafios ambientais globais (Milaré, 2014, p. 1615).

Promover o desenvolvimento sustentável é tanto um direito quanto um dever, envolvendo Estados, blocos regionais, governos em todos os níveis, a iniciativa privada e os cidadãos. Essa premissa se fundamenta na interdependência ambiental, social, econômica e humanitária, que transforma o bem comum em fonte de obrigações e responsabilidades compartilhadas. Dessa forma, agendas – sejam elas globais, regionais, nacionais, subnacionais ou locais, e pautadas em princípios comuns ou diferenciados – precisam ser formuladas por meio de uma cooperação consensual, solidariamente compartilhada e efetivamente implementada. (D’Isep, 2023, p. 21).

Em outras palavras, não se pode conceber diplomacias isoladas para os âmbitos ambiental, social e econômico, pois a sustentabilidade depende da integração holística de todas essas dimensões (D’Isep, 2023, p. 24-25).

Reconhecendo que tais problemas demandam respostas articuladas, reafirma-se a centralidade das agendas multilaterais — como a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana — na construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis. Nesse contexto, fica claro que a plena realização do direito à cidade sustentável exige não apenas ação local, mas também um diálogo constante com os compromissos assumidos no plano internacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia teve como objetivo analisar o direito à cidade sustentável sob uma perspectiva jurídico-ambiental, compreendendo-o como um direito fundamental implícito no ordenamento jurídico brasileiro, fruto da convergência entre desenvolvimento urbano, justiça socioambiental e sustentabilidade, em diálogo com a ordem internacional contemporânea. A pesquisa demonstrou que a efetivação desse direito demanda uma abordagem integrada, que articule as dimensões jurídica, política, social e ambiental, com ênfase na função socioambiental da cidade, na gestão democrática dos espaços urbanos e na harmonização entre os compromissos constitucionais e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Inicialmente, foram visitadas as noções de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, com destaque para sua evolução histórica e consolidação como pautas de alcance global, voltadas à promoção da justiça socioambiental, da dignidade humana e da equidade intergeracional. Na sequência, o direito à cidade sustentável foi examinado sob a ótica da Constituição Federal de 1988, sendo considerado um direito fundamental implícito, em razão de sua vinculação a demais direitos fundamentais e à cláusula de abertura do art. 5º, §2º, da Constituição. Esse direito encontra respaldo, sobretudo, na consagração da função social da cidade e da propriedade, bem como na garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecido como um direito fundamental de terceira dimensão, de natureza difusa e coletiva.

No plano infraconstitucional, destacou-se o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) como principal norma voltada à concretização desse direito, seja por meio da definição de seu conteúdo material, 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, seja pelo estabelecimento de diretrizes e instrumentos da política urbana. Dentre os mecanismos previstos, o Plano Diretor foi identificado como a ferramenta básica da política de desenvolvimento e expansão urbana, com papel central no ordenamento territorial, na promoção da inclusão social e na garantia da função socioambiental da cidade. Um dos principais resultados alcançados com a pesquisa foi a demonstração de que a eficácia do Plano Diretor depende da efetiva participação popular em todas as suas etapas — da formulação à revisão —, sendo essa uma exigência legal e constitucional, vinculada à gestão democrática da cidade.

Outro resultado relevante foi o reconhecimento da Gestão Democrática das Cidades como eixo estruturante da política urbana e como condição indispensável para a materialização do direito à cidade sustentável. Mais do que instrumentos formais de consulta, a pesquisa

evidenciou a necessidade de institucionalizar mecanismos deliberativos e fortalecer o protagonismo da sociedade civil na construção coletiva das decisões urbanas. O fortalecimento dos conselhos, conferências, audiências e do orçamento participativo mostrou-se essencial para democratizar o acesso às decisões que moldam o território urbano.

A abordagem internacional complementou e ampliou a análise ao demonstrar que a Agenda 2030 — em especial por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 — e a Nova Agenda Urbana reafirmam e aprofundam compromissos legais já assumidos pelo Brasil em seu ordenamento interno, promovendo a harmonia entre os direitos humanos, a justiça socioambiental e o desenvolvimento urbano sustentável. A Agenda 2030 estabelece metas e indicadores globais interdependentes, enquanto a NAU define princípios e diretrizes mais amplas para o planejamento, gestão e transformação dos espaços urbanos, enfatizando a governança integrada, a função social do território urbano e a articulação entre os diferentes níveis federativos como meios de garantir cidades justas, inclusivas e ambientalmente equilibradas.

A monografia, portanto, revelou que ambos os documentos reafirmam a centralidade da participação cidadã, da governança integrada, da resiliência ambiental e da justiça espacial como fundamentos de um modelo urbano sustentável. O ODS 11 e seus desdobramentos, articulados com os princípios da Nova Agenda Urbana, alinham-se com o Estatuto da Cidade e contribuem para o aperfeiçoamento das práticas nacionais de planejamento e gestão urbana.

Como conclusão, reafirma-se que o direito à cidade sustentável não se realiza unicamente por meio de sua previsão normativa. Nesse sentido, a monografia contribuiu para demonstrar que esse direito, embora em processo de consolidação, já encontra fundamentos normativos consistentes e diretrizes internacionais robustas, carecendo, entretanto, de maior efetividade prática.

A concretização fática desse direito exige a implementação coordenada de políticas públicas integradas, a articulação efetiva entre os entes federativos e, sobretudo, o engajamento ativo e contínuo da sociedade civil em todas as fases do planejamento urbano. Apenas por meio de um processo decisório verdadeiramente democrático, sensível às desigualdades territoriais e às especificidades locais, será possível construir cidades que cumpram plenamente sua função social e assegurem condições dignas de vida para as gerações presentes e futuras.

Por fim, destaca-se que os resultados alcançados reforçam a urgência de fortalecer o protagonismo dos municípios, de assegurar a Gestão Democrática das Cidades como pilar da política e do planejamento urbano, e de internalizar, com coerência, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Que o direito à cidade sustentável deixe de ser apenas

uma promessa normativa e se transforme, com solidez e equidade, em uma realidade concreta nas dinâmicas cotidianas dos espaços urbanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKEL FILHO, Diomar. *Autonomia Municipal na Nova Constituição. A nova ordem constitucional – Aspectos polêmicos.* Revista dos Tribunais, v. 77, n. 635, p. 37-47, set. 1988.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SALTZ, Alexandre; VIVAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi; FACCENDA, Guilherme; FERNANDEZ, Daniel; MULLER, Renata. *Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana – Habitat III.* Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214–1246, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.29236. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 12 maio 2025.

ALFONSIN, Jacques Távora. *A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções.* In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão.* 2. tir. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALVES, Carolina Caraíba Nazareth; GORS DORF, Leandro Franklin. *A função social da propriedade urbana e os planos diretores: uma leitura da Região Metropolitana de Curitiba.* In: CORTIANO JUNIOR, Eroulths; MEIRELLES, Jussara Maria Leal; FACHIN, Luiz Edson; NALIN, Paulo (Coords.). *Apontamentos Críticos para o Direito Civil Contemporâneo: Anais o Projeto de Pesquisa Virada de Copérnico.* Curitiba: Juruá, p. 239-264, 2009.

ÂNGELO, A. G. P.; SARAIVA, P. M. *Promoção de Cidades Sustentáveis: Reflexões sobre o ODS 11 e o Desenvolvimento Sustentável no Brasil.* Amadeus International Multidisciplinary Journal, v. 8, n. 15, p. 47–63, 2024. DOI: 10.14295/aimj.v8i15.208. Disponível em: <https://amadeusjournal.emnuvens.com.br/amadeus/article/view/208>. Acesso em: 13 maio 2025.

ARRUDA, Kátia Magalhães. *A função social da propriedade e sua repercussão na propriedade urbana.* Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 33, n. 132, p. 313-319, out./dez. 1996. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/176792>. Acesso em: 13 maio 2025.

BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030.* Petrópolis: Vozes, 2020.

BERNARDI ZORZO, F.; LAZZARI, F.; SEVERO, E. A; FERRO DE GUIMARÃES, J. C. *Desenvolvimento Sustentável e Agenda 2030: Uma Análise dos Indicadores Brasileiros.* Revista Gestão e Desenvolvimento, v. 19, n. 2, p. 160-182, 2022. DOI: 10.25112/rgd.v19i2.3114. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/3114>. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. *Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU é instalada com a posse de 84 representantes do governo e sociedade.* Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/comissao-nacional-para-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu-e-instalada-com-a-posse-de-84-representantes-do-governo-e-sociedade>. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 826-9. Relator: Ministro Sydney Sanches. Publicado no Diário da Justiça da União em 12 de março de 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.757. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgado em 13 de dezembro de 2022. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 17 de março de 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil); POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.* Brasília: Câmara dos Deputados, CEDI, CODEP, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro.* 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANEPA, Carla. *Cidades sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade.* São Paulo: RCS Editora, 2007.

CAMERA, Sinara; MACIEL, Renata. *A efetivação das funções sociais da cidade por intermédio da cidadania para a gestão democrática nas cidades.* Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 3, p. 376-412, 2019. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38298>. Acesso em: 13 maio 2025.

CARDOSO, Patrícia de Menezes; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. *Plano Diretor: participar é um direito!.* 1. ed. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Plano-Diretor-Participar-e-um-Direito.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. *Fórum Social Mundial.* Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://www.hic-net.org/document/the-world-charter-for-the-right-to-the-city/>. Acesso em: 13 maio 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade.* Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DA ONU. *Agenda 21.* Rio de Janeiro: Ministério do Meio Ambiente, 1992. Disponível em: <https://www.ecologiaintegral.org.br/Agenda21.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (Orgs.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação.* Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil.pdf. Acesso em: 13 maio 2025.

DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001.* São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Água juridicamente sustentável*. 2006. 441 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/7301>. Acesso em: 20 maio 2025.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo (Coord.). *Diplomacia de sustentabilidade*. Curitiba: Instituto Memória: Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2023. 446 p.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Direito ambiental econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001* / Clarissa Ferreira Macedo D'Isep. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Políticas públicas ambientais: da definição de um sistema integrado de gestão ambiental*. In Obra coletiva: Políticas Públicas Ambientais: estudos em homenagem ao Professor Michel Priour. Coordenação: Clarissa Ferreira Macedo D'Isep, Nelson Nery Júnior e Odete Medauar. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília, 2002.

FERRARESI, Camilo Stangherlim. *O reconhecimento jurídico do direito à cidade: da Constituição Federal de 1988 à Agenda 2030 da ONU*. In: SALMERON, Sintia; VIALÔGO, Tales Manoel Lima; TREVISANUTO, Tatiene Martins Coelho (orgs.). *Direitos Humanos: Estudos em homenagem à IV Semana de Afirmação dos Direitos Humanos das Faculdades Integradas de Bauru – FIB*. Bauru: Editora Spessotto, 2023.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

GAIO, Daniel; DUARTE, Gabriela Miranda. *Participação popular: requisito constitucional para elaboração do Plano Diretor*. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 7, n. 32, p. 83-103, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/39734>. Acesso em 13 maio 2025.

GOMES, M. F.; BARBOSA, E. H. de O.; OLIVEIRA, I. G. dos S. *Desenvolvimento sustentável, agenda 2030 e sua adoção no Brasil: superação das desigualdades*. Brazilian Journal of Development, v. 6, n. 6, p. 42164-42175, 2020. DOI: 10.34117/bjdv6n6-670. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/12458>. Acesso em 13 maio 2025.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. *Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável*. Direito e Desenvolvimento, v. 9, n. 2, p. 155–178, 2018. DOI: 10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667. Disponível em: <https://periodicos.unipe.edu.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/667>. Acesso em: 13 maio 2025.

IBGE. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 maio 2025.

IBGE. *Panorama do Censo 2022*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama.html>. Acesso em: 13 maio 2025.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório brasileiro para o Habitat III*. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016.

KLUG, Leticia. *Resiliência e ecologia urbana*. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (Orgs.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: Ipea, 2018. p. 83-90.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 1967.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MELLO, Cláudio Ari. *Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade / Elements for a juridical theory of the right to the city*. Revista de Direito da Cidade, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 437–462, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.26883. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26883>. Acesso em: 13 maio. 2025.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *A cidade sustentável, sujeito de direito e de deveres*. In: NERY JUNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete; D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo (orgs.). *Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MOURA, Mavili De Cássia Da Silva; SANTOS, Daniele Galvão De Sousa; AMORIM, Renata Alves. *Diplomacia ambiental e governança global: um paradigma jurídico possível?* In: D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo (Coord.). *Diplomacia de sustentabilidade*. Curitiba: Instituto Memória: Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2023. p. 173-191.

ONU BRASIL. *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Nações Unidas Brasil, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 13 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 13 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972)*. Estocolmo, 5 a 16 de junho de 1972. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/06/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável.* Joanesburgo, 2002. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/06/decpol.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nosso Futuro Comum. Relatório de Brundtland de 1987.* Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/05/Nosso-Futuro-Comum.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nova Agenda Urbana.* Tradução para o português brasileiro conduzida pela equipe do Escritório do ONU-Habitat no Brasil, com base nas versões fornecidas pelos escritórios lusófonos do ONU-Habitat, pela tradução feita pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e por uma voluntária. [S.l.]: ONU-Habitat, 2017. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *O futuro que queremos: guia da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20.* Brasília: ACNUR, 2012. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Rio_20_Futuro_que_querem_os_guia.pdf. Acesso em: 13 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Conferences on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat).* Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat>. Acesso em: 13 maio 2025.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Um plano para fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade. *Gestão Urbana SP.* Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/um-plano-para-fortalecer-a-participacao-popular-nas-decisoes-dos-rumos-da-cidade-2/>. Acesso em: 13 maio 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito ambiental constitucional: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.* São Paulo: Max Limonad, 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson. *O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática.* São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/07/750.pdf>. Acesso em 13 maio 2025.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Interfaces do Direito à Cidade e Direito Urbanístico no Brasil e na Órbita Internacional.* In: *Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007. p. 27-186.

- SILVA, José Afonso da.** *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SILVA, José Afonso.** *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, Mateus Santiago Santos.** *A função social das cidades e a efetivação do Estatuto das Cidades*. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, ano 4, ed. 9, v. 1, p. 18-25, set. 2019.
- SILVA, Enid Rocha Andrade da (Org.).** *Agenda 2030: ODS – metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: proposta de adequação*. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 13 maio 2025.
- TABARIN, Charles Serra.** *Desenvolvimento sustentável na agenda internacional: conferências das Nações Unidas sobre assentamentos humanos (ONU-Habitat)*. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 19., 2018, João Pessoa. *Anais [...]*. João Pessoa: AGB, 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/329537107>. Acesso em: 13 maio 2025.
- VEIGA, José Eli da.** *Para entender o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora 34, 2015.
- VIEIRA, Suzana Camargo.** *A construção do conceito de desenvolvimento sustentável*. In: FONSECA, Denise Pini Rosalem da; SIQUEIRA, Josafá Carlos de (Orgs.). *Meio ambiente, cultura e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 2002.

NORMAS REFERENCIADAS

BRASIL. Código de Defesa do Consumidor: Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.208, de 17 de setembro de 2004. Promulga o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5208.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2001/110257.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Emitir orientações e recomendações para a elaboração do Plano Diretor. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/129485/resolucao-25-05>. Acesso em: 20 maio 2025.