

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO**

MATHEUS COSTELLA MENEGUSSI

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
O pilar da boa governança nas políticas públicas urbanas**

São Leopoldo

2021

MATHEUS COSTELLA MENEGUSSI

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
O pilar da boa governança nas políticas públicas urbanas**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Área de concentração: Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Gabriel de Jesus Tedesco Wedy

São Leopoldo

2021

M541p Menegussi, Matheus Costella

O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável : o pilar da boa governança nas políticas públicas urbanas / por Matheus Costella Menegussi. – 2021. 211 f. : 30 cm.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.
Orientação: Prof. Dr. Gabriel de Jesus Tedesco Wedy.

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Boa governança.
3. Políticas públicas. 4. Democracia. 5. Estatuto da cidade.
I. Título.

CDU 349.6

Catálogo na Fonte:
Bibliotecária Vanessa Borges Nunes - CRB 10/1556

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL MISTRADO

A dissertação intitulada: "O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O pilar da boa governança nas políticas públicas urbanas" elaborada pelo mestrando **Matheus Costella Menegussi**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 06 de maio de 2021.



Prof. Dr. **Anderson Vichinkeski Teixeira**
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Gabriel de Jesus Tedesco Wedy Participação por Webconferência

Membro: Dra. Flavia Trentini Participação por Webconferência

Membro: Dr. Darci Guimarães Ribeiro Participação por Webconferência

A Deus, em primeiro lugar, pois Dele tudo provém;

À Vanessa Riva Menegussi, esposa e companheira amada que Ele confiou a mim, exemplo de tudo aquilo que é bom e raro de se encontrar em alguém; porto seguro, inefável presença de amor, consolo, carinho e compreensão;

Aos meus pais, Almir e Vani, a quem devo a vida, a criação, a educação e a formação que me permitiram chegar até aqui;

À Giovanna, irmã caçula – parte de mim –, livro aberto de todas as horas, com quem aprendi desde à infância a ser amigo e abrigo, confidente e protetor; com quem partilho até hoje daquilo que chamo de ‘irmandade de coração’, algo que o tempo não refreia nem apaga.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Gabriel de Jesus Tedesco Wedy, meu orientador na Dissertação de Mestrado, com quem tive a oportunidade de conviver em sala de aula na condição de docente, ouvi-lo dissertar sobre brilhantes lições envolvendo o Direito Público, a exemplo do Desenvolvimento Sustentável como um direito fundamental, temática que muito rapidamente despertou neste mestrando o desejo pela pesquisa e pelo aprofundamento teórico, tornando-o assíduo leitor e admirador das obras que levam a sério os quatro pilares do Desenvolvimento Sustentável. As contribuições do orientador, suas sugestões e críticas, foram fundamentais para a abordagem do pilar da boa governança sob o viés das políticas públicas urbanas sustentáveis. Amigo Gabriel, sou-lhe muito grato por tudo.

Estendo esse agradecimento aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) pelo aprendizado e pelas distintas e qualificadas discussões no decorrer do Mestrado, característica que justifica a excelência acadêmica do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Aos estimados colegas mestrandos da Pós-Graduação, pela troca de experiências, estímulo e apoio durante este importante ciclo de estudos.

Aos queridos colegas de trabalho, servidores públicos da Procuradoria Geral do Município de Estância Velha/RS, pelo incentivo e colaboração. Meu muito obrigado!

(...) there is a powerful argument that sustainable cities should be one of the major Sustainable Development Goals, thereby sending a clear signal to mayors and city governments around the world that sustainable development is a subject for their focused attention, not one that can or should be left just to the national government!¹

¹ (...) há um argumento poderoso de que as cidades sustentáveis devem ser um dos principais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, assim, enviando um sinal claro para prefeitos e governos municipais em todo o mundo de que o desenvolvimento sustentável deve ser alvo da sua especial atenção e não algo que possa ou deva ser deixado apenas ao governo nacional! (tradução nossa). (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.410).

RESUMO

A maioria da população mundial vive em cidades, que cada vez mais precisam estar inseridas dentro da perspectiva do desenvolvimento sustentável, cujo moderno conceito está amparado em quatro pilares bem definidos: inclusão social, desenvolvimento econômico, tutela ambiental e boa governança. Nesse cenário, as cidades precisam desenvolver-se visando um futuro descarbonizado, conforme o Acordo de Paris. Para tanto, apresentam-se alternativas para resolver os problemas urbanos decorrentes de práticas insustentáveis, indicando quais instrumentos urbanístico-ambientais, previstos na legislação brasileira, são viáveis à estruturação de cidades sustentáveis. São sugeridas estratégias para o planejamento urbano sustentável, com base em critérios de eficiência, concebidos no âmbito de uma governança pública democrática. A participação e o engajamento da sociedade, em constante e assegurado diálogo com o poder público, torna-se fundamental para a consecução desta finalidade. Para a concretização deste objetivo, o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, também um dever e um direito constitucional fundamental, transforma-se em instrumento jurídico essencial no ordenamento jurídico brasileiro. O pilar da tutela ambiental merece destaque, pois incumbe ao Poder Público e aos indivíduos o dever de preservação do planeta Terra em benefício das presentes e das futuras gerações. Mecanismos de governança interinstitucional também podem auxiliar na concretização das políticas públicas municipais, trazendo à tona um diálogo de arranjos entre os poderes, seus órgãos e gestores, numa tomada de decisão inteligente, transparente e aberta, apta a prevenir causas, superar dificuldades jurídicas comunicacionais e coibir iniquidades. No texto, é utilizada pesquisa bibliográfica como fonte principal, sustentada pela revisão do conteúdo na doutrina e na legislação. A partir de uma abordagem pelo método monográfico, chega-se à conclusão de que a melhor forma de se alcançar o desenvolvimento sustentável urbano é por meio do investimento em políticas públicas sustentáveis, estruturadas com base no princípio constitucional do desenvolvimento sustentável e elaboradas democraticamente em observância aos princípios da boa governança e às particularidades da polis.

Palavras Chave: Desenvolvimento Sustentável. Boa Governança. Políticas Públicas. Democracia. Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The majority of the world's population lives in cities, which increasingly need to be inserted within the perspective of sustainable development, whose modern concept is supported by four well-defined pillars: social inclusion, economic development, environmental protection and good governance. In this scenario, cities need to develop towards a decarbonized future, according to the Paris Agreement. To this end, alternatives are presented to solve urban problems resulting from unsustainable practices, indicating which urban-environmental instruments, provided for in Brazilian legislation, are feasible for structuring sustainable cities. Strategies for sustainable urban planning are suggested, based on efficiency criteria, designed within the framework of democratic public governance. The participation and engagement of society, in constant and assured dialogue with the public authorities, becomes essential for the achievement of this purpose. To achieve this objective, the constitutional principle of sustainable development, also a fundamental constitutional duty and right, becomes an essential legal instrument in the Brazilian legal system. The pillar of environmental protection deserves to be highlighted, as it is up to the Public Power and individuals to preserve planet Earth for the benefit of present and future generations. Interinstitutional governance mechanisms can also assist in the realization of municipal public policies, bringing to the fore a dialogue of arrangements between the powers, their bodies and managers, in an intelligent, transparent and open decision making, able to prevent causes, overcome legal difficulties communications and curb inequities. In the text, bibliographic research is used as the main source, supported by the content review in the doctrine and in the legislation. From a monographic approach, the conclusion is reached that the best way to achieve sustainable urban development is through investment in sustainable public policies, structured based on the constitutional principle of sustainable development and democratically elaborated in compliance with the principles of good governance and the particularities of the polis.

Key-words: Sustainable Development. Good Governance. Public Policy. Democracy. City Statute.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BLE	<i>Bluetooth Low Energy</i>
CCS	Câmara de Conciliação de Saúde
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP21	21ª Conferência do Clima das Nações Unidas
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ICC	Índice de Confiança Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
MS	Mandado de Segurança
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
SARS-CoV-2	Novo Coronavírus - Covid 19
NAT-JUS	Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário
NASA	<i>National Aeronautics and Space Administration</i>
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
BRT	Ônibus de Trânsito Rápido
OP	Orçamento Participativo
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PNE	Plano Nacional de Educação
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
RE	Recurso Extraordinário
REMUNE	Relação Municipal de Medicamentos Essenciais
RENAME	Relação Nacional de Medicamentos
SUS	Sistema Único de Saúde
SIG	Sistemas de Informação Geográfica na Internet
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O NOVO ANTROPOCENO	21
2.1 EVOLUÇÃO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	21
2.2 A INSUFICIÊNCIA DO DISCURSO NA ARENA PRÁTICA	42
2.3 AS CONTRIBUIÇÕES DE JEFFREY SACHS PARA UMA VISÃO ATUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PAUTADA NO PILAR DA BOA GOVERNANÇA	50
2.4 O SABER AMBIENTAL E A ÉTICA DO DISCURSO: A RACIONALIDADE COMUNICATIVA VOLTADA À PROTEÇÃO INTEGRAL DO MEIO AMBIENTE	57
2.5 AS LIBERDADES HUMANAS COMO BASE DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DA VIVÊNCIA DEMOCRÁTICA	70
3 ENQUADRANDO A GOVERNANÇA: ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E CARACTERÍSTICAS.....	78
3.1 SUJEITOS DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: ESTADO E SOCIEDADE CIVIL (UMA RELAÇÃO DIALÉTICA)	94
3.2 A BOA GOVERNANÇA: UM DIREITO FUNDAMENTAL	96
3.3 O OBJETIVO DA BOA GOVERNANÇA: UM OLHAR VOLTADO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS.....	101
4 AS CIDADES DAS PRESENTES E DAS FUTURAS GERAÇÕES	104
4.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS.....	105
4.2 A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E NO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257/2001)	111
4.3 AS DIMENSÕES DA CIDADE SUSTENTÁVEL E A BOA GOVERNANÇA....	128
4.3.1 A boa Governança na Dimensão Econômica da Cidade	129
4.3.2 A Boa Governança na Dimensão Social da Cidade.....	134
4.3.3 A Boa Governança na Dimensão Ambiental da Cidade	137
4.4 TÓPICOS AVANÇADOS: AS <i>SMART CITIES</i> SOB A ÓTICA DA INCLUSÃO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	141
5 A BOA GOVERNANÇA (JUDICIAL) EM PARÂMETROS JURÍDICO-PROCESSUAIS	152
5.1 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS QUE VIOLAM O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	156
5.2 A GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DE SAÚDE	163
5.2.1 Comitê Executivo de Saúde: Um Novo Horizonte de Perspectiva à Política Pública nos Municípios.....	164
5.2.2 Câmara de Conciliação em Matéria de Saúde Pública.....	175

6 CONCLUSÃO.....	179
REFERÊNCIAS.....	190

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com os problemas ambientais e os estarrecedores índices de miséria e de desigualdade social entre os países e dentro deles já vem sendo debatida e estudada pelos líderes mundiais há décadas, com vistas à criação de um novo paradigma de desenvolvimento pautado em um conjunto de objetivos concretos sustentáveis, para ajudar a conduzir a humanidade à segurança e à prosperidade.²

O desenvolvimento sustentável, nesse sentido, sugere um mundo em que “o progresso econômico seja generalizado, a pobreza extrema eliminada, a confiança social encorajada através de políticas que fortaleçam a comunidade e o ambiente protegido da degradação provocada pelo homem”.³

Nesta senda, o presente trabalho passa a compulsar, inicialmente, a análise do nascimento e evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, a fim de que se possa, antes de tudo, lançar luz sobre o que esse termo de fato significa e sobre como ele opera, para, posteriormente, estabelecê-lo como um princípio constitucional, norteador da interpretação e da aplicação do ordenamento jurídico brasileiro.

A implementação prática desse discurso – de que forma realizá-lo? – passa, necessariamente, pelo reconhecimento do pilar da boa governança, cuja concepção se relaciona intrinsecamente à ideia de políticas públicas sérias e responsáveis, direcionadas à concretização do desenvolvimento das capacidades humanas, do desenvolvimento sócio-econômico e ambiental sustentável, especialmente no cenário urbano, valendo a máxima do “pensar globalmente e agir localmente”. Discorrer a respeito disso é, justamente, o objetivo geral deste trabalho.

Ao encontro dessa perspectiva, pretende-se fixar tal pilar em fundamentos sólidos, primeiramente, extraídos da doutrina de Jeffrey Sachs e endereçados a uma visão atual do desenvolvimento sustentável, que inova e avança em relação ao Relatório *Brundtland* e ao conceito tríade do *World Social Summit*; para então, abordá-lo sob o viés da deliberação pública argumentativa nos processos de tomada de decisão na esfera pública, compulsando-se a doutrina da ética do discurso do filósofo

² SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.13.

³ (...) *the economic progress is widespread; extreme poverty is eliminated; social trust is encouraged through policies that strengthen the community; and the environment is protected from human-induced degradation*. (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.13).

alemão Jürgen Habermas, sem perder de vista os contornos da racionalidade ambiental de Enrique Leff; ainda, para arrematar, destacar-se-á a valiosa contribuição que o desenvolvimento humano, especialmente em sua matriz educacional, é capaz de proporcionar à noção participativa da governança, a fim de aproximar os atores sociais das políticas públicas, consoante os valiosos aportes do economista indiano Amartya Sen.

Expostos os subsídios teóricos que justificam a boa governança como objetivo do desenvolvimento sustentável, faz-se necessário enquadrá-la em sua matriz histórica e conceitual, a começar a partir da década de 1980, quando a palavra governança começou a ser utilizada com significado distinto da de governo e de governabilidade, a significar algo a mais, que vai além, que incita mudança.

Essa concepção tomou grande impulso, a partir de 1992, com as construções teóricas oriundas do Banco Mundial, a exemplo do conhecido documento *Governance and Development*, sendo aprimorada, em 1997, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em trabalho denominado *Reconceptualising Governance*, que tratou a governança segundo à noção de como se realiza o exercício do poder ou da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de uma nação⁴, relacionando-a “aos complexos mecanismos, processos, relações e instituições nas quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações e medeiam suas diferenças”.⁵

Outrossim, no intuito de estimular o debate do tema no Brasil e orientar a administração pública federal, o Tribunal de Contas da União (TCU), no documento Referencial Básico de Governança Pública – 2014, definiu como principal objetivo da governança monitorar a atuação da gestão, com vistas a conduzir as políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade.⁶ No arcabouço legislativo

⁴ UNITED NATIONS. United Nations Development Programme. **Reconceptualizing Governance**. Nova York: 1997, p.09. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/268781?ln=en>. Acesso em: 21 set. 2020.

⁵ (...) *the complex array of mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise rights and obligations and mediate differences*. (UNITED NATIONS. United Nations Development Programme. **Reconceptualizing Governance**. Nova York: 1997, p.09. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/268781?ln=en>. Acesso em: 21 set. 2020.

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.18. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 set. 2020. Esse conceito adotado pelo TCU também se encontra no artigo 2º, inciso I do Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. (BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e

brasileiro, também houve avanços. Diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. Porém, como será analisado neste trabalho, cabe reconhecer que, para atender as demandas sociais, é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de aproximação, reduzindo o distanciamento entre Estado e sociedade; esta deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados daquele e demandar do Estado novas estruturas de governança que possibilitem o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações.⁷

É neste contexto que se pretende diferenciar a governança (avaliar, direcionar e monitorar) da gestão (planejar, executar, controlar e agir); a primeira, com uma considerável permeabilidade com os cidadãos, os poderes e órgãos públicos e a sociedade; e, a segunda, mais adstrita aos fatos internos da administração pública.⁸

Importante ressaltar que o tema da governança – por ser multinível – empreende estudos multissetoriais.⁹ Porém, longe da pretensão de esgotá-lo, pretende-se, nesta pesquisa, dar ênfase à noção específica de boa governança no setor público como um tipo de gestão colaborativa do Estado em parceria com a sociedade civil (cidadãos); demais entes federativos, esferas de poder (a exemplo do Poder Judiciário), órgãos, entidades e políticas públicas;¹⁰ tudo a fim de concretizar os objetivos e metas do desenvolvimento sustentável estabelecidos pela Organização Mundial das Nações Unidas.

fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 21 set. 2020).

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.16. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 set. 2020.

⁸ CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governança. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v.18, n.1, p.165-184, jan./abr.2017, p.167. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governanca. Acesso em: 21 set. 2020.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.17. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.18. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 set. 2020.

É de se observar que essa noção apresenta como sujeitos da governança democrática a sociedade civil e o Estado (*lato sensu*), ambos em constante diálogo e conformação mútua, um exercendo influência sobre o outro, tanto na arena institucional como na não-institucional (pois o fenômeno político é bem mais amplo do que a política institucionalizada), e nas escalas local, nacional, regional e global.¹¹

Apreciados os conteúdos introdutórios acerca da governança, convém cotejá-los com a ideia da 'boa' governança, visto que aquela não tende necessariamente à melhora *de per se*, o que requer das pessoas a busca permanente pela 'boa' governança. Trata-se, portanto, de uma meta, um objetivo a ser alcançado, tal como a noção de 'boa administração'¹², elevada à condição de um direito fundamental na União Europeia, nos termos do artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais de Nice.¹³

Por igual, almeja-se demonstrar que a boa governança, entrelaçada às normas constitucionais norteadoras das atividades administrativas (na perspectiva intraorganizacional), constitui-se em norma de direito fundamental, enquanto fim a ser buscado pelas administrações públicas, em todos os níveis, na concretização dos deveres postos pela ordem jurídica cogente, especialmente aqueles voltados para a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável.¹⁴ Afinal, sem *compliance*, público e privado, torna-se impossível um processo decisório sustentável em todas as suas dimensões.

Não há dúvidas, também, de que o objetivo precípuo da boa governança é servir de instrumento aos governos para que, por meio da efetiva participação popular e da gestão político-administrativa no setor público, implementem políticas públicas que alcancem adequadamente os objetivos e as metas do desenvolvimento sustentável, em benefícios das presentes e futuras gerações. Nota-se, destarte, que

¹¹ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.8. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

¹² FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2009, p.219.

¹³ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Jornal Oficial da União Europeia C 303/17, 14 dez.2007, não paginado. Disponível em: <https://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/41-direito-uma-boua-administracao>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁴ CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governança. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v.18, n.1, p.165-184, jan./abr. 2017, p.179. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governanca. Acesso em: 21 set. 2020.

o objeto imediato da boa governança é o desenvolvimento sustentável, e o objeto mediato são as políticas públicas, cuja análise levará em conta o cenário observado nos centros urbanos.

O exame do âmbito local se justifica na medida em que o crescimento desordenado das grandes metrópoles, consequência do acelerado processo de desenvolvimento sem planejamento e sem controle¹⁵, acaba por contribuir para o esgotamento dos recursos planetários, além de potencializar a desigualdade social entre os habitantes da urbe, repercutindo negativamente no desenvolvimento das liberdades e capacidades humanas. Inclusive, a busca por uma cidade inclusiva, sustentável (intra e intergeracional), democraticamente aberta ao diálogo e à participação popular, tornou-se um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) presente no documento denominado *Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development*, aprovado pela Organização Mundial das Nações Unidas.¹⁶

Para tanto, é mister trazer presente o conceito jurídico de município e as competências constitucionais desse ente federado, de modo a reconhecê-lo como ente político capaz de realizar transformações holísticas no cenário local, em prol do desenvolvimento sustentável.

Seguindo nessa linha, abordar-se-á a política urbana constitucional e seus reflexos (artigos 182 e 183 da CF/88, combinados com os dispositivos da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), conferindo-se destaque a alguns instrumentos urbanístico-ambientais, elencados no artigo 4º da Lei nº 10.257/2001, que, se utilizados adequadamente na gestão pública, podem oferecer excelentes contrapartidas ao desígnio da constituição de cidades verdadeiramente sustentáveis.

Outrossim, de acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas, *World Economic and Social Survey*¹⁷, para que uma cidade alcance de fato o desenvolvimento sustentável, é preciso que ocorra a integração de, no mínimo, três dimensões à governança pública. São elas: a) economia local dinâmica, criativa e

¹⁵ FERREIRA, Ximena Cardozo. **Inundações Urbanas**: gestão de riscos com foco na prevenção de danos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.106.

¹⁶ UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **Transforming our world**: the 2030 agenda for sustainable development. New York, 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁷ NAÇÕES UNIDAS. Towards sustainable cities. In: **World Economic and Social Survey 2013**. New York, 2013, não paginado. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/wess2013/Chapter3.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.

sustentável; b) inclusão social, equidade e cultura da paz; e c) consumo ambientalmente responsável e opções inteligentes de estilo de vida.¹⁸ Nesta senda, almeja-se identificar as formas pelas quais essa integração deve ocorrer e que mecanismos da boa governança podem contribuir para a sua concretização no meio urbano.

Ademais, a título complementar, apresentar-se-á o conceito das cidades inteligentes (*smart cities*) que utilizam a tecnologia da informação em suas estruturas físicas de modo a auxiliar significativamente na difícil tarefa de acessar e incorporar o conhecimento local no planejamento urbano, em razão de sua utilidade na coleta e otimização de dados.¹⁹

Digno de nota, entretanto, que a concretização do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável nas cidades necessita não apenas de políticas públicas sérias e sustentáveis, mas também de mecanismos processuais efetivos para a tutela dos seus quatro pilares: desenvolvimento econômico, inclusão social, proteção ambiental e boa governança.

Embasado nisso, o último capítulo desta dissertação tratará do tema da boa governança (judicial) em parâmetros jurídico-processuais, diagnosticando que tanto os cidadãos, como as entidades públicas e privadas, são legitimadas à tutela do desenvolvimento sustentável no âmbito local, sem olvidar da possibilidade excepcional de controle judicial das políticas públicas municipais que violam o princípio do desenvolvimento sustentável por ação ou omissão, consoante análise de precedentes extraídos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e, desde que, devidamente ponderadas as questões que envolvem a alocação racional dos escassos recursos orçamentários por parte dos poderes públicos.

Sabe-se, outrossim, da excessiva judicialização das políticas públicas na área dos direitos fundamentais, a exemplo do direito essencial à saúde²⁰, no âmbito

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.20. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁹ STRAPAZZON, Carlos Luiz. Convergência tecnológica nas políticas urbanas: pequenas e médias cidades inteligentes. **Revista Jurídica** - Unicuritiba. Curitiba, n.22, Temática n.6, p.89-108, 2009, p.94. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/104>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília:

municipal (tutela de medicamentos, consultas, internações/tratamentos hospitalares, leitos em UTI, saúde mental etc.), que afeta, sobremaneira, o planejamento orçamentário²¹ das receitas públicas e prejudica a efetiva execução das metas e dos programas da rede pública pelos gestores locais, obstando a concretização dos objetivos estabelecidos pela ONU.

Nesse panorama, e já se encaminhando para o fim, a presente pesquisa demonstrará que o Estado somente será capaz de atender efetivamente as demandas prestacionais constitucionalizadas (em especial, o direito à saúde) quando seus poderes constituídos, órgãos e agentes que os compõem, aproximarem-se num colóquio frutuoso – por meio de mecanismos de boa governança – em que a política pública possa interagir mais intensamente com o direito. Prefeitos, juízes, promotores, defensores públicos e particulares, cada qual na sua função, devem atuar conjuntamente, em sinergia, identificando as potenciais causas dos problemas de saúde nas cidades e buscando novos caminhos para preveni-las. Isso será bem destacado no subitem da *governança judicial e os diálogos interinstitucionais*.

O método escolhido para esta investigação foi o monográfico, tendo como premissa para a delimitação do tema o conteúdo existente nas conferências internacionais da Organização das Nações Unidas sobre o discurso do desenvolvimento sustentável, aliado aos documentos emitidos pelo Banco Mundial e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), acerca da evolução conceitual do termo governança.

Utilizou-se, ademais, a técnica de pesquisa bibliográfica, nacional e internacional, realizada por meio de apreciação literária, da legislação processual e constitucional brasileira e, ainda, da pesquisa jurisprudencial e quantitativa, esta embasada em números para análise estatística de relações de causa e efeito.

Para a construção dos argumentos teóricos, considerando a atualidade do tema proposto, elegeu-se como referência a obra *Development as Freedom* de Amartya Sen, pela sua relevância na atualidade, especialmente no que tange ao desenvolvimento humano, sem descurar dos aportes de outros doutrinadores focados na inclusão social e na tutela ambiental. Buscou-se, partindo-se desta

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.13. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 21 set. 2020.

²¹ SCHULMAN, Gabriel; DA SILVA, Alexandre Barbosa. (Des)judicialização da saúde: mediação e diálogos interinstitucionais. **Revista Bioética**, Brasília, DF, v. 25, n. 2, 2017, p.296. Disponível em: http://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/1365. Acesso em: 21 set. 2020.

premissa, na obra *The Age of Sustainable Development* de Jeffrey Sachs suporte para uma visão de desenvolvimento sustentável consentânea com os dias atuais e que suplante os conceitos e definições expostos no Relatório Brundtland em 1987. No viés da boa governança aplicada à participação e à deliberação-argumentativa na esfera pública, lançou-se mão dos subsídios teóricos do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas, associados à ideia do *Saber Ambiental* do economista mexicano Enrique Leff, em suas respectivas obras.

2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O NOVO ANTROPOCENO

2.1 EVOLUÇÃO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O desenvolvimento sustentável²² é, antes de mais nada, um conceito fundamental nos dias atuais, uma ideia que deve permear as ações humanas em busca do bem coletivo intergeracional. É uma maneira de entender o mundo e, ao mesmo tempo, um método de resolver os problemas globais, especialmente aqueles que decorrem dos efeitos da era do novo antropoceno.²³

Dados extraídos do portal *ONU News* dão conta de que, em 2019, havia cerca de 7,7 bilhões de pessoas no planeta e a população mundial continua a aumentar rapidamente, a um ritmo aproximado de 67 milhões de pessoas por ano. Estima-se que, no ano de 2050, existirão mais de 9 bilhões de pessoas²⁴, todos à procura de melhores condições econômicas, seja pretendendo a satisfação das necessidades primárias para a simples sobrevivência de cada dia (alimentos, água potável, cuidados de saúde e alojamento), seja a fim de alcançar maior prosperidade e um futuro mais risonho para seus filhos –, e fazem-no numa economia mundial cada vez mais ligada ao comércio, finanças, tecnologia, fluxos de produção, migração e redes sociais.²⁵

Não há dúvidas de que, se por um lado, o aumento populacional gera o incremento da atividade econômico-produtiva e geradora de riquezas, por outro, conduz ao aumento das emissões de dióxido de carbono a níveis alarmantes: a humanidade fez subir o nível de CO₂ na atmosfera para 400 partes por milhão, um

²² Juarez Freitas, em sua obra *Sustentabilidade: direito ao futuro*, define o termo como princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. (FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.41).

²³ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.37. *The term Anthropocene informally denotes a new time in geo-ecological history, where people, through the introduction of biophysical factors into the biosphere, are changing the parameters that determine the functioning of all Earth system processes.* (KOTZÉ, Louis J.; MARAUHN, Thilo. **Transboundary governance of biodiversity**. Boston: Brill Nijhoff, 2014, p.12).

²⁴ NAÇÕES UNIDAS. ONU NEWS. **População mundial deve ter mais 2 bilhões de pessoas nos próximos 30 anos**. New York, jul.2019, não paginado. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/06/1676601>. Acesso em: 21 set.2020.

²⁵ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.1-2.

número mais elevado do que em qualquer outra época há milhares de anos.²⁶ Com efeito, a Terra está se tornando muito mais quente do que já esteve em qualquer período da nossa civilização. De acordo com a pesquisa realizada nos Estados Unidos pela *National Aeronautics and Space Administration (NASA)*, a média da temperatura dos 370 meses que antecederam o ano de 2015 foi mais alta do que a média do século 20. E, a tendência de aquecimento da Terra continuou em 2019, tornando-o o segundo ano mais quente no recorde climático de 140 anos (portanto, desde 1880), logo atrás do ano de 2016.²⁷

Estima-se que as pressões ambientais não irão diminuir no futuro, pelo contrário, tendem a aumentar ainda mais. Isso porquanto “a população mundial e o PIB *per capita* continuam a crescer e porque, na verdade, interessa-nos que os países pobres consigam elevar os seus padrões de vida”.²⁸

Outrossim, há extrema desigualdade na distribuição dos rendimentos dentro dos países e dentre os países e isso influencia diretamente na falta de uma equidade

²⁶ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p. 52. Durante os últimos 200 anos, e sobretudo nos últimos 100 anos, a concentração de CO₂ subiu verticalmente, saindo do nível natural dos últimos milhares de anos. Isto é o resultado de a humanidade ter descoberto como usar combustíveis fósseis em quantidades enormes. Durante 800.000 anos, a concentração de CO₂ oscilou entre 150 a 280 partes por milhão. Depois, subitamente, num piscar de olhos em tempo geológico, a humanidade fez com que o CO₂ disparasse para cima das 280 partes por milhão. Em apenas 150 anos, a concentração de CO₂ aumentou de 280 partes por milhão para 400 partes por milhão. O que os cientistas dizem é que esse tipo de alteração é coerente com um aumento significativo das temperaturas do planeta. Desse modo, se atingirmos as 450-500 partes por milhão de CO₂, como provavelmente acontecerá em breve, a humanidade poderá passar a viver num planeta 2° C em média mais quente do que antes da Revolução Industrial. Estamos a falar de alterações na concentração de CO₂, que, quando traduzidas em alterações climáticas e ambientais em termos mais gerais, não têm precedentes na história da humanidade; são enormes, perigosas e atuais. (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.203). Em razão disso, louvável o acordo de extensão global aprovado durante a Plenária da 21ª Conferência do Clima das Nações Unidas (COP21 – Acordo de Paris), em 2015, em Paris. Ao contrário do Protocolo de Quioto, as nações comprometeram-se em organizar estratégias para limitar o aumento médio da temperatura da Terra bem abaixo dos 2°C, envidando esforços para atingir um aumento de 1,5°C, até 2100, trazendo como referência inicial o período pré-industrial. (UNITED NATIONS. Climate Change. **Paris Climate Change Conference** - November 2015. New York, 2015, não paginado. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/paris-climate-change-conference-november-2015/cop-21>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁷ NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION. **2019 was 2nd hottest year on record for Earth say NOAA, NASA**. New York, 2020, não paginado. Disponível em: <https://www.noaa.gov/news/2019-was-2nd-hottest-year-on-record-for-earth-say-noaa-nasa>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁸ *That is because the world population and gross domestic product (GDP) per capita both continue to grow. And indeed, we are interested in the success of poor countries in raising their living standards.* (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.194).

ambiental intrageracional.²⁹ Segundo estimativas atuais, o Banco Mundial divulgou que, até 2021, a Covid-19 e a recessão global podem fazer com que até 150 milhões de pessoas caiam na pobreza extrema. Isso representa cerca de 1,4% da população mundial.³⁰ Vive-se num mundo de riqueza fabulosa e pobreza extrema.³¹ Com Jeffrey Sachs, concorda Amartya Sen, que registra:

(...)Existem problemas novos convivendo com antigos – a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e fome crônica muito disseminadas, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, ampla negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social. (tradução nossa).³²

Como se vê, não há dúvida de que índices estarrecedores de miséria e de desigualdade social também possuem o poder de levar a humanidade a uma situação de colapso, eis que, conforme preconizou o ex-secretário geral da ONU Kofi Annan, “a pobreza absoluta é uma ofensa à nossa humanidade comum”.³³

Ademais, além de desigual, a economia mundial é extraordinariamente perigosa para a própria Terra e está criando uma gigantesca crise ambiental – com repercussão direta no clima do planeta. A degradação ambiental atinge níveis nunca antes alcançados e, pela primeira vez na história da humanidade, o homem está mudando a natureza de uma forma tão intensa e feroz que é capaz de mudar o equilíbrio natural do planeta e colocar em risco, além da natureza em si, a própria

²⁹ *It is hard to see a pattern and practice of intragenerational equity when, for example, three-fourths of the devastating deforestation occurring in the world is attributable to rural poverty which forces people to destroy their environment to attain subsistence food and fuel.* (NANDA, Ved P; PRING, George (Rock). **International environmental Law and policy for the 21 st century.** Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2nd revised edition, volume 9, 2013, p.33).

³⁰ NAÇÕES UNIDAS. ONU NEWS – Perspectiva Global/Reportagens Humanas. **Pobreza extrema aumenta pela primeira vez em 20 anos, diz Banco Mundial.** New York, 2020, não paginado. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/10/1728962>. Acesso em: 21 set. 2020.

³¹ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development.** New York: Columbia University Press, 2015, p.2.

³² *There are many new problems as well as old ones, including persistence of poverty and unfulfilled elementary needs, occurrence of famines and widespread hunger, violation of elementary political freedoms as well as of basic liberties, extensive neglect of the interests and agency of women, and worsening threats to our environment and to the sustainability of our economic and social lives.* (SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom.** New York: Random House, 2000, p.11, prefácio).

³³ TENDÊNCIAS/DEBATES. Minha vida foi consagrada a aprender. Agora, gostaria de transmitir as cinco lições que aprendi em dez anos como secretário-geral da ONU. **Folha de São Paulo**, São Paulo, dez.2006, não paginado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1212200608.htm>. Acesso em: 21 set. 2020.

civilização humana. O atual modelo de desenvolvimento tem levado a humanidade, pois, a uma situação de autofagia, de destruição do próprio corpo em que habita e do qual faz parte.³⁴ O teólogo Leonardo Boff, com intensas palavras, apresenta a metáfora:

Hoje navegamos em nosso barco planetário em meio a *icebergs*. Estamos a ponto de colidir e naufragar. Nosso mundo está em perigo. E o pior é que, desta vez, não haverá uma salvadora Arca de Noé para preservar alguns indivíduos de cada espécie.³⁵

Todos esses clamores à mudança que ecoam de várias vozes não são mais do que um chamado à responsabilidade que a humanidade tem para com o presente e para com o futuro; é um chamado a sua responsabilidade ética de garantir o hoje e o amanhã. É fundamental, portanto, compreender e aceitar a realidade dos limites do planeta, isto é, as fronteiras para lá das quais a atividade humana poderá precipitar a Terra rumo a uma catástrofe desconhecida e genuinamente perigosa, expondo a risco não apenas as necessidades das gerações futuras, mas o futuro da maioria das espécies existentes hoje.³⁶

Estamos diante do desafio mais importante da era das mudanças climáticas e do novo antropoceno: como conciliar, de um lado, o ímpeto do sistema capitalista e, de outro, a preocupação com a sustentabilidade dos ecossistemas e da biodiversidade do planeta, num contexto internacional de crescimento populacional e econômico pujante?

Chega-se, assim, a breve ideia de uma definição mais técnica do que seja o desenvolvimento sustentável em sentido amplo, um termo que apesar de estar em voga na atualidade, já é antigo, quando o tema é a abordagem da tutela dos ecossistemas. Trata-se, propriamente, de um conceito que vem sendo produzido histórica e discursivamente desde a segunda metade do século XX até os dias

³⁴ Para exemplificar, a crise ambiental gera consequência direta nas reservas de água doce, na elevação do nível do mar – que poderá ameaçar as cidades costeiras e os países de baixa altitude –, na composição química dos oceanos, nas culturas agrícolas que alimentam a humanidade, as quais sofrerão perdas devastadoras por causa das temperaturas elevadas, nos novos tipos de praga, secas, inundações, perdas de biodiversidades (como as espécies polinizadoras) –, ameaçando a vida e o bem-estar de milhares de espécies, inclusive a dos próprios homens. (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.13).

³⁵ BOFF, Leonardo. **Do iceberg à arca de Noé** – o nascimento de uma ética planetária. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p.37.

³⁶ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.457.

atuais.³⁷

Essa produção tomou palco inicialmente na arena política internacional, mais propriamente no seio de conferências mundiais concernentes aos temas de meio ambiente e desenvolvimento promovidas pela Organização Mundial das Nações Unidas – ONU. Foi por meio delas que o discurso do desenvolvimento sustentável se fixou na agenda política internacional e, a partir de então, em um movimento dialético entre as arenas internacional, nacional, regional e local, irradiou-se e fixou-se igualmente nos ordenamentos jurídicos regionais, nacionais e locais.³⁸

Analisando esse processo histórico passo a passo, cumpre iniciar por volta da segunda metade do século XX, época em que os denominados “países do Norte”, em geral, passavam por um vertiginoso processo de industrialização e, em decorrência disso, viram surgir em seus territórios uma série de problemas ambientais, que provocaram severos danos pessoais e patrimoniais nas pessoas que ali viviam.³⁹ Em função das vítimas humanas, tais problemas ambientais ganharam ampla repercussão e acabaram por provocar respostas no meio político e jurídico.⁴⁰ Foi nessa época que foram estabelecidos, por exemplo, os primeiros precedentes jurisprudenciais acerca de danos à saúde humana em decorrência de poluição

³⁷ Nesse cenário, merece destaque a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, (em especial, o seu preâmbulo), adotada pela Organização das Nações Unidas, em 1948. Em seus 30 artigos, a DUDH descreve os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todas as pessoas, sem fazer distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou em qualquer outra situação. A Declaração Universal expressa direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, tendo como princípios gerais a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência. Serviu para inaugurar, pela primeira vez na história, um compromisso global entre países, firmado com uma proposta de direitos semelhantes para todos. (NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. 4. Rev. Brasília: Escritório da Unesco em Brasília, 1998. p.02). Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423>. Acesso em: 21 set. 2020.

³⁸ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.3. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

³⁹ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho 2015, p.4. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁴⁰ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.4. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

transfronteiriça, tal como se verificou no caso “*Trail Smelter Arbitration de 1941*”.⁴¹

De início, tais problemas ambientais decorrentes da poluição industrial somente repercutiam na medida em que afetavam diretamente a saúde, o bem-estar ou a propriedade de pessoas determinadas. Entretanto, com o passar dos anos, outros problemas começaram a ganhar atenção independentemente se faziam vítimas humanas ou não, como é o caso da extinção de espécies animais e vegetais – em sua maioria, ocasionada pelas externalidades negativas geradas pela atividade industrial.⁴² Em outras palavras, começou-se a perceber que a dimensão e a gravidade dos problemas ambientais eram bem maiores do que a ocorrência dos conhecidos e tradicionais danos pessoais e patrimoniais. A humanidade começou, em suma, a despertar para algo maior e mais complexo – a crise ecológica –, a qual já anunciava os seus primeiros sinais.⁴³

Pode-se dizer que um dos primeiros marcos desse despertar foi justamente a publicação, no ano de 1962, da aclamada obra *Primavera Silenciosa* de Rachel Carson⁴⁴, em que a bióloga norte-americana estabelece uma relação entre o uso de pesticidas na agricultura industrializada e o sumiço dos pássaros da região (fato de razão notável principalmente nos meses da primavera), provando, assim, que as consequências da ação antrópica sobre a natureza são bem mais amplas e complexas

⁴¹ Em 1935, uma empresa canadense possuía uma usina de fundição que emitia gases perigosos (dióxido de enxofre) que causavam danos à vida das plantas, árvores florestais, solo e produtividade das culturas localizadas na fronteira do Estado de Washington, nos Estados Unidos. O caso foi levado ao tribunal e, no mesmo ano, uma convenção estabeleceu uma corte arbitral composta por dois membros nacionais e um presidente neutro, auxiliados por especialistas científicos nomeados pelos governos. Em sua primeira decisão, em 1938, o Tribunal concluiu que o dano havia ocorrido entre 1932 e 1937 e ordenou ao Canadá que pagasse uma indenização compensatória por todos os danos ocorridos entre essas datas. A decisão preocupou-se com três questões finais apresentadas pela Convenção de 1935, a saber: a responsabilidade, a mitigação e a indenização apropriada a danos futuros. O Tribunal concluiu, com relação aos danos futuros, que nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de maneira a causar prejuízos ambientais no território de outro ou das propriedades de pessoas nele contidas, quando isso acarretar graves consequências e prejuízo comprovado. (MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.4. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020).

⁴² Exemplo relevante citado por Krugman e Wells é o caso dos pescadores nos lagos do nordeste dos Estados Unidos que não controlam as decisões das usinas hidrelétricas prejudiciais à pesca, dizimando espécies de peixes. (KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Economics**. New York: New Publishers, 2009, p.393).

⁴³ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.5. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁴⁴ CARSON, Rachel. **Silent Spring**. New York: Mariner Books, 1962, p.60.

do que aquilo que se podia imaginar.⁴⁵

Os ecossistemas, elementos e equilíbrios naturais, assim, começaram a ser vislumbrados como objetos de proteção com valor próprio e inestimável, autônomo, independentemente da ocorrência de vítimas humanas concretas e determinadas.⁴⁶

Em razão dessa crescente e real percepção, no ano de 1972, cento e treze países do mundo, 210 Organizações não governamentais e organismos da ONU, reuniram-se em Estocolmo (Suécia) na primeira conferência mundial da ONU voltada ao tema do meio ambiente, a Conferência das Nações Unidas em Meio Ambiente Humano, mais conhecida como Conferência de Estocolmo.⁴⁷

Os debates no âmbito da Conferência de Estocolmo foram surpreendentemente marcados pelo aparecimento de uma dicotomia entre os países do Norte (países desenvolvidos) e os países do Sul (países em desenvolvimento).⁴⁸ Num primeiro momento, os países do Norte, inspirados pelo relatório “Limites do crescimento” encomendado pelo Clube de Roma ao MIT (grupo de cientistas do *Massachusetts Institute of Technology*) e publicado poucos meses antes, pontuaram a constatação de que, uma vez que a natureza é finita, existe um limite ao uso dos seus recursos. E, uma vez que o crescimento econômico se faz à custa da utilização de recursos naturais, existe igualmente um limite a esse crescimento.⁴⁹

A ideia de limites ao crescimento acabou por levar a uma série de propostas

⁴⁵ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho 2015, p.5. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁴⁶ Nesse sentido, foi-se construindo uma diferenciação entre espécies de danos ambientais: os danos tradicionais (à saúde, à propriedade ou à moral humana, por exemplo), decorrentes em razão de uma lesão no ambiente, e os danos ecológicos, que seriam os danos na natureza em si mesma (em seus elementos, ciclos naturais e ecossistemas), independentemente da existência de vítimas humanas.

⁴⁷ UNITED NATIONS. **United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Conference)**. Stockholm, Sweden, 81p., June.1972, p.3. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/humanenvironment>. Acesso em: 21 set. 2020.

⁴⁸ *The terms North and South distinguish wealthy industrialized nations (including the United States, Canada, Australia, New Zealand, Japan, and the member states of the European Union) from their generally less prosperous counterparts in Asia, Africa, and Latin America.* (ATAPATTU, Sumudu. **The North–South Divide in International Environmental Law: Framing the Issues**. Cambridge: University Press, 2015, p.2).

⁴⁹ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.6. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

direcionadas a estancar o crescimento econômico dos países em geral e os do Sul⁵⁰ em especial, como a proposta do “crescimento zero”, segundo a qual todos os países do mundo deveriam parar de crescer e, conseqüentemente, firmarem-se no nível de desenvolvimento em que estavam no momento.⁵¹

E foi então que nasceu a dicotomia.⁵² Os países do Sul entenderam que tais propostas de limites ao crescimento significavam, na verdade, uma discriminatória e injusta barreira ao seus legítimos objetivos de se desenvolverem. Alegaram, em primeiro lugar, que os problemas ambientais não tinham sido ocasionados por eles, e, sim, pelos países do Norte, desde à época da industrialização (nesse sentido, chegou a surgir o jargão *problema de homem rico, solução de homem rico*); e, em segundo lugar, que suas populações ainda viviam em um quadro gritante de pobreza extrema.⁵³

Porque, então, deveriam os países do Sul sacrificarem a perspectiva de um futuro melhor à sua população em razão de um problema que não foi sequer por eles criado? Não é justo que todos almejem ter um padrão de vida decente? Ou as pessoas estariam condenadas a serem pobres para sempre só porque nasceram no país errado? Que pensamento injusto e perverso seria esse que, para que a população dos países do Norte mantenha o seu elevado padrão de vida e consumo, a realização mínima desse mesmo direito é negado a bilhões de pessoas habitantes do hemisfério Sul?⁵⁴

Pretendia-se chegar a um denominador em que a ecologia global e a humanidade pudessem coexistir a longo prazo; alguma medida de justiça equânime na maneira como os recursos ecológicos deveriam ser compartilhados entre os

⁵⁰ O grande temor, de fato, era o de que, se os países do Sul provassem um vertiginoso crescimento econômico, como já estava a ocorrer em algumas nações, a demanda por recursos naturais romperia o limite daquilo que o planeta Terra poderia suportar.

⁵¹ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.233.

⁵² O texto causou grande polêmica e foi atacado pelos defensores do desenvolvimento econômico tradicional. Todavia, foi defendido por ambientalistas no sentido da busca de um desenvolvimento sustentável e compatível com a proteção do meio ambiente. (SOUZA, Monica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. Curitiba: Juruá, 2011, p.142).

⁵³ Em suma, a persistência da pobreza extrema no Sul global é atribuível não ao infortúnio aleatório, mas a uma ordem econômica global que sistematicamente beneficia os ricos e privam os pobres. (ATAPATTU, Sumudu. **The North–South Divide in International Environmental Law: Framing the Issues**. Cambridge: University Press, 2015, p.35).

⁵⁴ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho 2015, p.7. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=directo. Acesso em: 21 set. 2020; Ver também: (ATAPATTU, Sumudu. **The North–South Divide in International Environmental Law: Framing the Issues**. Cambridge: University Press, 2015, p.70-1).

países.⁵⁵

Os argumentos inflamados dos países do Sul, assim, conseguiram retirar da mesa de negociações a proposta do crescimento zero. Mais do que isso, o que os países do Sul fizeram, na verdade, foi aproveitar a ocasião para falarem e serem ouvidos acerca da gritante situação de pobreza que vigorava (e ainda hoje vigora, em parte) abaixo da linha do equador e, ao mesmo tempo, exigir uma agenda internacional que objetivasse combatê-la. Que melhor momento teriam para dar esse “grito” (e aqui se encaixa bem a já citada expressão “grito da terra, grito dos pobres” de Leonardo Boff⁵⁶) do que numa conferência mundial onde suas opiniões e interesses deveriam necessariamente ser levados em conta para que se chegasse a algum consenso?⁵⁷

A Conferência de Estocolmo, portanto, foi idealizada para tratar do tema do ambiente, mas acabou, também, aprofundando-se nos assuntos da pobreza e do subdesenvolvimento, em razão do “grito” dos países do Sul. São as surpresas e as

⁵⁵ Em 1978, Thomas Robert Malthus escreveu o influente *Ensaio sobre o Princípio da População*, advertindo a humanidade de que as pressões da população tenderiam a anular as melhorias nos padrões de vida, isto, se a humanidade conseguisse elevar os seus padrões de vida então a população aumentaria na mesma medida e acabaria por colocar em perigo o abastecimento de alimentos e, como consequência, inverter os ganhos nos padrões de vida. Jeffrey Sachs, por outro lado, vê com outros olhos essa perspectiva. Na opinião do economista norte-americano, não se torna pertinente o retrocesso social e econômico, menos ainda que se habite um planeta poluído, que prejudique diretamente a qualidade de vida das pessoas. O desenvolvimento e o meio ambiente devem estar claramente conectados. Segundo ele, *Malthus's vision was decidedly pessimistic about sustainable development!* (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.183).

⁵⁶ O teólogo, escritor e professor universitário brasileiro explica que a Teologia da libertação e o discurso ecológico têm algo em comum: eles começam com duas feridas abertas. A primeira, a ferida da pobreza e da miséria, que rompe o tecido social de milhões de pobres em todo o mundo. A segunda, a agressão sistemática contra a Terra, que desconstrói o equilíbrio do planeta ameaçado pela depredação feita a partir do modelo de desenvolvimento proposto pelas sociedades contemporâneas e hoje globalizadas. Ambas as linhas de reflexão e prática partem de um clamor: o grito dos pobres para a vida, liberdade e beleza (Ex. 3: 7) e o grito da terra que geme sob opressão – a ecologia (Rom. 8,22-23). Ambos são destinados à libertação; uma, a dos pobres, partindo de si mesmos como sujeitos históricos organizados, conscientes e em conexão com outros aliados que assumem sua causa e sua luta; e outro, o da Terra, através de uma nova aliança do ser humano com ela, em um relacionamento fraterno, solidário e com um tipo de desenvolvimento sustentável que respeite diversos ecossistemas e garanta uma boa qualidade de vida para as gerações futuras. (BOFF, Leonardo. **Ecologia: grito de la Tierra, grito de los pobres**. Traducción de Juan Carlos Rodríguez Herranz, Madrid: Editorial Trotta, S.A, 1996, p.135).

⁵⁷ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.6-7. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020. Desde já, são bem-vindas as reflexões sobre esses espaços de deliberação democrática no âmbito das cidades, onde a dicotomia não se dá entre países do Sul e do Norte, mas entre os bairros onde habitam os cidadãos excluídos (social e economicamente desfavorecidos) e onde residem os cidadãos de classe média e alta, em geral, aqueles que, favorecidos pela sorte/fortuna, decidem na esfera pública os caminhos do desenvolvimento urbano.

oportunidades que apenas um espaço amplamente participativo e deliberativo é capaz de trazer e proporcionar.⁵⁸

O documento final produzido, a Declaração das Nações Unidas em Meio Ambiente Humano, acabou, assim, por refletir aquilo que foi debatido na conferência: tanto trouxe princípios relacionados ao objetivo de preservação do ambiente⁵⁹, quanto trouxe princípios relacionados à promoção da equidade entre os países do mundo, à diminuição da pobreza e ao desenvolvimento social, especialmente nos países mais carentes e vulneráveis, questões estas que nem estavam em pauta no início da conferência, mas, após o processo deliberativo, acabaram por figurar com grande destaque na declaração final, a exemplo dos princípios 8, 9, 10, 11 e 12⁶⁰.

⁵⁸ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, jan./dez., p.1-29, 2014, p.14. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁵⁹ A exemplo, pode-se citar os quatro princípios iniciais do documento: “Declaração das Nações Unidas em Meio Ambiente Humano: 1 - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio, cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras. / 2 - Os recursos naturais da Terra, incluindo o ar, a água, o solo, flora e fauna, especialmente, as amostras representativas de ecossistemas naturais, devem ser preservados para o benefício das presentes e futuras gerações, através de um planejamento ou gestão cuidadosos, quando for o caso. / 3 - A capacidade da terra de produzir recursos vitais renováveis deve ser mantida e, onde possível, restaurada e melhorada. / 4 - O homem tem uma especial responsabilidade de defender e criteriosamente administrar a herança da vida selvagem e seus hábitos, que se encontram agora gravemente ameaçados por uma combinação de fatores desfavoráveis. A conservação da natureza, incluindo a vida selvagem, deve, assim, ser considerada importante nos planos de desenvolvimento econômico.” (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO -USP. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano - 1972**. São Paulo, 2021? Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 21 set. 2020).

⁶⁰ Declaração das Nações Unidas em Meio Ambiente Humano: “8 - O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar, na Terra, as condições necessárias à melhoria da qualidade de vida. / 9 - As deficiências do meio ambiente decorrentes das condições de subdesenvolvimento e de desastres naturais ocasionam graves problemas; a melhor maneira de atenuar suas consequências é promover o desenvolvimento acelerado, mediante a transferência maciça de recursos consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna, quando necessária. / 10 - Para os países em desenvolvimento, a estabilidade de preços e pagamento adequado para comodidades primárias e matérias-primas são essenciais à administração do meio ambiente, uma vez que se deve levar em conta tanto os fatores econômicos como os processos ecológicos. / 11 - As políticas ambientais de todos os países devem melhorar e não afetar adversamente o potencial desenvolvimentista atual e futuro dos países em desenvolvimento, nem obstar o atendimento de melhores condições de vida para todos; os Estados e as organizações internacionais devem adotar providências apropriadas, visando chegar a um acordo, para fazer frente às possíveis consequências econômicas nacionais e internacionais resultantes da aplicação de medidas ambientais. / 12 - Devem ser destinados recursos à preservação e melhoramento do meio ambiente, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e quaisquer custos que possam emanar, para esses países, da inclusão de medidas de conservação do meio ambiente em seus planos de desenvolvimento, assim como a necessidade de lhes ser prestada, quando solicitada, maior assistência técnica e financeira internacional para esse fim.” (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração**

Pertinente à tutela ambiental, esse reconhecimento internacional também surtiu efeitos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), que estabeleceu, em seu artigo 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida das presentes e das futuras gerações, e a incumbência do Estado e da coletividade em protegê-lo. Com efeito, não há como negar que se trata de um direito fundamental, mesmo não estando inserido no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos.⁶¹

É neste sentido a afirmação de José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Leite ao referirem que o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de terceira geração, alicerçado na fraternidade ou na solidariedade”.⁶² E seguem enfatizando que, nessa categoria, têm-se “direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado”.⁶³ Ou seja, trata-se de direitos destinados e direcionados a todos indistintamente. Resta evidente, assim, que o direito a um meio ambiente sadio configura-se como extensão ou corolário do direito à vida, e daí o seu caráter de fundamental.

de Estocolmo sobre o ambiente humano - 1972. São Paulo, 2021? Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 21 set. 2020).

⁶¹ Ao fazer referência aos direitos de terceira geração, onde está incluído o direito ao meio ambiente, Bonavides declara que: “Um novo polo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos de terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tem primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.” (BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.523).

⁶² LEITE, José Rubens; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p.103.

⁶³ LEITE, José Rubens; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p.103. Disso decorre a associação direta entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à vida – motivo que reforça seu caráter de fundamental – posição compartilhada por Milaré na seguinte passagem: “o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver. Deveras, o caráter fundamental do direito à vida torna inadequados enfoques restritos do mesmo em nossos dias; sob o direito à vida, em seu sentido próprio e moderno, não só se mantém a proteção contra qualquer privação arbitrária da vida, mas além disso encontram-se os Estados no dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência a todos os indivíduos e todos os povos. Neste propósito, têm os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida.” (MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.96).

Realizado esse breve aporte doutrinário, interessa dar seguimento à evolução histórica do desenvolvimento sustentável.

A aparente conciliação entre os objetivos de preservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento feita pela Declaração de Estocolmo não foi, entretanto, o suficiente para apaziguar a referida dicotomia nos anos que se seguiram, tornando-se imperativo aprofundar mais os estudos e a argumentação sobre o tema.⁶⁴ Exatamente por essa razão, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da A/RES/38/61, no ano de 1983, criou a Comissão das Nações Unidas em Meio Ambiente e Desenvolvimento⁶⁵, sob a liderança da então primeira-ministra da Noruega Gro Brundtland, com o objetivo de elaborar um estudo que integrasse, definitivamente, as demandas referentes ao meio ambiente e ao desenvolvimento.

No ano de 1987, assim, a Comissão Brundtland publica o resultado final de seu estudo num relatório intitulado “Nosso Futuro Comum” – (*Our Common Future*), ficando também conhecido como Relatório *Brundtland*.⁶⁶ E foi justamente dentro desse documento que o conceito de desenvolvimento sustentável foi criado e apresentado à comunidade internacional.⁶⁷ E o mais interessante a reconhecer aqui é o fato de que, além de ter sido criado mediante um processo que envolvia a deliberação entre os membros da comissão, o relatório *Brundtland* e a sua definição de desenvolvimento sustentável provocaram uma forte onda de argumentação pública na comunidade científica e na sociedade civil, em geral, após a sua publicação.⁶⁸

⁶⁴ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.13-14. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁶⁵ O mandato da Comissão era baseado em três objetivos principais: 1) Reexaminar as questões do meio ambiente e do desenvolvimento e formular propostas realistas para lidar com elas; 2) Propor novas formas de cooperação internacional para questões que possam influenciar políticas e eventos na direção das mudanças necessárias; 3) Aumentar os níveis de compreensão e comprometimento de ação de indivíduos, organizações voluntárias, empresas, institutos e governos. (BRUNDTLAND, Gro Harlem. ***Our Common Future: from one earth to one world***. Nova York: Oxford University Press, 300p., 1987, p.12. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

⁶⁶ BRUNDTLAND, Gro Harlem. ***Our Common Future: from one earth to one world***. Nova York: Oxford University Press, 300p., 1987, p.13. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

⁶⁷ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.14. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁶⁸ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São

Analisa-se a seguir.

Para chegar às primeiras noções do conceito, o Relatório *Brundtland* alcançou primeiramente várias conclusões. De uma forma geral e preliminar, o estudo cumpriu o seu objetivo inicial de integrar meio ambiente e desenvolvimento, afirmando que não se trata de desafios separados, ao contrário, eles estão inexoravelmente ligados em um complexo sistema de causa e efeito sob várias formas.⁶⁹

O relatório foi além e produziu conclusões mais profundas do que as que lhe eram esperadas (efeito comum em processos de deliberação democrática, inclusive naqueles de caráter técnico).⁷⁰ Em primeiro lugar, foi inteiramente guiado pela premissa básica de que todo ser humano tem direito a uma vida decente.⁷¹ Depois, concluiu que o atual modelo de desenvolvimento, além de ter provocado degradação ambiental numa escala nunca antes vista na história, deixou milhares de pessoas pobres e vulneráveis. Concluiu, ainda, que tanto o subdesenvolvimento, por um lado, e o desperdício e excesso de consumo, por outro, são as principais causas do severo impacto no ambiente; tanto os países do Norte quanto os do Sul, assim, provocam degradação ambiental, cada qual com seu tipo específico de dano ao ambiente.⁷²

Ousadamente, o relatório apontou também que a desigualdade no mundo é o maior problema ambiental do planeta. Sendo assim, são fúteis as tentativas de tentar solucionar os problemas ambientais sem uma perspectiva mais ampla que englobe também os fatores por detrás da pobreza mundial e da desigualdade internacional.⁷³

Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.14-15. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/cedis/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁶⁹ BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Our Common Future: from one earth to one world*. Nova York: Oxford University Press, 300p., 1987, p.37. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

⁷⁰ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.9. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/cedis/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁷¹ BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Our Common Future: from one earth to one world*. Nova York: Oxford University Press, 300p., 1987, p.3. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

⁷² MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.9. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/cedis/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁷³ BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Our Common Future: from one earth to one world*. Nova York: Oxford University Press, 300p., 1987, p.3. Disponível em:

Como se observa, tais conclusões constituem-se em problemas que transcendem as tradicionais barreiras territoriais, econômicas, sociais e políticas dos países, constituindo-se, portanto, em problemas globais (interligados em rede mundial).⁷⁴

Depreende-se, ainda, que a palavra central do relatório é mudança. Ele chama os países desenvolvidos a alterarem seus estilos de vida de desperdício e consumo excessivo, bem como os países em desenvolvimento a procurarem uma outra forma de se desenvolverem, que não signifique a política da natureza arrasada (uma forma diversa, portanto, daquela preconizada no paradigma de desenvolvimento que serviu de base a primeira industrialização dos países do Norte e que vem embasando largamente a industrialização dos países do Sul).⁷⁵ Como já dizia Carson, era preciso içar velas e girar a bússola na direção de outros mares, em busca de um novo caminho para se navegar, desta vez, sem prazo para a viagem acabar.⁷⁶

Partindo de todas essas premissas, o relatório elaborou o conceito de desenvolvimento sustentável, como aquele que “satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”.⁷⁷ Daí se extraem dois elementos éticos que são essenciais para a ideia de desenvolvimento sustentável: a preocupação para com os pobres no presente (justiça ou equidade intrageracional) e preocupação com o futuro (justiça ou equidade intergeracional).⁷⁸

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

⁷⁴ BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Our Common Future: from one earth to one world**. Nova York: Oxford University Press, 300p., 1987, p.23. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

⁷⁵ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.10. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁷⁶ CARSON, Rachel. **Silent Spring**. New York: Mariner Books, 1962, p.144.

⁷⁷ (...) *satisfies the present needs without compromising the ability of future generations to meet their own needs*. (BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Our Common Future: from one earth to one world**. Nova York: Oxford University Press, 300p., p.16. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020). Comentando o Relatório Brundtland, Maria da Glória Garcia afirma que “o desenvolvimento sustentável se apresenta como solução capaz de conciliar as dinâmicas econômicas, sociais, ecológicas e como problema, em virtude da complexidade de obter essa conciliação. Dele se diz um princípio normativo sem norma.” (GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **O lugar do direito na proteção do ambiente**. Coimbra: 2007, p.448).

⁷⁸ Bosselmann defende um terceiro elemento ético, a ser agregado aos dois primeiros, que seria a preocupação com o mundo natural não humano, ou seja, justiça ou igualdade entre as espécies.

Em outras palavras, fazer justiça com a geração presente significa promover um desenvolvimento econômico com inclusão social, ou seja, melhorar a qualidade de vida de quem vive hoje, aqui e agora, melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros índices sociais dos países, estados e cidades e fazer com que todas as pessoas do planeta tenham, no mínimo, uma vida com padrões básicos de dignidade para desenvolverem suas liberdades e capacidades humanas.⁷⁹

E fazer justiça com as gerações futuras, por sua vez, significa permitir que as gerações vindouras tenham o mesmo ou melhor padrão de vida que existe hoje, jamais pior; e para isso, é necessário que as próximas gerações tenham um ambiente natural, cultural e artificial com a mesma ou melhor diversidade e qualidade daquela que desfrutamos hoje. Não se pode apostar em um modelo de desenvolvimento que exaure a diversidade e a qualidade dos recursos e deixa a conta para ser pega pelas gerações futuras.⁸⁰

O conceito de desenvolvimento sustentável carrega, portanto, duas vertentes, dois elementos chaves: necessidades e limites. As necessidades da geração do presente devem ser satisfeitas respeitando-se certo limite: o de que as gerações do futuro tenham meios para igualmente satisfazerem as suas necessidades.⁸¹ Com

Observa-se aí uma perspectiva para além do antropocentrismo e semelhante ao ecocentrismo. Esta visão aproxima a justiça ecológica do mundo não humano. (BOSELNANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p.97-9). A Nova Zelândia, por exemplo, apresenta uma das legislações ambientais mais avançadas do mundo em matéria de desenvolvimento sustentável, com uma abordagem ecocêntrica, fornecendo definições holísticas de meio ambiente (o “Environment Act”, de 1986, “Conservation Act”, de 1987 e o “Resource Management Act” - RMA). (GRUNDY, Kerry James. **Sustainable Management: A Sustainable Ethic?** In: Sustainable Development. Vol. 5. New Jersey: John Wiley & Sons Inc., 1997, p.119-229).

⁷⁹ Não passa despercebida, aqui, a importância da obra *Development as freedom* de Amartya Sen para o primoroso aperfeiçoamento do desenvolvimento das liberdades e das capacidades humanas. Segundo ao autor, o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo a maioria. Às vezes, a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. (SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.18).

⁸⁰ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.11. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=directo. Acesso em: 21 set. 2020.

⁸¹ BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Our Common Future: from one earth to one world**. Nova York: Oxford University Press, 300p., 1987, p.46. Disponível em:

base nisso, o relatório prevê que o modelo de desenvolvimento que almeja crescimento econômico ilimitado e a qualquer custo não é mais considerado uma opção viável⁸² – sequer cogitável neste novo antropoceno.

O relatório foi recebido com diferentes reações pela comunidade internacional. Enquanto alguns o consideraram modelo para a erradicação da pobreza e promoção da prosperidade, outros, particularmente ambientalistas, foram mais céticos ao acharem que muita ênfase foi dada para o desenvolvimento e pouca foi direcionada à proteção ambiental.⁸³ Também houve críticas contundentes pelo fato de o relatório seguir uma “linha antropocêntrica em essência, associando à necessidade de proteção ambiental à sobrevivência da espécie humana, o que ignora, por exemplo, o direito de existência de outras espécies, independentemente de suas relações com o homem”.⁸⁴ Ainda, opiniões negativas de que o conceito era amplo e vago demais, carecendo de maior concretude.⁸⁵

O fato é que, mediante aplausos ou juízos contrários, o Relatório *Brundtland* e o seu conceito provocaram uma grande onda de argumentação pública em torno do tema, a qual continuou a crescer nos anos subsequentes, fazendo com que o conceito inicial, portanto, crescesse igualmente, agregando novos elementos e interpretações.⁸⁶

No Brasil, existem referências ao desenvolvimento sustentável no Preâmbulo e nos artigos 3º, incisos I e III, 170, inciso II, e 225 da CF/88. A conjugação desses mandamentos constitucionais “permite adjudicar à noção ambiental de

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

⁸² MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho 2015, p.12. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁸³ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.15.

⁸⁴ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho 2015, p.12. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁸⁵ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.12. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁸⁶ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.16-17.

desenvolvimento sustentável, também no plano jurídico-constitucional, as dimensões econômica e social”.⁸⁷

De notória relevância, no âmbito da jurisprudência dos tribunais superiores, o desenvolvimento sustentável foi elevado a princípio constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em uma das mais importantes decisões da Corte em matéria ambiental: o julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.540-1, proferida em 1º/9/2005, de relatoria do Ministro Celso de Mello.⁸⁸ Nesta senda, Vladimir Passos de Freitas assenta que o desenvolvimento sustentável não se resume a um objetivo político, sendo verdadeiro princípio constitucional:

[...] tendo a Carta Magna brasileira colocado a proteção ambiental como um dos princípios da evolução econômica (CF, art. 170, VI), orientando e condicionando o desenvolvimento econômico à proteção ambiental, incluindo inclusive nas normas legais como vem se dando recentemente (v.g., Estatuto da Cidade), penso que o desenvolvimento sustentável pode ser considerado um princípio de direito. Atualmente ele não pode mais ser visto como sinônimo de simples meta, objetivo ou política de governo a ser alcançada.⁸⁹

Ao encontro da orientação traçada pelo Constituinte, a legislação infraconstitucional consagrou o princípio do desenvolvimento sustentável em diversas leis, tais como o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012⁹⁰), a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei nº 12.187/2009⁹¹ e Decreto nº 9.578/2018⁹²), a lei

⁸⁷ FERRE, Fabiano Lira; CARVALHO, Márcio Mamede Bastos de; STEINMETZ, Wilson. O Conceito Jurídico do Princípio do Desenvolvimento Sustentável no ordenamento jurídico brasileiro: por um conceito adequado e operativo. In: RECH, Adir Ubaldio; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sérgio. (Org.). **Direito ambiental e sociedade**. Caxias do Sul, RS: Educs, p. 77-96, 2015, p.88. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/E-book-Direito-ambiental-sociedade.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1**. Rel. Min. Celso de Mello. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 01, set. 2005. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2311268>. Acesso em: 21 set. 2020.

⁸⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 3. ed., 2005. p.237-238.

⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

⁹¹ BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

⁹² BRASIL. **DECRETO nº 9.578, de 22 de novembro de 2018**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/>

dos Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10⁹³), entre outras. Observa-se que os dispositivos constitucionais e legais referidos demonstram que a corresponsabilidade de todos na proteção de um patrimônio comum exige uma postura cooperativa, solidária e de pertencimento, a fim de se alcançar a proteção de benefícios e responsabilidades compartilhadas.

Em consequência disso, toda vez que uma atividade econômica gerar degradação ambiental, mesmo que prometendo ganhos em termos de desenvolvimento social, ela deve ser enfrentada e interpretada à luz do princípio do desenvolvimento sustentável. Nas palavras de José Eli da Veiga:

A sustentabilidade ambiental é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e de espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ela impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras (isto é, em termos sociais, econômicos e ecológicos), eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais. Outras estratégias, de curto prazo, levam ao crescimento ambientalmente destrutivo, mas socialmente benéfico, ou ao crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo.⁹⁴

Retomando o contexto internacional, a Conferência das Nações Unidas em Meio Ambiente e Desenvolvimento, que tomou lugar no Rio de Janeiro, no ano de 1992 (ECO-92)⁹⁵, mostrou o quanto o discurso já havia evoluído. Ao longo de dias, milhares de pessoas, dentre mais de cem representantes de Estados e mais de quinze mil representantes da sociedade civil, discutiram uma grande gama de temas ligados ao objetivo de promoção do desenvolvimento sustentável em nível global, nacional e local, desde os já conhecidos temas da preservação do meio ambiente, do

[/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51525532/do1-2018-11-23-decreto-n-9-578-de-22-de-novembro-de-2018-51525303](#). Acesso em: 21 set. 2020.

⁹³ BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

⁹⁴ VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 3. ed., 2008, p.171-172.

⁹⁵ A ECO/92 ou RIO/92, como ficou conhecida, iniciou um novo ciclo de Conferências sobre desenvolvimento e meio ambiente na esfera da ONU, com destaque à Conferência sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), à Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), à Conferência sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), à Conferência sobre Mudanças Climáticas (Berlim, 1993), à Conferência sobre a Mulher (Pequim, 1995) e a Conferência sobre Assentamentos Urbanos (Istambul, 1996). (CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável**. Dimensões e Desafios. São Paulo: Papirus, 2003, p.56).

desenvolvimento econômico e social e da distribuição de riqueza entre os países e dentro deles, passando por temas novos como a valorização política de mulheres, jovens e indígenas.⁹⁶

A *Conferência do Rio*, portanto, foi um sucesso sob vários aspectos: além dos impressionantes números de participação, ela promoveu um grande amadurecimento conceitual do discurso do desenvolvimento sustentável através da elaboração e do estabelecimento de vários princípios, instrumentos e metas em documentos oficiais, dentre eles a Declaração do Rio em Meio Ambiente e Desenvolvimento, o plano de ação Agenda 21, a Convenção em Mudança Climática e a Convenção em Diversidade Biológica.⁹⁷ Ademais, é importante destacar que a Declaração do Rio trouxe, pela primeira vez num documento internacional, referência expressa ao princípio da participação em matéria ambiental. Afirma o princípio nº 10 que:

a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.⁹⁸

Foi através da *Declaração do Rio*, portanto, que o princípio da participação em matéria ambiental ganhou status jurídico e notória visibilidade. Isso porque, apesar de ser não vinculante, a referida Declaração é, até hoje, um dos mais importantes instrumentos jurídicos no tema do ambiente e do desenvolvimento. É um referencial.

O documento demonstra, ainda, uma preocupação com as desigualdades econômicas e sociais entre os países, trazendo determinações para aqueles que se

⁹⁶ CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável. Dimensões e Desafios**. São Paulo: Papirus, 2003, p.56-57.

⁹⁷ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.13. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

⁹⁸ ESTUDOS AVANÇADOS. Declaração do Rio de Janeiro. **Scientific Electronic Library Online – SciELO**, São Paulo, vol.6, n.15, mai./ago.1992, não paginado. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013. Acesso em: 21 set. 2020.

encontravam em desenvolvimento (princípio 6⁹⁹, por exemplo); defende o respeito aos interesses de todos, reconhecendo a natureza integral e interdependente da terra, ou seja, o meio ambiente não pode se ater a territórios, não conhece divisões estatais, é global e comum a todos;¹⁰⁰ e, consagra o conceito de desenvolvimento sustentável (disseminado na Declaração de Estocolmo e conceituado pelo relatório Brundtland)¹⁰¹.

Ademais, prevê o princípio da *precaução*¹⁰², que já havia sido adotado pelo Brasil, no artigo 225, parágrafo primeiro, da CF/88; o princípio da *prevenção*¹⁰³,

⁹⁹ Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 1992: “6 - A situação e necessidades especiais dos países em desenvolvimento, em particular dos países menos desenvolvidos relativo e daqueles ambientalmente mais vulneráveis, devem receber prioridade especial. Ações internacionais no campo do meio ambiente e do desenvolvimento devem, também, atender aos interesses e necessidades de todos os países”. (ESTUDOS AVANÇADOS. Declaração do Rio de Janeiro. **Scientific Electronic Library Online – SciELO**, São Paulo, vol.6, n.15, mai./ago.1992, não paginado. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013. Acesso em: 21 set. 2020).

¹⁰⁰ Inicialmente estava prevista a elaboração de uma Carta Magna da Terra, contendo uma Declaração abrangente dos princípios fundamentais do desenvolvimento sustentável. Depois, pensou-se em proclamar uma breve Declaração que apenas reafirmasse a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, aprovada em 1972 em Estocolmo. Por fim, foi aprovado um texto que reafirma e amplia a Declaração de Estocolmo, contendo 27 princípios que objetivam orientar a formulação de políticas e de acordos internacionais que respeitem o interesse de todos, o desenvolvimento global e a integridade do meio ambiente. (BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. As Estratégias de Mudanças da Agenda 21. Rio de Janeiro: Vozes, 7ed., 2005, p.48).

¹⁰¹ Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 1992: “3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras. / 4 - A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.” (ESTUDOS AVANÇADOS. Declaração do Rio de Janeiro. **Scientific Electronic Library Online – SciELO**, São Paulo, vol.6, n.15, mai./ago.1992, não paginado. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013. Acesso em: 21 set. 2020).

¹⁰² Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 1992: “15 - Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.” (ESTUDOS AVANÇADOS. Declaração do Rio de Janeiro. **Scientific Electronic Library Online – SciELO**, São Paulo, vol.6, n.15, mai./ago.1992, não paginado. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013. Acesso em: 21 set. 2020).

¹⁰³ Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 1992: “17 - A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.” (ESTUDOS AVANÇADOS. Declaração do Rio de Janeiro. **Scientific Electronic Library Online – SciELO**, São Paulo, vol.6, n.15, mai./ago.1992, não paginado. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013. Acesso em: 21 set. 2020).

outrora positivado pelo Brasil na Lei Federal nº 6.938/1981¹⁰⁴, na Resolução do CONAMA nº 1/1986¹⁰⁵ e no artigo 225, parágrafo primeiro, inciso IV, da CF/88; o princípio do poluidor-pagador¹⁰⁶, da responsabilidade comum¹⁰⁷, da responsabilidade integral¹⁰⁸; e, por fim, o princípio da informação¹⁰⁹.

A Agenda 21, tão importante quanto à *Declaração do Rio*, trata-se de amplo e complexo documento de planejamento, formada por 40 capítulos, distribuídos em quatro seções, elaborado pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, que

¹⁰⁴ BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁰⁵ CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (IBAMA). **Resolução CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986**. Publicado no Diário Oficial da União em 17 fev. 1986. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁰⁶ Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 1992: “16 - Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.” (ESTUDOS AVANÇADOS. Declaração do Rio de Janeiro. **Scientific Electronic Library Online – SciELO**, São Paulo, vol.6, n.15, mai./ago.1992, não paginado. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013. Acesso em: 21 set. 2020).

¹⁰⁷ Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 1992: “7 - Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que tem na busca internacional do desenvolvimento sustentável, com vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam. (ESTUDOS AVANÇADOS. Declaração do Rio de Janeiro. **Scientific Electronic Library Online – SciELO**, São Paulo, vol.6, n.15, mai./agos.1992, não paginado. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013. Acesso em: 21 set. 2020).

¹⁰⁸ Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 1992: “13 - Os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e indenização das vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem, ainda, cooperar de forma expedita e determinada para o desenvolvimento de normas de direito internacional ambiental relativas à responsabilidade e indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.” (ESTUDOS AVANÇADOS. Declaração do Rio de Janeiro. **Scientific Electronic Library Online – SciELO**, São Paulo, vol.6, n.15, mai./agos.1992, não paginado. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013. Acesso em: 21 set. 2020).

¹⁰⁹ Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 1992: “18 - Os Estados devem notificar imediatamente outros Estados de quaisquer desastres naturais ou outras emergências que possam gerar efeitos nocivos súbitos sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços devem ser empreendidos pela comunidade internacional para auxiliar os Estados afetados. / 19 - Os Estados devem prover oportunamente, a Estados que possam ser afetados, notificação prévia e informações relevantes sobre atividades potencialmente causadoras de considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e devem consultar-se com estes tão logo quanto possível e de boa fé. (ESTUDOS AVANÇADOS. Declaração do Rio de Janeiro. **Scientific Electronic Library Online – SciELO**, São Paulo, vol.6, n.15, mai./ago.1992, não paginado. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013. Acesso em: 21 set. 2020).

estabelece um programa global de política de desenvolvimento sustentável, estabelecendo diretrizes para a cooperação bilateral e multilateral na sua implementação, referindo-se a temas como política demográfica, pobreza, educação, saúde, abastecimento de água potável, saneamento, tratamento de esgotos e detritos, agricultura, gerenciamento de recursos hídricos, do solo e das florestas.¹¹⁰ Por meio dela, ensejou-se a elaboração da Agenda 21 nacional e de centenas de Agendas 21 locais, baseando-se no seguinte pensamento: “pensar globalmente, agir localmente”.

E exatamente nesse ponto, após a grande euforia provocada pelo Rio-92, houve “sucessivas frustrações em razão das dificuldades em se firmar acordos concretos e substanciais em temas relacionados ao desenvolvimento sustentável”.¹¹¹ É dizer que se começou a desenhar um distanciamento entre o caminho seguido pelo discurso na arena teórica e aquele implementado na arena prática (na pragmática do discurso), fenômeno este que tem marcado a ideia de desenvolvimento sustentável, em especial, no âmbito das cidades, como se verá nos próximos capítulos.¹¹²

2.2 A INSUFICIÊNCIA DO DISCURSO NA ARENA PRÁTICA

Na arena teórica, o discurso continuou a evoluir após a Rio-92, agregando novas formulações, princípios e uma grande gama de temas correlatos.¹¹³ Na prática, entretanto, as ações pouco se concretizaram. Fala-se muito em desenvolvimento sustentável, estampa-se o selo, aduz-se a intenção de alcançá-lo, porém, as medidas concretas, em boa parte, têm sido direcionadas para um caminho exatamente oposto ou, ao menos, não coincidente. Em outras palavras, todo o avançado discurso

¹¹⁰ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p.72.

¹¹¹ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.13. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

¹¹² MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.13. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

¹¹³ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.12. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

construído desde Estocolmo, em 1972, tem carecido de real e honesta implementação. E a ironia reside justamente no fato de que, quanto mais se avança teoricamente, mais cresce o abismo existente entre a teoria e a prática.¹¹⁴ Para exemplificar, é fundamental lembrar alguns pontos do Report of the World Summit for Social Development, realizado em 1995:

O *World Social Summit*, em Copenhague, produziu a Declaração em Desenvolvimento Social, a qual utilizou pela primeira vez a tríade econômico (crescer), social (incluir), ambiental (proteger) para caracterizar o desenvolvimento sustentável. Surgiu, assim, uma segunda formulação: “desenvolvimento sustentável seria aquele que concilia os objetivos de desenvolvimento econômico, inclusão social e proteção ambiental”.¹¹⁵

Apesar disso, na prática, pouca mudança foi verificada, o que é visível na arena internacional¹¹⁶ e, mais especialmente, no âmbito das cidades, onde o

¹¹⁴ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.14. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

¹¹⁵ Conceito apresentado na Declaração em Desenvolvimento Social, produzida no *World Social Summit*, em Copenhague, no ano de 1995. (UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs Social Inclusion. **Report of the World Summit for Social Development**. Copenhagen, New York, 1996, p.2. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-summit-for-social-development-1995.html>. Acesso em: 21 set. 2020). Tal formulação ganhou notoriedade e adesão crescente em razão de ela finalmente explicar, concisamente, de que forma se pode atender às necessidades do presente sem comprometer à capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades. Ou seja, as críticas iniciais feitas ao conceito do Relatório Brundtland, que o afirmavam muito vago e aberto, serviram para fomentar a busca por uma formulação mais prática, concreta, e assim surgiu a tríade “econômico, social, ambiental”, a qual, de tão bem aceita, passou inclusive a ser mais utilizada do que a formulação original do Relatório Brundtland. Mais uma vez, observa-se que efeitos o processo de argumentação pública (mesmo quando diluído ao longo de anos) é capaz de promover. (MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.17. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020).

¹¹⁶ Nos anos pós Rio 92, têm-se colhido sucessivas frustrações em razão das dificuldades em se firmar acordos concretos e substanciais em temas relacionados ao desenvolvimento sustentável, fato que é no mínimo irônico, visto que foi justamente na arena internacional onde o tema primeiramente emergiu e se fixou na agenda de debates. As duas grandes conferências da ONU no tema – a Conferência Rio+10, em Johannesburgo, e a Conferência Rio+20, novamente no Rio de Janeiro, por exemplo – ficaram muito aquém das expectativas por não terem produzido nenhum acordo substancial entre os países, algo que era não apenas esperado, mas urgentemente necessário. Maurice Strong, secretário-geral das primeiras conferências mundiais da ONU no tema do meio ambiente e desenvolvimento – Estocolmo em 1972 e Rio em 1992, afirmou na abertura desta última que: “embora um progresso tenha sido feito em muitas áreas individuais após Estocolmo, observa-se apenas um pequeno efeito das relações meio ambiente-desenvolvimento nas políticas e práticas dos governos e indústrias. Ainda mais preocupante é o fato de que as principais condições que portam os riscos ao futuro da humanidade percebidas em Estocolmo não sofreram nenhuma mudança fundamental nas duas décadas que separam Estocolmo e Rio.” *Although progress was made in many individual areas after Stockholm, it had little effect on environment-development relationships in the policies and*

crescimento urbano é desplanificado – invade florestas e áreas de preservação natural – mistura-se com o espaço rural e provoca elevada densidade populacional em áreas de risco e regiões periféricas de favela, onde as mazelas da pobreza e da discriminação social assolam os cidadãos mais vulneráveis e necessitados, quase sempre esquecidos pelas políticas públicas urbanas.

E o interessante notar é que os contornos do desenvolvimento sustentável já estão feitos (o discurso já está posto) há décadas.¹¹⁷ Outrossim, questiona-se: o que ainda está faltando? Com humildade e jamais pretendendo esgotar as possíveis repostas a essa indagação, crê-se que a maneira mais efetiva de tornar esse desenho real – transformando o discurso em realidade – reside na gestão responsável das políticas públicas bem governadas e orientadas criticamente para os desafios do novo antropoceno nos municípios – células do âmbito local – cujo bom funcionamento é indispensável para o desenvolvimento sustentável a nível regional e nacional.

Inúmeros são os desafios que envolvem esse tema, mas, acredita-se que a maioria deles possa ser transponível pela vontade humana de acreditar que a vida dos seres vivos do planeta – nesta geração e nas próximas – merece uma segunda chance para se desenvolver de maneira mais sustentável. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, a seu turno, oferece uma normatividade à proteção ambiental, ao crescimento econômico e socialmente inclusivo, além de servir de fundamento à responsabilização das ações e dos esforços que, eventualmente, desbordem das orientações e das diretrizes previstas na Agenda 21 de cada país/cidade.

Essa agenda, no espaço local, deve fixar o centro de atenção às relações estruturais que envolvem as cidades e seus cidadãos, as quais não prescindem de adequadas e estratégicas políticas públicas preventivas e precautórias, elaboradas e executadas pelos gestores locais em conjunto com a sociedade civil e as empresas.

practices of governments and industry. Even more ominous is the fact that the underlying conditions driving the risks to the human future that had been perceived at Stockholm did not fundamentally change in the two decades that separated Stockholm from Rio. (STRONG, Maurice. Discurso proferido na Conferência do Rio em Meio Ambiente e Desenvolvimento. In: NANDA, Ved. P; PRING, George (Rock). **International environmental Law and policy for the 21 st century**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p.109).

¹¹⁷ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.21. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=directo. Acesso em: 21 set. 2020.

É grandioso, pois, o papel da gestão pública municipal para consecução dos objetivos da Agenda 21, sobremaneira aqueles que digam respeito à saúde, educação, mobilidade, consumo, pobreza, segurança e meio ambiente (aqui, incluídos os recursos naturais).

Isso fica ainda mais claro no Estado Social e Democrático de Direito, em que a lei não representa um fim em si mesmo, mas um instrumento – caminho – para se alcançar o *telos* desejado por meio de condutas positivas, de acordo com as “correspondentes responsabilidades administrativas e políticas atribuídas ao Estado e aos seus agentes”.¹¹⁸ Esse raciocínio nos remete a um breve recorte do expressivo débito social que a política pública brasileira mantém para com os excluídos e, por via indireta, para com o conceito de desenvolvimento sustentável.¹¹⁹

Nos dias atuais, o Estado está cada vez mais distante de cumprir seu papel de provedor das demandas sociais, sobretudo em áreas essenciais como saúde, educação, segurança e assistência social – com ênfase nas políticas preventivas de saneamento básico.¹²⁰

Isso reflete diretamente nas precárias condições da população de baixa renda, haja vista que inúmeras doenças se originam e se proliferam nas cidades em razão

¹¹⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. 2001, p. 731 apud. KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Fabris, 2002, p.32.

¹¹⁹ Diga-se de passagem, que esse débito social persiste mesmo após a inserção da vasta gama de direitos sociais fundamentais na Carta Constitucional de 1988, assegurados como garantia do cidadão e veiculados em normas que constituem direitos diretamente aplicados (artigo 5º, §1º, da Constituição Federal).

¹²⁰ De acordo com a análise das condições de vida da população brasileira, não obstante o Brasil ocupe a nona colocação entre os dez países com a maior economia do mundo e possua uma constituição avançada a respeito dos direitos sociais, dados do IBGE/2018 apontam que: segundo a linha de pobreza proposta pelo Banco Mundial (até R\$ 406 por mês), a proporção de pessoas pobres no Brasil variou de 25,7% da população em 2016 para 26,5% em 2017. Em números absolutos, esse contingente passou de 52,8 milhões para 54,8 milhões de pessoas, no período. Já o contingente de pessoas com renda inferior a R\$ 140 por mês, que estariam na extrema pobreza de acordo com a linha proposta pelo Banco Mundial, representava 6,6% da população do país em 2016, que passou para 7,4% em 2017. Em números absolutos, esse contingente aumentou de 13,5 milhões em 2016 para 15,2 milhões de pessoas em 2017. Em 2017, mais de um terço (35,9%) da população tinha restrição de acesso ao serviço de esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial. O Piauí registrou a maior proporção da população com essa restrição, 91,7%. Já a ausência de coleta direta ou indireta de lixo atingiu 10,0% da população, e 15,1% do total de pessoas não era abastecida por rede geral de água. Uma proporção de 37,6% residia em domicílios onde faltava ao menos um desses serviços de saneamento básico. Em relação ao abastecimento de água por rede, a maior restrição foi em Rondônia (54,0%). A maior restrição à coleta de lixo foi no Maranhão (32,7%). Os indicadores analisados demonstram que, no Brasil, mais de 70 milhões de pessoas não recebem atendimento de mínima qualidade em serviços públicos básicos, vivem em condições precárias, alimentam-se mal ou passam fome. (FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais 2018**: Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/>. Acesso em: 21 set. 2020).

da ausência de água e de esgotamento adequados, como diarreias – que afetam principalmente as crianças – hepatite A e febres entéricas.¹²¹

Somado a isso, digno de nota é a falta de transparência com o empenho do recurso público e os constantes desvios de finalidade na alocação de receitas para satisfazer interesses particulares dos governantes, em evidente divórcio às necessidades dos cidadãos. Ademais, as deliberações políticas excessivamente centralizadas no *establishment* do governo têm suscitado nos cidadãos um crescente descontentamento, desconfiança¹²² e menosprezo com os sistemas políticos e as instituições públicas.¹²³ Resgatar o cidadão para o centro das deliberações e dar-lhe o direito à participação argumentativa na esfera pública seria um grandioso passo rumo ao desenvolvimento sustentável.

Muitos são os investimentos em projetos insustentáveis que necessitam de avultante dispêndio de dinheiro público, porém não representam os interesses da sociedade, tampouco respeitam o cuidado com o meio ambiente. Essa problemática é observada tanto em âmbito nacional, como, por exemplo, com os investimentos para desenvolvimento da Amazônia e tantos outros, quanto na instância local (no âmbito das cidades). Muitas são as obras inacabadas ou

¹²¹ LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 71, jan./abr. 2002, p.70. Disponível: https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1342124364.pdf. Acesso em: 21 set. 2020).

¹²² No Brasil, a desconfiança que paira sobre as ações públicas, produto de uma cultura do sigilo, manifesta-se no Índice de Confiança Social (ICS). Adotando uma escala de 0,0 – nenhuma confiança – a 10,0 – confiança absoluta –, identifica a confiança que os cidadãos têm nas instituições e pessoas/grupos sociais. Segundo pesquisa realizada pelo IBOPE Inteligência, no ano de 2019, o ICS foi de apenas 58 pontos, sendo este constituído de uma nota de 56 pontos de confiança nas instituições e 66 nas pessoas/grupos sociais. São significativos os números individuais referentes a cada uma das principais instituições brasileiras: Poder Judiciário/Justiça – 55 pontos; Governo municipal – 44 pontos; eleições e sistema eleitoral – 48 pontos; Governo Federal – 50 pontos; Presidente da República – 48 pontos; Congresso Nacional – 34 pontos, e, em última posição, os partidos políticos – 27 pontos. Tais índices demonstram claramente o descontentamento e a desconfiança que paira sobre as principais instituições do país. (INTELIGÊNCIA, Ibope. **Índice de Confiança Social 2019**. São Paulo, 2019, p.4-6. Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/>. Acesso em: 21 set. 2020).

¹²³ Preciosas são as considerações de Boaventura de Souza Santos. Segundo o doutrinador, o modelo democrático tem duas pernas: a democracia representativa é, por um lado, autorização e, por outro, prestação de contas. Na teoria democrática original essas duas ideias são fundamentais: autorização, porque com o voto se autoriza alguém a decidir em nome da pessoa, mas, por outro lado, aquele que recebe o voto tem o dever de prestar contas. O que está acontecendo com esse modelo é que continua havendo a autorização, mas não há prestação de contas: no jogo democrático atual, quanto mais se fala de transparência, menos transparência há. Então, dado que a prestação de contas não acontece, a autorização entra em crise por meio de duas patologias muito fortes: a da representação – os representados não se sentem representados por seus representantes – e a da participação – abstencionismo muito frequente: “não vou participar porque meu voto não tem importância” ou porque “acontece sempre a mesma coisa”. (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia e promover a emancipação social**. São Paulo: Cortez, 2006, p.84-85).

superfaturadas, as quais prejudicam a sociedade ao fazer o contribuinte arcar com as consequências da má gerência e má aplicação dos recursos públicos.¹²⁴ Jeffrey Sachs, ao se referir à perspectiva global, pondera que:

Vários estudos meticulosos têm confirmado que em todo o mundo as pessoas sentem-se mais felizes e satisfeitas com a vida quando confiam no seu governo. Infelizmente, em muitos lugares no mundo, as pessoas não acreditam que os seus governos sejam honestos, justos ou capazes de lhes fornecer uma segurança básica, e geralmente têm muitas razões válidas para essa desconfiança.¹²⁵ (tradução nossa).

Essa visível relutância em se implementar os objetivos do desenvolvimento sustentável, sobretudo nos espaços urbanos, decorre – em grande parte – da dificuldade de o Estado legitimar-se de maneira racional em sociedades complexas, em razão do seu distanciamento em relação à participação dos cidadãos no exercício do poder, senão vejamos:

O que se constatou na modernidade é que tanto no liberalismo quanto no estatismo, bem como no paradigma de legitimação legal-burocrático weberiano, a sociedade civil esteve alijada do exercício do poder e dos mecanismos políticos decisórios de seu destino. Perante uma matriz estatal concebida a partir do contrato social, justificou-se a retirada da sociedade civil da persecução do bem comum em prol dessa entidade abstrata que é o Estado, prejudicando as iniciativas solidárias surgidas da sociedade civil. (...). Porém, tanto no privatismo quanto no estatismo, o Estado não logrou atingir os fins para os quais foi proposto. As promessas da modernidade foram descumpridas, culminando neste século XXI em uma situação de crise generalizada do Estado e de suas instituições.¹²⁶

¹²⁴ SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 42, p.121-131, n. 0, 2005, p.124. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹²⁵ *Careful studies have confirmed that across the world people feel happier and more satisfied with life when they trust their government. Unfortunately, in many places in the world, people do not trust their governments to be honest and fair and to keep them basically secure, and they have all too many valid reasons for that distrust.* (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.12).

¹²⁶ SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 42, p.121-131, n. 0, 2005, p.125. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>. Acesso em: 21 set. 2020.

Portanto, já não é mais possível desconsiderar a urgência do desenvolvimento de uma democracia ¹²⁷ representativa aliada à democracia participativa (ou democracia funcional ¹²⁸, como sugere o economista indiano Amartya Sen), caracterizada pela atuação conjunta da sociedade civil às instituições estatais, reconhecendo-se aquela como a origem e o destino do poder.¹²⁹ Não se pretende aqui olvidar a importância da representação nos processos democráticos ante a magnitude e a complexidade dos Estados contemporâneos, sobremaneira a nível nacional. Sabe-se que as eleições são fundamentais para a democracia, como um procedimento instrumental da expressão da confiança popular em seus representantes. Entretanto, elas, por si só, não absorvem a plenitude democrática, a qual deve ser mantida viva durante toda a gestão pública do eleito, como o impulso que vivifica e anima sua atuação.¹³⁰

Nesse sentido, não se pode resumir a democracia apenas no poder do povo em eleger seus representantes de quatro em quatro anos (a chamada democracia representativa liberal).¹³¹ Essa concepção favorece o desinteresse sistemático dos

¹²⁷ A democracia, mais do que um regime de governo, é uma metodologia a ser desenvolvida culturalmente, lançando suas luzes sobre todas as instituições sociais e jurídico-políticas. Deve ser reinventada cotidianamente. (HUSZAR, George Bernard de. **Aplicações Práticas da Democracia**. Tradução de: J. L. Melo. Rio de Janeiro: Record, 1965, p.14).

¹²⁸ O autor Amartya Sen, grande estudioso do tema das carestias (morte massiva de pessoas em razão da falta de comida), defende fortemente a tese de que uma carestia não é possível de ocorrer em uma democracia “funcional”. O adjetivo “funcional”, segundo Sen, é o que faz toda a diferença e o que explica o fato de que carestias já ocorreram em tempos recentes em países ditos democráticos (como a grande carestia na Nigéria na década de 90), uma vez que, em verdade, apesar de tais países contarem com o sistema de eleições e voto periódico, eles não apresentavam à época um quadro de argumentação pública – o elemento essencial da democracia “funcional”. (SEN, Amartya. **The idea of justice**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2009, p.343).

¹²⁹ SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 42, p.121-131, n. 0, 2005, p.129. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹³⁰ SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 42, p.121-131, n. 0, 2005, p.129. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>. Acesso em: 21 set. 2020. Em outras palavras, ainda que grupos políticos diferentes se alternem nas posições de governo, as formas efetivamente democráticas de gestão não têm conseguido se realizar, influenciando negativamente o nível de confiança dos cidadãos nas instituições públicas. (FREITAS JR., Gerson de; FREITAS, Elisa Pinheiro de. Espaço e Sustentabilidade: Governança para Cidades Sustentáveis. **Revista GeoPantanal**, Corumbá/MS, n. 23, p. 231-244, jul./dez., 2017, p. 239. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/3895>. Acesso em: 21 set. 2020).

¹³¹ O equilíbrio de poder a partir da melhoria do nível de participação e de engajamento da população é a chave para uma democracia justa e sustentável. Isso permite que as cidades estabeleçam uma visão coletiva de futuro com o estabelecimento compartilhado de responsabilidade e metas, as quais, inclusive, devem perpassar o período de mandato dos representantes políticos, servindo como planos de gestão urbana sustentável de longo prazo. (CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO**

administrados pela vida política, a apatia, a abstenção, a resignação ante a corrupção, a falta de confiança nos governantes e a abdicação da participação na vida pública, fatores que corroem o ideal democrático e conspiram em desfavor dos objetivos do desenvolvimento sustentável. É na verdade um discurso formal que afasta toda a possibilidade de interrogação, interpretação e questionamento sobre as instituições estatais e a maneira como se dão as gestões públicas. Tal maneira de encarar a democracia não é nada mais que um totalitarismo mascarado, um modelo com poucas oportunidades de práticas de resistência e de criatividade, destinado à uniformização do pensamento e à desmobilização dos cidadãos.¹³²

O povo precisa sentir-se como o verdadeiro titular do poder e acreditar que seus interesses deverão ser os únicos objetivos dos governantes, como profecia do ideal democrático, cujos efeitos, agora, também estão voltados para o desenvolvimento sustentável de todos os tipos de vida no planeta.¹³³ De acordo com Bosselmann, “sem a participação efetiva da sociedade civil e a transparência da governança, o desenvolvimento sustentável continuará a ser uma promessa não cumprida”.¹³⁴

Apesar de uma visão macro ser necessária e real, no que tange aos aspectos globais do desenvolvimento sustentável, o objetivo elementar deste trabalho é analisar a fundamental participação das cidades – e de suas políticas públicas bem governadas – no cumprimento dos desafios propostos e acordados nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, por meio da Agenda 21. Exemplo disso é a meta de reduzir em 37%, até 2025, e em 43%, até 2030, a emissão de gases de efeito estufa no Brasil.¹³⁵

DAS CIDADES - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p.30).

¹³² SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 42, p.121-131, n. 0, 2005, p.129. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹³³ SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 42, p.121-131, n. 0, 2005, p.129. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹³⁴ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p.87.

¹³⁵ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.6. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 21 set. 2020.

Para se alcançar tais resultados, é importante que os municípios protagonizem ações como reestruturar os sistemas de mobilidade urbana e priorizar o planejamento para reduzir o uso de combustível de base fóssil no transporte público, entre outras iniciativas. Essas ações poderão ser incentivadas e exigidas por meio da democracia participativa e deliberativa entre o município e as empresas, e entre aquele e os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, como será abordado nos próximos capítulos.

Neste momento, importa apresentar algumas contribuições doutrinárias que servem de fundamento e esclarecimento ao pilar da boa governança para o desenvolvimento sustentável, a iniciar pelos subsídios de Jeffrey Sachs para uma visão atual (moderna) que suplanta as conclusões do Relatório *Brundtland*, seguido das lições do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas a respeito da ética do discurso nas deliberações argumentativas dos cidadãos, associada à racionalidade ambiental de Enrique Leff.

Por fim, mas não menos importante, serão elucidados os aportes de Amartya Sen, acerca do desenvolvimento como liberdade e o papel transformador da educação cívica no processo de inclusão e participação dos cidadãos nos espaços públicos de participação coletiva.

2.3 AS CONTRIBUIÇÕES DE JEFFREY SACHS¹³⁶ PARA UMA VISÃO ATUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PAUTADA NO PILAR DA BOA GOVERNANÇA

O economista norte americano Jeffrey Sachs é, sem dúvida, um dos analistas mais perspicazes e originais do fenômeno do desenvolvimento sustentável global. A influência do diretor do *Earth Institute* da Universidade de Colúmbia e consultor do Secretário Geral das Nações Unidas “pode ser observada nitidamente nos 17 objetivos e nas 167 metas adotadas pela entidade na *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*”¹³⁷, cujo texto foi discutido e aprovado na Cúpula das

¹³⁶ O economista Jeffrey Sachs é Professor na Universidade de Columbia, Diretor do Earth Institute e Diretor da UN Sustainable Development Solutions Network. É conselheiro especial da Secretária-Geral da ONU desde a gestão Kofi-Annan. Exerceu um papel relevante na construção dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável aprovados pela ONU em setembro de 2015.

¹³⁷ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas**: um direito fundamental. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.129. A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Dimensões econômica, social, ambiental e de

Nações Unidas realizada em Nova York, entre os dias 25 e 27 de setembro de 2015.

O Estado, no âmbito dos Três Poderes, o Ministério Público, as ONG's e o setor privado estão atrelados ao cumprimento dessa Agenda. Além deles, órgãos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estão engajados no controle e na fiscalização do cumprimento dessas metas e desses objetivos.¹³⁸

São estes os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS):

1. acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
2. acabar com a fome, alcançar segurança alimentar e melhorar a nutrição;
3. assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos;
4. garantir educação inclusiva, equitativa e de qualidade;
5. alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas;
6. garantir disponibilidade e manejo sustentável da água;
7. garantir acesso à energia barata, confiável e sustentável;
8. promover o crescimento econômico sustentável;
9. construir infraestrutura resiliente e promover a industrialização inclusiva;
10. reduzir a desigualdade dentre os países e dentro deles;
11. tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e resilientes;
12. assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis;
13. tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima;
14. conservar e promover o uso sustentável dos oceanos;
15. proteger, recuperar e promover o uso sustentável das florestas;
16. promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável;
17. fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global.¹³⁹

governança do desenvolvimento sustentável estão interligadas no documento de maneira indivisível e harmônica. (WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.153).

¹³⁸ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.154.

¹³⁹ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. Santiago do Chile, 2015, não paginado. Disponível em: <https://unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 21 set. 2020. (tradução nossa). O juiz federal e doutrinador Gabriel Wedy sustenta, ainda, que deveriam ser incluídos, além desses, dois novos objetivos: o combate à corrupção e a garantia do acesso à justiça. O primeiro se justificaria na medida em que muitos programas financiados por organismos internacionais, pela iniciativa privada e por governos locais para a tutela do meio ambiente e para a melhoria do desenvolvimento humano da população mais carente, têm recursos desviados pela corrupção nos países em desenvolvimento – a chamada má governança –, impedindo a promoção efetiva de políticas sustentáveis. O segundo – o acesso à justiça para a promoção do desenvolvimento sustentável – teria importância principalmente em países em desenvolvimento, onde as políticas públicas frequentemente não funcionam a contento e a população necessita da intervenção do Poder Judiciário para a tutela dos direitos fundamentais, como saúde, educação e o meio ambiente

Os 17 objetivos e as 169 metas complementam o conceito de desenvolvimento sustentável previsto na Constituição Federal de 1988 e cabe ao intérprete do Direito “considerá-los no âmbito do Direito interno e internacional. Dessa forma, seria incoerente negá-los ou ignorá-los, porquanto a eles o Brasil, além de aderir, ajudou a construí-los no âmbito da ONU”.¹⁴⁰ Todavia, como será exposto adiante, em capítulo próprio, não basta ao operador do Direito (juízes, promotores, defensores e advogados) implementá-los de qualquer modo ou sob quaisquer circunstâncias que o caso concreto venha a demonstrar, porquanto isso redundaria manifesto e desordenado prejuízo à organização das políticas públicas dos entes federados, a exemplo da excessiva judicialização do direito constitucional à saúde pública, o chamado descaminho¹⁴¹ que se tornou o *modus* ordinário de obtenção de medicamentos, insumos e outros tratamentos médico-hospitalares pelos usuários dos serviços de saúde.

Nessa perspectiva, são cada vez mais imprescindíveis mecanismos efetivos de diálogo entre os órgãos públicos, entidades e entes federados que levem em conta não só a concretização prática dos direitos e deveres que o princípio do desenvolvimento sustentável impõe, mas também a forma pela qual isso deve ocorrer, ou seja, a que preço a intervenção do Estado-Juiz garantirá a densidade normativa dos direitos sociais sem, contudo, descuidar de questões que envolvem a alocação racional dos escassos recursos orçamentários por parte dos poderes públicos, o chamado princípio da reserva do possível. Isso será mais bem destacado no capítulo da *governança judicial e os diálogos interinstitucionais*.

Dando seguimento, na visão de Jeffrey Sachs em sua obra *The Age of Sustainable Development*, para se alcançar os ODS aprovados na Cúpula das Nações Unidas deve estar presente a sustentação de um quarto pilar – a boa governança¹⁴² –, vital para a construção da infraestrutura de um país, de uma cidade.

equilibrado. (WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.155).

¹⁴⁰ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.155.

¹⁴¹ KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Fabris, 2002, p.22.

¹⁴² SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.3.

Sachs inova e avança em relação ao Relatório *Brundtland* e ao conceito tríade do *World Social Summit*, ao trazer a boa governança como um dos pilares do desenvolvimento sustentável e, de fato, sem *compliance*, público e privado, torna-se impossível um processo decisório sustentável em todas as suas dimensões.¹⁴³ Vale dizer, o poder público e as empresas devem operar de acordo com as leis previstas no Estado de Direito, sempre levando em conta a responsabilidade, transparência e receptividade com as necessidades e os valores ambientais, com “engajamento ativo em questões críticas como poluição e uso da terra; equidade e honestidade nas práticas políticas e nos negócios”.¹⁴⁴ Vê-se, portanto, que a concepção de governança de Jeffrey Sachs não diz respeito apenas à política ou ao governo, mas se aplica também às grandes organizações com participações importantes no desenvolvimento sustentável, incluindo às empresas privadas,¹⁴⁵ que devem interagir nos órgãos públicos de representação e diálogo a fim de auxiliar o governo na tomada de decisões sustentáveis.

Existem obviamente muitos tipos de governo e múltiplos conjuntos de princípios de governança em todo o mundo, e seria uma tarefa hercúlea ou, ainda, impraticável, impor um conjunto de regras políticas para ditar a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Em vez de prescrições universais, Sachs propõe certos princípios de governança comuns, baseados em regras de

¹⁴³ Sob a perspectiva normativa (ou ética) do desenvolvimento sustentável, há quatro pilares básicos para uma boa sociedade: *economic prosperity, social inclusion and cohesion, environmental sustainability and good governance by the main social actors, including states and companies*. (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.14).

¹⁴⁴ *Active engagement of the public on critical issues such as land use, pollution, and the fairness and honesty of political and business practices*. (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.42). Nesse sentido, também merece destaque a importância de construir a paz e uma governança eficaz baseada nos direitos humanos e no Estado de Direito, por meio de instituições sólidas, responsáveis e acessíveis. Ademais, não há dúvidas de que o fortalecimento do Estado de Direito é fundamental para combater a corrupção, que desvia os recursos necessários para o desenvolvimento e prejudica a confiança nas instituições. A este respeito, a Assembleia Geral da ONU adotou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em 31 de outubro de 2003, cujos principais objetivos são: (i) reduzir os vários tipos de corrupção que podem ocorrer além das fronteiras dos países, como comércio de influência e abuso de poder, bem como a corrupção no setor privado, como peculato e lavagem de dinheiro; (ii) fortalecer a aplicação da lei internacional e a cooperação judicial entre os países, fornecendo mecanismos legais eficazes para a recuperação internacional de ativos. (UNITED NATIONS. United Nations and the Rule of Law. **Governance**. New York, 2020?, não paginado. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/governance/>. Acesso em: 21 set. 2020).

¹⁴⁵ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.523.

comportamento, para os setores público e privado.¹⁴⁶

Em primeiro lugar, o princípio da *responsabilidade*. Os governos e as empresas têm de ser responsáveis por suas ações e prestar conta delas à sociedade, aos tribunais e aos cidadãos. Vale dizer, quando adotam certos objetivos, são responsáveis por dar-lhes seguimento, planejando as medidas necessárias para os colocar em prática, apresentando relatórios e fornecendo avaliações públicas dos progressos para essas metas. Essa deveria ser a regra de ouro em todos os sistemas públicos.¹⁴⁷ Todavia, infelizmente, dentro da arena política, especialmente a político-partidária, a ideia de desenvolvimento sustentável ainda é tomada, de uma forma geral, como mera política acessória, mero punhado de projetos auxiliares – em sua maioria desconexos com a realidade –, e não como o objetivo primordial da governança.¹⁴⁸

A responsabilidade, por sua vez, exige um segundo princípio que também transcende um determinado governo ou organização: a *transparência*. Os cidadãos participantes do mercado e interessados em alcançar o desenvolvimento sustentável, só podem responsabilizar os governos e as empresas pelas suas ações se as conhecerem devidamente.¹⁴⁹ Ainda que haja discordâncias entre os cidadãos e o Estado, é o acesso à informação, fruto de uma concepção de transparência, que

¹⁴⁶ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p. 523-4.

¹⁴⁷ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p. 524. A responsabilização política, ou *accountability*, que difere das clássicas responsabilidades civil, administrativa e criminal, já vem sendo vislumbrada há um bom tempo pela doutrina (especialmente a europeia e norte-americana) e, mais do que isso, já se encontra prevista em vários documentos legais, a exemplo do “Livro Branco da Governança Europeia”, o qual estabelece os princípios basilares da governança europeia, dentre eles o princípio da responsabilização/*accountability*. (MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís (MA), n. 2, Volume 1, março/julho, 2015, p.27. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020).

¹⁴⁸ Como bem enfatiza o doutrinador Gabriel Wedy, observam-se, no Brasil, políticas públicas altamente pautadas na sua construção e, em especial, na sua execução, por políticos profissionais despreparados tecnicamente, não raras vezes contaminados pela corrupção, em detrimento de técnicos preparados, que seriam fundamentais na concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. É o que se chama do nefasto e tradicional loteamento de cargos do governo brasileiro pela vastíssima fauna de partidos cujos membros não se pautam pela fidelidade partidária e, tampouco, pelo comprometimento político. Por isso que a dimensão de boa governança deve integrar o conceito de direito fundamental ao desenvolvimento sustentável. (WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.150-1).

¹⁴⁹ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p. 524.

possibilita a participação democrática e o efetivo controle social de todos.¹⁵⁰ Não há dúvidas, portanto, de que institutos como a transparência e os controles internos e externos possuem lugar de destaque na evolução e no desenvolvimento de uma gestão pública plural, cooperativa e sustentável.¹⁵¹

Um terceiro princípio fundamental que decorre dos anteriores é a *participação*. Diz respeito ao poder do cidadão de participar na tomada de decisão por meio do discurso público e das deliberações públicas, deixando de ser mero expectador passivo ou destinatário da conduta para se tornar agente colaborador, fortalecendo o caráter público da gestão administrativa em diálogo aberto. Sachs adverte que as empresas também devem envolver as suas partes interessadas (acionistas, trabalhadores, fornecedores e consumidores) através de meios institucionais e processos transparentes, adotando uma abordagem multilateral.¹⁵²

Um quarto aspecto da boa governação abrangido pela responsabilidade é o princípio do *poluidor-pagador*, que declara que todos têm o dever de manter o planeta limpo. Sempre que os consumidores individuais ou partes de uma empresa impuserem custos a terceiros não refletidos nos preços de mercado (como quando as empresas poluem o ar, os rios e as águas), ter-se-á de interiorizar as externalidades, ou seja, as empresas e os consumidores devem suportar todos os custos sociais de suas ações, em observância ao princípio constitucional do desenvolvimento sustentável.¹⁵³

Isso suscita a questão da responsabilidade civil dos cidadãos e social das empresas. Por exemplo, Sachs questiona se seria correto que uma empresa sediada num país pobre, com padrões ambientais deficitários, decida operar práticas poluentes por não estar impedida legalmente de fazê-lo, ou seja, por não infringir qualquer lei daquele país? Não obstante o autor compreenda a posição de alguns

¹⁵⁰ A esse respeito, Amartya Sen afirma que os direitos políticos e civis, especialmente os relacionados à garantia de discussão, debate, crítica e dissenso abertos, são centrais para os processos de geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas. O governo, por meio do debate público, é indispensável para a evolução da democracia e talvez seja o melhor antídoto contra ditaduras e tiranias. (SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.180-1).

¹⁵¹ BLANCHET, Luiz Alberto; AZOIA, Viviane Taís. A Transparência na Administração Pública, o Combate à Corrupção e os Impactos no Desenvolvimento. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 157-175, jan./abr. 2017, p.159. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8897>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁵² SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p. 524.

¹⁵³ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p. 525.

extremistas adeptos à criação de danos externos (como a poluição) a fim de maximizar o lucro dos acionistas da empresa, sua opinião é de que essa atitude é completamente errada, ainda que teoricamente legal. Baseia-se na doutrina latina do *primum non nocere*, que significa: “acima de tudo, não fazer mal”.¹⁵⁴

Por essa razão, mesmo que a lei permita que uma empresa imponha custos a terceiros, é da responsabilidade da instituição não o fazer, porque o postulado maior é a responsabilidade ética de não fazer mal.¹⁵⁵ Assim, em vez de gastar seus lucros fomentando os lóbis e a propaganda contra a ciência das alterações climáticas, devem apoiar as medidas em prol do desenvolvimento sustentável.¹⁵⁶

Por último, Sachs afirma que a boa governança inclui um *compromisso* claro com o desenvolvimento sustentável, visto que os governos são responsáveis pela satisfação das necessidades do planeta. Nesse sentido, o autor reconhece que:

Os governos devem realizar muitas funções essenciais para permitir que as sociedades prosperem. Entre estas funções do governo estão a prestação de serviços sociais, como cuidados de saúde e educação; o fornecimento de infraestrutura, como estradas, portos e energia; a proteção de indivíduos contra o crime e a violência; a promoção da ciência básica e das novas tecnologias; e a implementação de regulamentos para proteger o meio Ambiente.¹⁵⁷ (tradução nossa).

Concorda-se com Jeffrey Sachs. Se estes princípios básicos da responsabilidade, transparência, participação, poluidor-pagador e do compromisso com o desenvolvimento sustentável forem universalmente adotados, o progresso poderá ser alcançado com êxito.¹⁵⁸ Os ventos da mudança, em suma, trazem aos cidadãos, aos representantes dos governos e às empresas, um compromisso sério e consciente – uma formulação de opinião crítica que ultrapasse a esfera privada e atinja a esfera pública, onde será possível influenciar a elaboração de normas e de

¹⁵⁴ *First, do no harm.* (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development.** New York: Columbia University Press, 2015, p. 504).

¹⁵⁵ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development.** New York: Columbia University Press, 2015, p. 525.

¹⁵⁶ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development.** New York: Columbia University Press, 2015, p. 525.

¹⁵⁷ *Governments must carry out many core functions to enable societies to prosper. Among these core functions of government are the provision of social services such as health care and education; the provision of infrastructure such as roads, ports, and power; the protection of individuals from crime and violence; the promotion of basic science and new technologies; and the implementation of regulations to protect the environment.* (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development.** New York: Columbia University Press, 2015, p.3-4).

¹⁵⁸ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development.** New York: Columbia University Press, 2015, p.525.

políticas públicas rumo ao desenvolvimento sustentável.

No entanto, o diálogo e a reflexão, movidos pela participação dos atores sociais nos órgãos públicos de deliberação que integram os governos (no caso do poder executivo) não podem ocorrer de qualquer modo, sob pena de se desvirtuar o sentido do princípio constitucional da participação no Estado Democrático de Direito. Por isso, nesse ponto, ganha notoriedade o conceito de *participação moral* nos processos de deliberação pública argumentativa, como será analisado adiante segundo a doutrina da ética do discurso do filósofo alemão Jürgen Habermas e seus desdobramentos, perpassando pelos contornos da racionalidade ambiental de Enrique Leff.

2.4 O SABER AMBIENTAL E A ÉTICA DO DISCURSO: A RACIONALIDADE COMUNICATIVA VOLTADA À PROTEÇÃO INTEGRAL DO MEIO AMBIENTE

O exercício dos direitos é uma prerrogativa fundamental para o funcionamento da democracia. Porém, não há garantia jurídica dos direitos fundamentais sem o cumprimento dos deveres do homem e do cidadão, indispensáveis à existência e ao funcionamento da comunidade (notadamente dentro de uma visão comunitarista), imperativos a própria ideia de dignidade humana.

O Supremo Tribunal Federal, como guardião da CF/88, reconheceu o direito ao meio ambiente como um direito fundamental e, por consequência, bem jurídico merecedor de tutela constitucional, nos autos do Recurso Extraordinário (RE) nº 134.297-8/SP¹⁵⁹. Além disso, a corte ampliou o reconhecimento de características especiais do bem ambiental, à luz do artigo 225 da CF/88, em que estão previstos igualmente deveres fundamentais¹⁶⁰, consoante o teor do Mandado de Segurança (MS) nº 22.164/SP.

Torna-se possível afirmar, desse modo, que a proteção ao meio ambiente, em todas as suas manifestações (ambiente natural, artificial, cultural, virtual, entre outros), além de um direito fundamental (ao desenvolvimento sustentável), é também

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 134.297-8/SP**. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 13 jun. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1512805>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.164/SP**. Impetrante: ANTONIO DE ANDRADE RIBEIRO JUNQUEIRA. Impetrado: PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em: 30 out. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=160638>. Acesso em: 21 set. 2020.

um dever essencial, que se caracteriza pela obrigação incumbida ao Poder Público e a cada um dos indivíduos partícipes da sociedade de preservar o planeta Terra em benefício das presentes e das futuras gerações.

Esse dever está inserido em diversas situações, que envolvem desde as atividades do cotidiano até a elaboração de normas e de políticas na esfera pública. São situações que costumam exigir das pessoas uma participação argumentativa, um posicionamento crítico em relação à proteção ambiental e, por vezes, um embate de concepções e pontos de vista. No âmbito local, onde estão inseridas as comunidades, a participação deve promover a horizontalização das decisões políticas. Daí a relevância das contribuições teóricas de Jürgen Habermas a respeito do modelo republicano¹⁶¹ de democracia deliberativa, em especial suas reflexões acerca da importância da sociedade civil como esfera pertencente ao *mundo da vida*¹⁶² capaz de introduzir a racionalidade comunicativa¹⁶³ nas *esferas sistêmicas*¹⁶⁴ do Estado e

¹⁶¹ Os modelos normativos de democracia descritos por Habermas são: o liberal e o republicano, contrapostos sob o ponto de vista dos cidadãos e do Estado e o modelo de política deliberativa. Para o autor, a política deliberativa mantém uma relação interna com os contextos de um universo de vida cooperativo e racionalizado, ao mesmo tempo que afirma a condição republicana de igualdade de participação política. Para o pensamento republicano, o poder do Estado origina-se comunicativamente, e existe não porque assegura os direitos subjetivos, mas porque garante um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade, em que os cidadãos livres e iguais chegam ao acordo mútuo que corresponda ao interesse comum. (HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.277-281).

¹⁶² A fim de contribuir para a melhor compreensão do tema, o “mundo da vida” seria o “lugar transcendental” onde está inserido o indivíduo permanentemente, e onde é possível haver entendimento e crítica. O entendimento ocorre em três níveis: o objetivo (da natureza exterior), o social (da sociedade) e o subjetivo (da natureza interna). Esses três níveis se desenvolvem tendo como pano de fundo o mundo da vida, que é formado pela cultura, pela língua, pelas tradições e valores transmitidos pela língua. (SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva**: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Editora UnB, 2000. p.78). Habermas lembra que somos seres históricos e sociais, inseridos “desde sempre num mundo da vida estruturado linguisticamente”, que permite estabelecer “formas de comunicação, por meio das quais nos entendemos uns com os outros sobre os acontecimentos do mundo e sobre nós mesmos”. (HABERMAS, Jürgen. **O futuro da natureza humana**. Tradução Karina Jannini. Revisão da tradução Eurides Avance de Souza. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p.15-16). Ainda, segundo o autor, o mundo da vida é formado por uma “teia de tradições, instituições, costumes e competências que podem ser chamados de ‘racionais’, na medida em que fomentam a solução de problemas que aparecem”, além de possibilitar “a formação de opiniões, ações e comunicações racionais”. No mundo da vida, as pessoas interpretam suas experiências e aprendizados e entendem-se umas com as outras. (HABERMAS, Jürgen. **Verdade e Justificação**: ensaios filosóficos. Tradução Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Loyola, 2004. p.126-127).

¹⁶³ Dessa comunicação, surge o conceito de política deliberativa através de um “auto-entendimento de caráter ético” e, também, por meio da “busca de equilíbrio entre interesses divergentes” e não pré-determinados. E essa comunicação não programada de tomada de decisão passa a ser importante para a legitimação popular. (HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 276)

¹⁶⁴ Por outro lado, as esferas sistêmicas seriam o conceito oposto ao “mundo da vida”, mas ambos representam pontos de vista diferentes da sociedade: “a partir da perspectiva dos sujeitos participantes da ação, a sociedade é o mundo da vida de um grupo social. A partir da perspectiva dos

do mercado, a fim de resolver questões aproblemáticas. Parte-se, assim, para uma necessária compreensão, ainda que superficial, dos conceitos de ‘esfera pública’ e ‘esfera privada’, segundo a perspectiva de Jürgen Habermas¹⁶⁵.

A esfera pública, nesse sentido, é o local em que os interesses, as vontades e as pretensões que afetam a coletividade são exteriorizados de forma aberta e racional por meio de discursos e argumentos.¹⁶⁶ Em outras palavras, a esfera pública é o local onde as pessoas estão juntas coletivamente, argumentando e discutindo e, mais, é o local em que se exige a acessibilidade, isto é, que o público seja formado por pessoas em geral, sem discriminação nem exclusão, conferindo a todos a chance de argumentar e contra-argumentar.¹⁶⁷

Dentre as características da esfera pública estão *a palavra e a comunicação* em virtude da ênfase nos discursos e nos argumentos. O caminho percorrido pode ser assim resumido: os interesses, as vontades e as pretensões são exteriorizados na forma de *discursos* que convencem os interlocutores por meio de *argumentos*. Assim, qualquer argumento pode ser trazido, mas vencerá o melhor (que significa aquele que estiver mais bem orientado para o bem comum).¹⁶⁸

Nesse sentido, a proposta de Jürgen Habermas é oferecer um procedimento que oriente a argumentação em uma situação ideal de fala e de reflexão crítica. Há diversas regras que surgiram para garantir a participação popular (Plano Diretor de

observadores, ela é, ao contrário, um sistema de ações”.(REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008. p.55).

¹⁶⁵ A transposição de temas da esfera privada para a esfera pública foi estudada por Habermas em seu livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. A mudança apontada no título do livro parte da constatação de que a burguesia (no século XVI) dominava a economia, mas estava excluída do poder, restrito à nobreza e ao clero. Então, para ter acesso ao poder, a burguesia utiliza a esfera pública como instrumento, pois ela neutraliza a autoridade imposta para dar lugar à autoridade do melhor argumento. Com isso, o sujeito deixa de lado os “privilégios e vantagens extra-discursivos” que porta como pessoa privada, tais como realeza e hierarquia social, que eram obstáculos para a burguesia chegar ao poder. A vantagem dessa construção é que, na esfera pública, os homens são livres de condições externas (são autônomos, não mais heterônomos) e têm iguais direitos de argumentar (paridade argumentativa). (HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p.67).

¹⁶⁶ GOMES, Wilson. Esfera Pública política e mídia: com Habermas, contra Habermas. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BENTZ, Ione Maria Ghislene; PINTO, Milton José. **Produção e Recepção dos Sentidos Midiáticos**. 2. ed. Petrópolis, p.155-185, RJ: Vozes, 1998, p.155.

¹⁶⁷ SOUZA, Leonardo da Rocha de. A formação de uma ética ecológica cosmopolita a partir da noção habermasiana de esfera pública. In: MORO, Maite Cecilia Fabbri; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; NETO, Frederico da Costa Carvalho (Org.). **Direito e sustentabilidade II**. Florianópolis: CONPEDI, p.150-165, 2014, p.155. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?qt=210>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁶⁸ GOMES, Wilson. Esfera Pública política e mídia: com Habermas, contra Habermas. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BENTZ, Ione Maria Ghislene; PINTO, Milton José. **Produção e Recepção dos Sentidos Midiáticos**. 2. ed. Petrópolis, p.155-185, RJ: Vozes, 1998, p.155.

Desenvolvimento Urbano ¹⁶⁹, Lei Orçamentária Anual ¹⁷⁰, dentre outros), mas a democracia deliberativa habermasiana vai além dessas leis: ela orienta a respeito dos debates e dos proferimentos realizados nos fóruns onde se realiza a deliberação ¹⁷¹, no intuito de garantir uma racionalidade comunicativa plena, simétrica e transparente, que não se utilize da coação dos meios reguladores dos sistemas (dinheiro e poder) para garantir a vitória de determinado argumento. ¹⁷²

De igual maneira, uma esfera pública ambiental também deve permitir a inclusão e a participação do maior número possível de envolvidos, com o máximo de paridade entre os participantes e liberdade na escolha de temas, pois cada um tem uma história de vida que confere riqueza de argumentos e de soluções na deliberação, sobretudo quando os assuntos digam respeito à realidade local, onde o cidadão habita com sua família, trabalha e interage socialmente.

Entretanto, a ética do discurso (ou razão comunicativa), sob o viés ambiental, pressupõe que cada pessoa transcenda seus interesses particulares e se posicione a favor de toda a comunidade de seres que podem ser afetados pela discussão. Em outras palavras, leva-se em conta o interesse de cada indivíduo “sem que o elo social que o liga objetivamente a todos os outros seja quebrado”. ¹⁷³ A ideia é de que cada

¹⁶⁹ Assim prevê o art. 40, §4º, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001): “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. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 21 set. 2020).

¹⁷⁰ Conforme previsão do Estatuto da Cidade: “Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.” (BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 21 set. 2020).

¹⁷¹ SOUZA, Leonardo da Rocha de. Racionalidade comunicativo-ambiental: o procedimento e o conteúdo da democracia deliberativa voltada à proteção do meio ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.114-124, 2015, p.115. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁷² DUTRA, Delamar José Volpato. **Razão e concenso em Habermas**: a teoria discursiva da verdade, da moral, do direito e da biotecnologia. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2.ed., rev. e ampl., 2005, p.163-164.

¹⁷³ HABERMAS, Jürgen. **Comentários à ética do discurso**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999, p.21-22.

pessoa intervenha numa argumentação consciente de sua inserção em um contexto universal, interligado e sustentável. Mesmo que a pessoa tenha sua própria perspectiva, identidade e pertencimento a uma comunidade, a busca do consenso exige que cada um supere sua perspectiva egocêntrica.¹⁷⁴

A busca pela conformidade, porém, deve ter um limitador: não pode ser um consenso dos interesses dos deliberantes. Ela deve levar em conta o interesse de quem não está presente na deliberação, na medida em que nenhuma decisão ambiental será legítima “se impedir que os ausentes desenvolvam sua vida de forma autônoma, e não será justa se afetar a isonomia entre os que estão deliberando e os demais atingidos pela norma”.¹⁷⁵ Conforme defende Jürgen Habermas, no que chama de Princípio “U” (universalização):

Toda norma válida tem que preencher a condição de que as consequências e efeitos colaterais que previsivelmente resultem de sua observância universal, para a satisfação dos interesses de todo indivíduo possam ser aceitas sem coação por todos os concernidos.¹⁷⁶

Assim sendo, para que uma norma seja considerada (socialmente) válida, sua elaboração deve prever as consequências e os efeitos colaterais de sua aplicação universal, o que exige pensar se a norma (ou a política pública) leva em conta os interesses de todos os seres, sejam humanos, não humanos, estejam nesta ou nas futuras gerações.¹⁷⁷ Vale dizer: “os participantes devem dar voz ao que de outra forma permanece sem voz”.¹⁷⁸ Esse procedimento de deliberação, além de permitir o

¹⁷⁴ HABERMAS, Jürgen. **Comentários à ética do discurso**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999, p.21-22.

¹⁷⁵ SOUZA, Leonardo da Rocha de. Racionalidade comunicativo-ambiental: o procedimento e o conteúdo da democracia deliberativa voltada à proteção do meio ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.114-124, 2015, p.119. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁷⁶ HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Trad. de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p.147.

¹⁷⁷ SOUZA, Leonardo da Rocha de. Racionalidade comunicativo-ambiental: o procedimento e o conteúdo da democracia deliberativa voltada à proteção do meio ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.114-124, 2015, p.114. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁷⁸ (...) *the participants must give voice to what otherwise remains voiceless*. (BOSELNANN, Klaus. **Earth Governance**: Trusteeship of the Global Commons. USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2015, p.35).

esclarecimento e entendimento mútuos, é perfeitamente aplicável quando o tema em discussão envolve a boa governança como um dos quatro pilares do desenvolvimento sustentável. Nota-se, inclusive, uma aproximação disso com a doutrina da governança para a sustentabilidade de Klaus Bosselmann, que traz consigo a preocupação do meio ambiente como um todo, estendendo não só à vida humana, mas a toda comunidade viva, aos rios, mares, florestas, regiões e cidades.¹⁷⁹ Tal como propõe o Bosselmann:

A aceitação gradual de responsabilidade moral pela natureza pode levar-nos a um ponto em que começamos a aceitar a ideia de limitações ecológicas do exercício dos nossos direitos ou, de forma mais direta, o acordo quanto à redefinição do conteúdo de certos direitos (ex.: direito de propriedade).¹⁸⁰

Contudo, é o mesmo autor quem adverte: “o direito e a luta por uma nova moralidade não podem existir e não existem no vácuo”, ou seja, pensar numa governança ecológica é antes de tudo refletir sobre os princípios e os valores que revestem o pano de fundo para qualquer processo de tomada de decisão e a partir dos quais todas as demais engrenagens sociais se movimentam na busca de soluções e respostas aos problemas ambientais.¹⁸¹

É por isso que o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável deve irradiar seus efeitos, também, às deliberações de uma racionalidade comunicativa,

¹⁷⁹ Essencialmente, precisamos pensar de forma diferente sobre a governança e o papel das pessoas. A governança não pode mais ser limitada às relações puramente sociais. Precisamos também refletir nossas relações ecológicas. Mudar nossa compreensão acerca do propósito dos sistemas de governança está no cerne da abordagem do desenvolvimento sustentável. (BOSELMMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p.187). Abordando a governança em cotejo ao conceito de conectividade e biodiversidade, os autores Louis J. KOTZÉ e Thilo MARAUHN, esclarecem que: *transboundary biodiversity governance is closely related to the concept of connectivity, which aims to maintain or restore the linkages between habitats and species populations, as well as between important ecosystem processes across landscapes and seascapes. Without such connectivity between neighbouring States sharing an ecosystem, the collective conservation result would be minimal, as countries will only deal with that section or part of the ecosystem that lies within their borders.* (KOTZÉ, Louis J.; MARAUHN, Thilo. **Transboundary governance of biodiversity**. Boston: Brill Nijhoff, 2014, p.11).

¹⁸⁰ BOSELMMANN, Klaus. Direitos Humanos, Ambiente e Sustentabilidade. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente RevCEDOUA**. Coimbra University Press: Impactum, Ano XI, nº 21, p.9-38, 2008, p.28. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8821/3/1.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁸¹ BOSELMMANN, Klaus. Direitos Humanos, Ambiente e Sustentabilidade. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente RevCEDOUA**. Coimbra University Press: Impactum, Ano XI, nº 21, p.9-38, 2008, p.30. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8821/3/1.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 21 set. 2020.

servindo de enquadramento para o seu conteúdo, a fim de formar “uma cultura ecológica que leve os atores sociais a se mobilizarem em prol da proteção ambiental, com mudanças na sua ideologia e no seu comportamento”.¹⁸²

Como adverte François Ost, enquanto não for repensada a relação da humanidade com a natureza, os nossos esforços serão em vão, assim como a modesta eficácia das políticas públicas neste domínio.¹⁸³ Para o mencionado autor, já não se trata de pensar em termos de natureza-objeto (antropocentrismo), tampouco em termos de natureza-sujeito (ecocentrismo); é sobre a vertente de uma natureza-projeto que se deve empenhar esforços no sentido de buscar soluções para os problemas ambientais presentes e futuros.¹⁸⁴ Nessa perspectiva reside a importância dos atores sociais, pois todos os cidadãos, associações, fundações, organismos internacionais, Estados, cada qual no seu campo de atuação, detém parcela de direitos e obrigações para com um ambiente ecologicamente equilibrado¹⁸⁵ e devem buscar alcançá-lo e cumpri-los com responsabilidade e em parceria com o poder público, auxiliando na concretização das políticas públicas.

É bastante compreensível que a matéria ambiental seja rica de significados, ideologias, interpretações e entendimentos científicos, além de modificar-se com o passar do tempo em virtude das evoluções tecnológicas, com a transposição de fronteiras geográficas e culturais.¹⁸⁶ Evidente, pois, que projetos voltados à natureza, como trazido por François Ost, só podem prosperar se formulados em diálogo aberto, transparente e democrático, por meio de processos decisórios que emanem da boa governança na esfera pública e do *compliance* de regras e princípios que levem o desenvolvimento sustentável e a plenitude humana a sérios.¹⁸⁷

¹⁸² SOUZA, Leonardo da Rocha de. Racionalidade comunicativo-ambiental: o procedimento e o conteúdo da democracia deliberativa voltada à proteção do meio ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.114-124, 2015, p.117. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁸³ OST, François. **A natureza à margem da lei**. Ecologia à prova do direito. Piaget: Lisboa, 1995, p.9.

¹⁸⁴ OST, François. **A natureza à margem da lei**. Ecologia à prova do direito. Piaget: Lisboa, 1995, p.18.

¹⁸⁵ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **O lugar do direito na proteção do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2007, p.348.

¹⁸⁶ SOUZA, Leonardo da Rocha de. A formação de uma ética ecológica cosmopolita a partir da noção habermasiana de esfera pública. In: MORO, Maite Cecilia Fabbri; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; NETO, Frederico da Costa Carvalho (Org.). **Direito e sustentabilidade II**. Florianópolis: CONPEDI, p.150-165, 2014, p.155. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?qt=210>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁸⁷ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas**: um direito fundamental. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.159.

Sabe-se, infelizmente, que, na esfera pública contemporânea, o interesse privado ganha uma aparência de interesse público, funcionando de acordo com o modelo do mercado, por meio de negociações e barganhas, favorecendo alguns grupos de interesse.¹⁸⁸ Nessa linha, traz-se como exemplos a construção de algumas hidrelétricas em que interesses econômicos privados (lucro) recebem uma conotação de interesse público (energia elétrica para a população), quando na verdade, diversos interesses públicos são mitigados: o patrimônio histórico da região inundada, o habitat de diversos seres vivos e a cultura dos povos expulsos de suas terras.¹⁸⁹ Apesar da importância da energia elétrica gerada pelas hidrelétricas, a esfera pública contemporânea, em virtude de sua degradação, tem perdido a possibilidade de informar a respeito de fontes alternativas de energia sustentável, menos poluentes, com menores alterações ambientais.¹⁹⁰ É preciso transformar esse cenário, a fim de que a esfera pública não se torne apenas a externalização de pretensões privadas de muito indivíduos organizados em grupos privados.¹⁹¹

Denota-se, nesse diapasão, que, conquanto a teoria habermasiana tenha méritos no sentido de aproximar a administração da sociedade, o que é perfeitamente possível através dos sistemas deliberativos, apresenta, também, fragilidades que devem ser reconhecidas e complementadas.¹⁹² Veja-se: a existência dos discursos na perspectiva habermasiana, por si só, não garante que todas as pessoas estejam preparadas e instruídas para participarem das deliberações. Sabe-se que política e

¹⁸⁸ GOMES, Wilson. Esfera Pública política e mídia: com Habermas, contra Habermas. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BENTZ, Ione Maria Ghislene; PINTO, Milton José. **Produção e Recepção dos Sentidos Midiáticos**. RJ: Vozes, 2.ed. Petrópolis, p.155-185, 1998, p.166.

¹⁸⁹ SOUZA, Leonardo da Rocha de. A formação de uma ética ecológica cosmopolita a partir da noção habermasiana de esfera pública. In: MORO, Maite Cecilia Fabbri; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; NETO, Frederico da Costa Carvalho (Org.). **Direito e sustentabilidade II**. Florianópolis: CONPEDI, p.150-165, 2014, p.157. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?qt=210>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁹⁰ SOUZA, Leonardo da Rocha de. A formação de uma ética ecológica cosmopolita a partir da noção habermasiana de esfera pública. In: MORO, Maite Cecilia Fabbri; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; NETO, Frederico da Costa Carvalho (Org.). **Direito e sustentabilidade II**. Florianópolis: CONPEDI, p.150-165, 2014, p.157. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?qt=210>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁹¹ SOUZA, Leonardo da Rocha de. A formação de uma ética ecológica cosmopolita a partir da noção habermasiana de esfera pública. In: MORO, Maite Cecilia Fabbri; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; NETO, Frederico da Costa Carvalho (Org.). **Direito e sustentabilidade II**. Florianópolis: CONPEDI, p.150-165, 2014, p.157. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?qt=210>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁹² A proposta de democracia deliberativa habermasiana não admite qualquer forma de exclusão, porém essa concepção de democracia requer dos atores da sociedade civil certa pré-organização e senso de responsabilidade e, acima de tudo, um espaço isento e de equidade de condições, o que na prática ocorre em poucos ambientes.

moral possuem lógicas distintas e, no mais das vezes, contrárias. Assim, de que forma se poderia acrescentar padrões de racionalidade deliberativa às práticas administrativas quando isso contraria a própria vontade política da administração pública? Vale dizer, como evitar, especialmente, que as populações participantes não sejam manipuladas pelos profissionais engajados com a arena política burocrática?

Boaventura de Souza Santos, ao introduzir o modelo participativo inclusivo¹⁹³, defende que uma das maneiras de solucionar essa incongruência na teoria habermasiana seria estabelecer critérios de ‘qualidade’ político-administrativa, cuja iniciativa envolve o trabalho de ‘educação’ das pessoas e de ‘comunicação’ entre elas, sem prejuízo da necessária mediação normativa do Estado (entre os sistemas representativo e deliberativo), no sentido de garantir os pressupostos de racionalidade democrática, justificados pela vontade das pessoas de participarem do planejamento das cidades onde vivem, por exemplo.¹⁹⁴

A ação governamental seria, portanto, “a ética da conformação da democracia representativa com a participação política”. Ousa-se acrescentar, nesses casos, a atuação ativa e estruturante do Poder Judiciário quando chamado a intervir, por exemplo, no controle preventivo de projetos de lei submetidos à casa legislativa (aferindo os pressupostos de legalidade nas proposições, de igualdade na participação dos interessados e de adequação material ao princípio constitucional do desenvolvimento sustentável). Em outras palavras, é preciso preencher a razão comunicativa de Jürgen Habermas (que garante o procedimento) com uma razão ambiental (que garanta um conteúdo favorável ao meio ambiente), conforme será analisado a seguir.¹⁹⁵

O desenfreado crescimento econômico, como alerta Enrique Leff, resultou na “destruição da base de recursos naturais, no desequilíbrio ecológico, na contaminação

¹⁹³ Tal concepção de democracia aproveita os fundamentos da teoria habermasiana, como a legitimidade republicana, o consenso e a comunicação racional, e, a partir da crítica ao modelo representativo e deliberativo, propõe um misto das duas concepções com atuações mais factíveis com realidades políticas e sociais diferenciadas e excludentes da nossa sociedade.

¹⁹⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia e promover a emancipação social**. São Paulo: Cortez, 2006, p.89-91.

¹⁹⁵ SOUZA, Leonardo da Rocha de. Racionalidade comunicativo-ambiental: o procedimento e o conteúdo da democracia deliberativa voltada à proteção do meio ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.114-124, 2015, p.116. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>. Acesso em: 21 set. 2020.

ambiental e na degradação da qualidade vida”.¹⁹⁶ Com a racionalidade ambiental, “torna-se possível dar novo significado à racionalidade formal econômico-ecológica-jurídica que orienta e legaliza os processos de capitalização da natureza e da cultura”.¹⁹⁷

Instrumentos jurídicos, econômicos e políticos (ditos heterônomos) são importantes para modificar comportamentos degradadores do meio ambiente, porém, podem ser ainda mais eficazes quando conjugados com a busca de instrumentos autônomos que nascem e se desenvolvem dentro do sujeito, no estilo de uma racionalidade ambiental que motive uma correção moral das atitudes humanas. François Ost corrobora a doutrina de Enrique Leff ao afirmar a necessidade de o uso dos recursos naturais passar “a ser orientada por uma nova racionalidade, onde estariam incorporados os princípios da democracia ambiental e da equidade social, econômica e cultural”.¹⁹⁸

Ademais, o próprio conceito de desenvolvimento sustentável – como princípio constitucional, ético¹⁹⁹ e moral – resulta da necessidade de uma cultura ecológica que leve os atores sociais a se mobilizarem em prol da proteção ambiental, com mudanças na sua ideologia e no seu comportamento.²⁰⁰ E, “a criação dessa cultura ecológica, deve gerar uma transformação nas relações de produção e nas relações de poder mantidas entre Estado e sociedade”²⁰¹, levando a uma nova racionalidade ambiental, cuja formação depende:

¹⁹⁶ LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Trad. de Jorge E. Silva. Revisão Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009, p.281.

¹⁹⁷ LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Trad. de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p.467.

¹⁹⁸ OST, François. **A natureza à margem da lei**. Ecologia à prova do direito. Piaget: Lisboa, 1995, p. 275-298.

¹⁹⁹ Nas palavras de Enrique Leff, os princípios éticos do ambientalismo “exigem da sociedade mobilização e reconstrução do mundo, por meio de uma crítica radical das necessidades impostas pela expansão do capital e pelo sobreconsumo que esgota os recursos a um ritmo exponencial.” (LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Trad. de Jorge E. Silva. Revisão Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009, p.291).

²⁰⁰ SOUZA, Leonardo da Rocha de. Racionalidade comunicativo-ambiental: o procedimento e o conteúdo da democracia deliberativa voltada à proteção do meio ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.114-124, 2015, p.117. Disponível em: <https://www.uces.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁰¹ SOUZA, Leonardo da Rocha de. Racionalidade comunicativo-ambiental: o procedimento e o conteúdo da democracia deliberativa voltada à proteção do meio ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.114-124, 2015, p.117. Disponível em:

a) de novos parâmetros axiológicos que resultariam numa ética ambiental condutora dos comportamentos individuais e sociais perante a natureza; b) de uma teoria ambiental cujos conceitos, técnicas e instrumentos conduzam a um estilo sustentável de desenvolvimento; c) de uma gestão ambiental participativa que leve à mobilização dos grupos sociais em prol da racionalidade ambiental e da sustentabilidade.²⁰²

Como se nota, trata-se de mudanças axiológicas, teleológicas e procedimentais. Para ficar claro, as mudanças *axiológicas*²⁰³ dizem respeito ao ponto de partida da deliberação, isto é, a base ética e de princípios morais que cada ator social tem previamente à deliberação e que orientará o conteúdo dos comportamentos e proferimentos perante a natureza; as mudanças *teleológicas* indicam a finalidade que cada um buscará na deliberação, ou seja, o ponto de chegada (um estilo sustentável de desenvolvimento); e, a gestão ambiental participativa, diz respeito ao meio pelo qual a base ética será utilizada para alcançar o objetivo ambiental, um *procedimento* que leva em conta as várias éticas dos atores sociais e a diversidade de fins buscados por cada um,²⁰⁴ que leve à mobilização dos grupos em prol da racionalidade ambiental e do desenvolvimento sustentável.²⁰⁵

Forma-se, assim, uma racionalidade ambiental proveniente da “articulação das esferas ideológica, política e econômica, com os processos ecológicos, tecnológicos e culturais”.²⁰⁶ Nessa proposta, os possíveis choques que poderão advir entre a cultura dominante da centralização econômica e da centralização do poder – que resulta no crescimento desordenado das megalópoles – e entre os valores individuais e coletivos, como a produção em escala humana, a diversidade cultural, a democracia

<https://www.uces.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁰² LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Trad. de Jorge E. Silva. Revisão Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009, p.281-282.

²⁰³ As pessoas, na sociedade de risco, são instigadas – para não dizer forçadas – a repensar sobre seus valores, modos de vida e o modelo econômico de desenvolvimento. Velhas práticas políticas sucumbem. Decisões políticas são tomadas fora dos espaços institucionais tradicionais da democracia representativa, não dependendo mais tanto dos parlamentos e governos eleitos. (BARBOSA, Luciano Chagas. Políticas Públicas de Educação Ambiental numa Sociedade de Risco: Tendências e Desafios no Brasil. **IV Encontro Nacional da Anppas**. Brasília/DF, p.2-21, jun.2008, p.6. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao11.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁰⁴ LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Trad. de Jorge E. Silva. Revisão Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009, p.282-283.

²⁰⁵ LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Trad. de Jorge E. Silva. Revisão Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009, p.281-282.

²⁰⁶ LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Trad. de Jorge E. Silva. Revisão Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009, p.282.

participativa e a preservação do meio ambiental, seriam solucionados, segundo Enrique Leff, trazendo à cena política “os valores do humanismo: a dignidade humana, os sentidos da existência, a solidariedade social, o cuidado da natureza e o encantamento pela vida”.²⁰⁷

Já foi visto que a destruição dos bens naturais “gera uma cadeia de efeitos que começam a degradação ambiental e seguem desvalorizando valores culturais e gerando empobrecimento e exclusão”.²⁰⁸ Por isso, mais do que nunca, é necessária uma nova consciência ecológica²⁰⁹, que quebre o círculo vicioso da degradação ambiental. É preciso, por isso, formar um *saber ambiental*, cuja razão²¹⁰ questione o “conhecimento que construiu a realidade atual, contrariando as finalidades preestabelecidas e os julgamentos *a priori* da racionalidade econômica e instrumental”.²¹¹

Esses resultados estão afinados com o que Jürgen Habermas espera de uma ética do discurso ideal e ainda vão além, ou seja, quando se forma uma cultura ecológica na sociedade, ela adquire mais que uma racionalidade comunicativa, como quer Jürgen Habermas. Ela desenvolve uma racionalidade comunicativo-ambiental, por meio da qual se busca o consenso através de argumentos que visam à proteção

²⁰⁷ LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Trad. de Jorge E. Silva. Revisão Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009, p.287-288.

²⁰⁸ SOUZA, Leonardo da Rocha de. Racionalidade comunicativo-ambiental: o procedimento e o conteúdo da democracia deliberativa voltada à proteção do meio ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Leticia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.114-124, 2015, p.119. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁰⁹ No entendimento de Klaus Bosselmann, em sua obra *Earth Governance, (...) the ecological awareness helps in defining earth governance: thinking globally and acting locally is essential to earth governance, but thinking locally and acting globally becomes equally important. We cannot hope for local solutions to solving global problems until we also develop global solutions to local problems. Awareness of interconnections and interrelationships is the key to understanding ecological complexity and in this sense provides accessible knowledge that ought to inform democratic processes.* (BOSELLEMAN, Klaus. **Earth Governance**: Trusteeship of the Global Commons. USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2015, p.35).

²¹⁰ Essa razão passará a ser o instrumento de influência, congregando um novo pensar e um novo agir. Habermas defende, inspirado em Kant, que não pode mais haver a coerção sob a forma de dominação pessoal ou do uso da força: apenas a razão pode ser o instrumento de influência. As normas também devem estar submetidas ao controle da razão. É a razão que permite o esclarecimento, afastando-se daquela incapacidade de utilizar o entendimento, sem a orientação de outrem, e permitindo ao indivíduo pensar por conta própria (é a libertação da minoridade buscada no Iluminismo). O uso da razão exige sua utilização pública para permitir o esclarecimento do público, e tem reflexo na formação das leis. (HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I, II, p.127-128).

²¹¹ LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Trad. de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p.367.

ambiental e, conseqüentemente, ao atendimento dos interesses ambientais dos ausentes à deliberação.²¹²

Com base no exposto, torna-se possível concluir que a racionalidade comunicativa de Jürgen Habermas e a racionalidade ambiental de Enrique Leff se complementam na formação do pilar da boa governança.²¹³ Enquanto a primeira apresenta um procedimento para o alcance da validade social do direito, a segunda preenche esse procedimento com aquilo que é necessário para a manutenção da vida no planeta (aplicando-se ao meio ambiente, à economia e à inclusão social).²¹⁴

Antes de finalizar esse tópico, imprescindível é associar o *saber ambiental* à *educação cívica e ambiental* como elemento transformador da sociedade.²¹⁵ E mais, não se pode deixar de acentuar, com distinto realce, a referência que Boaventura de Souza Santos faz ao ‘trabalho da educação’.²¹⁶ Não há maneira mais eficaz de igualar os desiguais senão lhes oferecendo condições – ao menos semelhantes – àquelas que serviram de impulso para que outros se desigualassem. A educação de qualidade é o melhor exemplo disso. Elemento de construção da racionalidade ambiental das pessoas, promotor da formação de uma nova cidadania ambiental, que influencia diretamente no comportamento e nas decisões do ser humano e, por consequência, também nas políticas públicas no contexto urbano.

²¹² SOUZA, Leonardo da Rocha de. Racionalidade comunicativo-ambiental: o procedimento e o conteúdo da democracia deliberativa voltada à proteção do meio ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.114-124, 2015, p.122. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>. Acesso em: 21 set. 2020.

²¹³ A união dessas racionalidades parte de um pano de fundo formado por um saber que remete à “consciência que se levanta acima da evidência do mundo da vida para colocar à prova sua objetividade, para ser fundamentado e questionado, tematizado e problematizado”. (LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Trad. de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p.358).

²¹⁴ LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Trad. de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p.357. Dessa forma, a razão comunicativa habermasiana seria a moldura (o procedimento) e a racionalidade ambiental, voltada ao princípio do desenvolvimento sustentável, seria a obra de arte (o conteúdo).

²¹⁵ Como alerta Enrique Leff, desde a tenra idade, as pessoas devem receber educação qualificada. Na perspectiva ambiental, as escolas devem propiciar aos alunos conhecimento a respeito do crescimento econômico desenfreado que resultou “na destruição da base de recursos naturais, no desequilíbrio ecológico, na contaminação ambiental e na degradação da qualidade de vida”. (LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Trad. de Jorge E. Silva. Revisão Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009, p.281).

²¹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia e promover a emancipação social**. São Paulo: Cortez, 2006, p.89-91.

Obviamente, as mudanças axiológicas e teleológicas trazidas por Enrique Leff, não dependerão somente dos meios fornecidos pela 'educação'. Demandarão, em especial, o adequado desenvolvimento das capacidades humanas em sua integralidade; e aqui se incluem a nutrição diária saudável, assistência médica para questões envolvendo problemas de saúde, saneamento básico e defesa contra questões sanitárias e epidemiológicas, acesso digno a postos de emprego, enfim, condições materiais mínimas para se viver com dignidade e exercer a cidadania que se baseia na ideia de participação.²¹⁷

Assim sendo, partindo-se da valorosa contribuição que o desenvolvimento humano é capaz de proporcionar à noção de boa governança trazida até este momento (de aproximação dos atores sociais às políticas públicas) – adiante, o próximo tópico abordará a *racionalidade substantiva* e a *racionalidade teórica*, duas das quatro esferas da racionalidade ambiental (que formam o saber ambiental) estabelecidas por Enrique Leff²¹⁸, todavia, inseridas no contexto do direito à educação, ou, ainda, do desenvolvimento humano como liberdade, segundo as valiosas contribuições de Amartya Sen²¹⁹ extraídas da obra *Development as Freedom*.

2.5 AS LIBERDADES HUMANAS COMO BASE DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DA VIVÊNCIA DEMOCRÁTICA

A atual geração carece de uma conscientização ambiental, isto é, desde a infância à fase adulta, os cidadãos necessitam de uma adequada alfabetização

²¹⁷ Segundo Boaventura de Souza Santos, três condições são fundamentais para poder participar nos processos democráticos: ter a sobrevivência garantida; ter um mínimo de liberdade para que não haja ameaça no momento do voto; e, finalmente, ter acesso à informação. (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia e promover a emancipação social**. São Paulo: Cortez, 2006, p.86-7).

²¹⁸ Uma racionalidade material ou *substantiva* estabelece o sistema de valores que normatizam os comportamentos sociais e orientam as ações para a construção de uma racionalidade social fundada nos princípios teóricos (saber ambiental), materiais (racionalidade ecológica) e éticos (racionalidade axiológica) da sustentabilidade; uma racionalidade *teórica*, por sua vez, constrói os conceitos que articulam os valores da racionalidade substantiva com os processos materiais que a sustentam. A teoria torna inteligível uma concepção da organização social em seu conjunto e dessa maneira orienta a ação prática para a sua construção. Fora de toda lógica que se construiria em uma racionalidade formal que codifica e constrange todas as ordens de racionalidade (como a lógica formal do capital), a racionalidade teórica ambiental dá suporte à construção de outra racionalidade produtiva, fundada no potencial ecológico e nas significações culturais de cada região e de diferentes comunidades. (LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Trad. de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p.254-255).

²¹⁹ Amartya Kumar Sen é professor de economia e filosofia da cátedra Thomas W. Lamont na Universidade Harvard. Foi, até 2004, o Master of Trinity College, em Cambridge. Também é membro sênior da Harvard Society of Fellows.

ecológica pautada na formação de uma nova consciência ambiental.²²⁰ É preciso que a sociedade reveja as suas relações com o mundo físico-natural e com o mundo social. Essa reflexão convida a repensar as bases de sustentação do planeta Terra, desde as práticas mais elementares e aparentemente ingênuas do indivíduo, como descartar resíduos domiciliares incorretamente, passando pelas práticas insustentáveis de consumo e avançando até a discussão, aprovação e execução de políticas públicas ambientais pautadas em novas éticas.²²¹

Apesar de todas as esferas de experiência social serem importantes, é na esfera formal que a educação ambiental pode proporcionar avanço crítico significativo de novas condutas, considerando que a escola-base (aqui também incluída as universidades) representa historicamente o *locus* do saber social e ideologicamente valorizado, e, nesse sentido, as questões ambientais e ecológicas atuais passam a compor um novo paradigma de atuação escolar na missão de modificar mentes e comportamentos, segundo a razão crítica.²²²

O direito à educação é proclamado como direito social no artigo 6º da CF/88; já o artigo 205 enuncia a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, objetivando “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da

²²⁰ AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias. O desenvolvimento de uma necessária cultura social ambiental. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.245-270, 2015, p.246. Disponível em: <https://www.uces.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>. Acesso em: 21 set. 2020.

²²¹ HIGUCHI, Maria Inês Gasparetto; AZEVEDO, Genoveva Chagas de. Educação como processo na construção da cidadania ambiental. **Revista brasileira de educação ambiental**. Brasília: Rede Brasileira de Educação Ambiental, p.63-70, 2004, p.66. Disponível em: https://www.academia.edu/9675257/Educacao_como_processo_na_construcao_da_cidadania_ambiental. Acesso em: 21 set. 2020.

²²² Com base nesses princípios, os participantes da ECO-92 aprovaram a chamada Agenda 21, que é uma série de compromissos que os 170 países traçaram para incorporar em suas políticas públicas de desenvolvimento sustentável no âmbito ambiental, econômico, social e institucional. Mas a agenda ambiental não se limita aos representantes oficiais desses países, é preciso que todas as pessoas, instituições e organizações se comprometam em níveis distintos na implantação e operacionalização de ações que transformem esses compromissos em realidades efetivas. É um consenso que se começarmos pela escola, dar-se-á um passo muito importante nesse processo de transformação e resgate de valores como os do cuidado e do zelo com o meio ambiente em seu sentido mais amplo possível. (HIGUCHI, Maria Inês Gasparetto; AZEVEDO, Genoveva Chagas de. Educação como processo na construção da cidadania ambiental. **Revista brasileira de educação ambiental**. Brasília: Rede Brasileira de Educação Ambiental, p.63-70, 2004, p.66. Disponível em: https://www.academia.edu/9675257/Educacao_como_processo_na_construcao_da_cidadania_ambiental. Acesso em: 11 jun. 2020).

cidadania e sua qualificação para o trabalho”.²²³ Nota-se uma real aproximação do *telos* do dispositivo constitucional da educação à doutrina de Amartya Sen, na obra *Development as Freedom*, especialmente quando a educação torna o indivíduo capaz de agir livremente como membro de uma comunidade (e, portanto, participar), de não ser dominado pelas circunstâncias e de ter oportunidade para desenvolver suas potencialidades.

O economista indiano argumenta que o desenvolvimento corresponde a um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam.²²⁴ Nesse sentido, Sen reconhece o direito à educação como instrumento concretizador das capacidades humanas para o exercício da autonomia e da liberdade, tirando o indivíduo de suas privações, como a absoluta pobreza.²²⁵ Para o autor, a vida humana é um conjunto de “fazeres e seres”, também chamado de “funcionamentos”, estando a qualidade de vida das pessoas associada ao acesso à capacidade de elas funcionarem como seres humanos.²²⁶

Para compreender a argumentação de Amartya, dois conceitos são fundamentais, o de capacidades (*capabilities*) e funcionamentos (*functionings*). Os funcionamentos são dados pelas atividades ou estados de existência importantes para que os indivíduos possam levar o tipo de vida que valorizam, variando desde questões elementares, como estar alimentado e saudável ou, até mesmo, estar relacionado com outras questões mais complexas.²²⁷ Ou seja, inclui desde o atendimento das necessidades básicas de educação, saúde, habitação, nutrição adequada, até participar da vida em comunidade, ter respeito próprio e outros.

O conceito de capacidades (*capabilities*), por sua vez, relaciona-se às combinações alternativas de funcionamentos que podem ser realizados pela pessoa. Refletem as habilidades que uma pessoa tem para executar ou alcançar os estados que considere desejáveis,²²⁸ até mesmo influenciando na elaboração das políticas públicas, como ensina Amartya:

²²³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

²²⁴ SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.3.

²²⁵ SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.12.

²²⁶ SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.73.

²²⁷ SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.75.

²²⁸ SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.75.

Estas capacidades podem ser aprimoradas por políticas públicas, mas também, por outro lado, o direcionamento das políticas públicas pode ser influenciado pelo efetivo uso de capacidades participativas pelo público. A relação de mão dupla é central para a análise apresentada aqui.²²⁹ (tradução nossa).

A liberdade, para Sen, pode ser vista como o fim e o meio do desenvolvimento e pode se manifestar na relação política, na facilidade econômica, na oportunidade social, garantia de transparência e segurança protetora. De forma resumida, as liberdades políticas dizem respeito aos direitos políticos aliados às democracias; as facilidades econômicas são as possibilidades que as pessoas têm de utilizar os recursos econômicos com a finalidade de produção, troca ou consumo; as oportunidades sociais são as prescrições que a sociedade fixa nas áreas da saúde, educação, etc.; as garantias de transparência são a sinceridade que as pessoas devem umas as outras, o que trará o afastamento das possibilidades de corrupção ou transações ilícitas, por exemplo; segurança protetora é o que impede que a população que se encontra vulnerável seja reduzida à miséria, passe fome ou morra, por meio de uma rede de segurança.²³⁰ Essas liberdades são centrais, como se vê no trecho a seguir:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda.²³¹ (tradução nossa).

O autor afirma, claramente, que tem de ser oferecido às pessoas a oportunidade de conformar seu destino, cabendo ao Estado o fortalecimento e a proteção das capacidades humanas. A falta delas faz com que os indivíduos

²²⁹ *These capabilities can be enhanced by public policy, but also, on the other side, the direction of public policy can be influenced by the effective use of participatory capabilities by the public. The two-way relationship is central to the analysis presented here.* (SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.18).

²³⁰ SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.70-71.

²³¹ *The ends and means of development call for placing the perspective of freedom at the center of the stage. The people have to be seen, in this perspective, as being actively involved-given the opportunity in shaping their own destiny, and not just as passive recipients of the fruits of cunning development programs. The state and the society have extensive roles in strengthening and safeguarding human capabilities. This is a supporting role, rather than one of ready-made delivery.* (SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.70).

encontrem razões para se sentirem humilhados e sem esperança de atingir a vida que almejam para serem felizes.²³² Para tal, é preciso que as pessoas sejam alfabetizadas, estejam bem nutridas, sejam parte ativa da vida comunitária e cívica, expressem seus pensamentos, usufruam de adequadas condições de moradia e oportunidades de trabalho, possam desfrutar da possibilidade de evolução cultural e de ter aprendizado permanente.²³³ Esse quadro de condições mínimas influenciará no alcance do pilar da boa governança, cuja abordagem técnica será realizada oportunamente.

Percebe-se que a capacidade dos indivíduos pode ser potencializada pelas políticas públicas, e as políticas públicas podem ser induzidas pela capacidade de participação da sociedade.²³⁴ Quer dizer, o conceito de desenvolvimento humano como uma expansão das capacidades também inclui o homem como agente ativo de mudanças, não sendo ele mero beneficiário passivo dos avanços sociais e econômicos.²³⁵

Nesse enfoque, no plano da boa governança, o cidadão deve assumir papel de protagonista no *locus* social em que habita, e a educação, como instrumento formador do saber ambiental²³⁶, deve lhe fornecer as ferramentas para questionar o

²³² SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.71-72.

²³³ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.65.

²³⁴ O exemplo a seguir é bastante emblemático: na plenária sobre as cidades na Conferência Rio+20, uma das recomendações que estava em debate era a maior utilização do lixo como matéria-prima para a geração de energia. Essa foi uma das recomendações mais endossadas pelos convidados especiais e outros participantes, até o momento em que dois participantes cuja profissão era justamente a de "catador de lixo" (ou "catador de material reciclável", mais propriamente) fizeram uma fala alertando para o fato de que, hoje, milhares de pessoas pobres no Brasil e na América Latina tem como fonte de sustento a catação de materiais recicláveis nos lixões das cidades, e que qualquer medida que dê outra utilização para o lixo deve levar em conta a realocação de tais pessoas em outras atividades, sob o risco dessas pessoas, já pobres, perderem a sua única fonte de renda e adentrarem na miséria total. A fala dos catadores foi, assim, um motivo real (e comovente) de como a participação deliberativa da sociedade civil é essencial para que as visões e perspectivas dos governos sejam alargadas, até mesmo debatidas e confrontadas. Uma gestão pública sem esse tipo de participação, por exemplo, iria investir na produção de energia através do lixo sem sequer lembrar da situação de milhares de pessoas que tiram dali o seu sustento e que precisariam ser realocadas em outras atividades. (MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.18. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020).

²³⁵ SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.73.

²³⁶ Num contexto em que as coletividades difusas são os agentes políticos emergentes, a educação ambiental representa uma porta de entrada para um novo tipo de participação política na sociedade reflexiva, abrindo possibilidades concretas de, ao reinventar a qualidade do universo político e exercer influência no processo de formação das decisões políticas, contribuir significativamente na construção de um fazer pedagógico e político contra-hegemônico. (BARBOSA, Luciano Chagas. Políticas Públicas de Educação Ambiental numa Sociedade de Risco: Tendências e Desafios no Brasil. **IV Encontro Nacional da Anppas**. Brasília/DF, p.2-21, jun.2008, p.7. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao11.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

conhecimento que construiu a realidade atual, contrariando as finalidades preestabelecidas e os julgamentos superficiais de encontro ao interesse público e ao bem comum de todos. Não por acaso, o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 4 visa *assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*, e, ainda, estabelece como uma de suas metas até 2030: “garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação (...)”²³⁷, (Meta 4.7).

Não há dúvida, outrossim, de que a formação de cidadãos esclarecidos sobre questões que envolvam os quatro pilares do desenvolvimento sustentável – numa ideia cosmopolita, ou seja, sem fronteiras – passa, necessariamente, pelo engajamento do corpo docente escolar em promover disciplinas e conhecimentos interdisciplinares que visem situar o aluno no contexto global das mudanças climáticas, sem perder de vista as peculiaridades que influenciam esse fenômeno no âmbito local (na sua comunidade), para que o discente se sinta encorajado e capaz de dialogar criticamente, participar e influenciar de forma sistêmica nas políticas públicas da localidade onde reside, sugerindo soluções para problemas sociais e ambientais. Almeja-se, assim, uma educação de qualidade para todos, em todos os lugares.²³⁸

Nessa perspectiva, segundo Enrique Leff, no âmbito procedimental, é preciso verificar de que forma a ética ambiental pode aplicar-se às particularidades de cada cultura²³⁹, sem perder de vista a necessidade de uma racionalidade ambiental inclusiva que exige a participação democrática do maior número possível de cidadãos no aproveitamento e manejo dos recursos atuais e potenciais.²⁴⁰

O tema ganhou ainda mais importância quando a Unesco lançou a Década Internacional da Educação para o Desenvolvimento Sustentável, celebrada entre os

²³⁷ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS**: Gestão Pública Sustentável. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.18, 45. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 21 set. 2020.

²³⁸ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS**: Gestão Pública Sustentável. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.18, 48. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 21 set. 2020.

²³⁹ LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Trad. de Jorge E. Silva. Revisão Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009, p.321-322.

²⁴⁰ Na opinião de Enrique Leff, isso permitirá um processo de tomada de decisão mais plural na escolha de novos estilos de vida e na construção de futuros possíveis sob os princípios de sustentabilidade ecológica, equilíbrio regional, diversidade técnica, autonomia cultural, independência política e equidade social, assim como sobre os direitos culturais e ambientais para a reapropriação cultural da natureza. (LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Trad. de Jorge E. Silva. Revisão Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 322).

anos de 2005 e 2014. O objetivo foi incorporar princípios e práticas do desenvolvimento sustentável a todos os aspectos da educação e da aprendizagem, o que implica em trabalhar pela inclusão social, defesa da diversidade e inclusão do tema desenvolvimento sustentável nos currículos e propostas pedagógicas. Pauta esta que vem sendo proposta pelo Ministério da Educação por meio do Programa Nacional de Educação Ambiental.

Veja-se o exemplo adotado pela cidade espanhola Barcelona, que criou a *Agenda 21 Escolar*. Por meio do Programa de Educação para o Desenvolvimento Sustentável são trabalhados temas específicos como: segurança alimentar e agricultura sustentável; energia sustentável; cidades sustentáveis e áreas urbanas; gestão da água e saneamento; gestão sustentável dos oceanos (economia azul); prevenção de desastres naturais e adaptação às mudanças climáticas, biodiversidade, florestas e outros ecossistemas. No ciclo 2014-2015, 342 escolas participaram do Programa com projetos que envolveram saúde, parques, compostagem, entre outros.²⁴¹

No Brasil, o tema ganhou visibilidade com a aprovação, em 2014, do Plano Nacional de Educação (PNE), que contou com forte participação da sociedade civil organizada. Com indicadores e estratégias que visam à orientação das políticas públicas educacionais até 2024, a lei estabelece parâmetros para o fortalecimento de uma rede educacional de qualidade.²⁴²

Por derradeiro, entende-se que as contribuições da educação ambiental para uma vida democrática mais intensa e uma gestão política mais participativa e inclusiva frequentemente empoderaram os mais diversos atores e coletividades, de modo a

²⁴¹ ESPANHA. Câmara Municipal de Barcelona. **Educando para a sustentabilidade**: Programa Agenda 21 da Escola de Barcelona. Espanha, 2010. Disponível em: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/10/bp2304.html>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁴² Ao encontro disso, as políticas públicas da educação no Brasil fomentadas pelo Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental vêm levando em consideração uma educação ambiental crítica, participativa, transformadora e emancipatória, em sintonia com os princípios do “Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global”, elaborado em 1992 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92). Os princípios em questão têm por objetivo orientar a promoção de uma governança pautada na ética e em estilos de vida sustentáveis, a partir de uma educação voltada para a cidadania ambiental e a responsabilidade global. (BARBOSA, Luciano Chagas. Políticas Públicas de Educação Ambiental numa Sociedade de Risco: Tendências e Desafios no Brasil. **IV Encontro Nacional da Anppas**. Brasília/DF, p.2-21, jun.2008, p.7. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao11.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

promover o que poderíamos denominar de reinvenção da cidadania, conferindo à subpolítica (política do cotidiano) características emancipatórias.²⁴³

Aprender a prevenir e enfrentar as ameaças numa sociedade de risco implica na criação de espaços de (inter)locação para novas formas de participação política e vivência da vida democrática, e a educação de qualidade é, sem dúvida, parte importante de todo esse processo de transformação do desenvolvimento.

Abordados os principais recortes teóricos que servirão de base à exposição do tema 'boa governança pública', pretende-se, agora, com o devido detalhamento conceitual, adentrar ao conhecimento deste pilar tão relevante para o desenvolvimento sustentável, já com ênfase nos espaços urbanos.

²⁴³ BARBOSA, Luciano Chagas. Políticas Públicas de Educação Ambiental numa Sociedade de Risco: Tendências e Desafios no Brasil. **IV Encontro Nacional da Anppas**. Brasília/DF, p.2-21, jun.2008, p.8. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao11.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

3 ENQUADRANDO A GOVERNANÇA: ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E CARACTERÍSTICAS

Existem palavras que somente passam a ter significação própria com o passar do tempo, diferenciando-se de outras palavras, outrora sinônimos. Esse é o caso das palavras governo e governança, usadas indistintamente no decorrer dos séculos²⁴⁴, também em razão da etimologia comum entre elas, que remete ao grego, mais especificamente a *kubernân*, com o sentido radical de dirigir, orientar, guiar, conduzir.²⁴⁵

Pode-se dizer que somente a partir da década de 1980 é que a palavra governança começou a ser utilizada com significado distinto da de governo, a significar algo a mais, que vai além, que incita mudança. Tomou grande impulso com as construções teóricas oriundas do Banco Mundial, especialmente, no ano de 1992, com o conhecido documento *Governance and Development*.²⁴⁶

Entretanto, por mais que a distinção entre governo e governança tenha se firmado (como se verá adiante), o caráter polissêmico desta última ainda é constante. Pode-se identificar, no mínimo, três concepções de governança, a primeira referenciada à administração pública e à implementação de políticas; a segunda,

²⁴⁴ As reflexões sobre o governo e o exercício do poder são muito antigas e podem ser encontradas no Oriente, com Kautilya, no famoso escrito Arthashastra, e no Ocidente, com a filosofia clássica, da qual se sobrepõem a República de Platão e a Política de Aristóteles. Entretanto, como é óbvio de supor, inexistem reflexões sobre a governança na forma como atualmente este termo é compreendido. (PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. **Journal of Democracy**. Baltimore/USA, v. 24, n. 4, p.17-28, out.2013, p.18. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/523083>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁴⁵ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manuel de Mello. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007, p. 1469; KJAER, Anne Mette. **Governance**. Cambridge, Polity Press, 2011, p. 1-3; PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. **Journal of Democracy**. Baltimore/USA, v.24, n.4, p.17-28, out.2013, p.18. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/523083>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁴⁶ WORLD BANK. **Governance and Development: The World Bank's Experience**. Washington: The World Bank, 86p., 1994, p.7. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020. Marc Plattner corrobora o exposto ao esclarecer que o ponto de referência na reemergência do tema foi a publicação em 1992 de um influente relatório do Banco Mundial intitulado 'Governança e Desenvolvimento'. (PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. **Journal of Democracy**. Baltimore/USA, v.24, n.4, p.17-28, out.2013, p.17. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/523083>. Acesso em: 21 set. 2020); (MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010, p.110); (DOORNBOS, Martin. Good Governance: the metamorphosis of a policy metaphor. **Journal of International Affairs**. New York: Columbia University, vol.57, p.3-17, 2003, p.3. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24357910>. Acesso em: 21 set. 2020).

similar ao movimento conhecido como *New Public Management*²⁴⁷; e, a terceira, associada a uma ideia de fragmentação, declínio da soberania e acréscimo das relações laterais e interinstitucionais.²⁴⁸ Na mesma linha, torna-se possível apresentar três compreensões, quais sejam, governança enquanto rede de relações, governança numa perspectiva global e governança como exercício do poder, tanto na construção de regras quanto no exercício e resolução de conflitos.²⁴⁹

Ao manter a multiplicidade significativa do vocábulo governança, observa-se o uso da palavra identificada com seis conceituações básicas, a começar com o estado mínimo, governança corporativa, nova gestão pública, boa governança, sistema sociocibernético e redes auto-organizadas.²⁵⁰ Para o autor britânico, governança refere-se “a redes inter-organizacionais auto-organizadas”²⁵¹, a denotar a ideia de interdependência entre organizações, em contínua interação dos membros em rede, com regras construídas negociadamente e com elevada autonomia em relação ao Estado.²⁵²

Denota-se que a governança se identifica com o compartilhamento do poder, diferentemente de quem governa com a imposição de regras e com o uso da força e do controle. A governança requer que as lideranças conduzam a sociedade no caminho do desenvolvimento sustentável, com transparência e responsabilização, por meio de “variadas formas institucionalizadas de coordenação social para a produção

²⁴⁷ A nova gestão pública situa-se no contexto da primeira onda de reformas do Estado ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, focada na retificação do mercado (terceirizações e privatizações, por exemplo) e em reformas gerenciais, com a absorção, no setor público, de práticas de iniciativa privada. (BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance**. London: Sage, 2009, p.9-14).

²⁴⁸ FREDERICKSON, H. George; SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W.; LICARI, Michael J. **The Public Administration Theory Primer**. Philadelphia: Westview Press, 2ª ed., 2012, p.242. Disponível em: <http://blancopeck.net/The-Public-Administration-Theory-Primer.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁴⁹ KJAER, Anne Mette. **Governance**. Cambridge: Polity Press, 2011, p.3.

²⁵⁰ RHODES, Roderick Arthur William. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**. London: University of Newcastle-upon-Tyne, p.653-660, 1996. XLIV, p.653. Disponível em: <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁵¹ (...) So, *governance refers to self-organizing, interorganizational networks*. (RHODES, Roderick Arthur William. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**. London: University of Newcastle-upon-Tyne, p.653-660, 1996. XLIV, p.660. Disponível em: <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁵² CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governança. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v.18, n.1, p.165-184, jan./abr.2017, p.167. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governanca. Acesso em: 21 set. 2020.

e a implementação coletiva de normas obrigatórias, ou fornecimento de bens coletivos”.²⁵³

Em razão da importante influência nessas considerações conceituais, importa trazer a conceituação oferecida pelo Banco Mundial em 1992, para quem governança é definida como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país”²⁵⁴, visando ao desenvolvimento e à capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas.²⁵⁵ Torna-se possível deduzir desse conceito que a governança exprime também a noção de como se realiza o exercício do poder ou o modelo de autoridade de um governo.

Esta não foi a primeira vez que o Banco Mundial utilizou a expressão, entretanto, foi a conceituação que, primeiramente, se consolidou, até porque o documento é intitulado *Governança e Desenvolvimento*. Em 1989, no relatório *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*, o Banco Mundial já tinha definido governança como “o exercício do poder político para a gestão dos assuntos da nação”.²⁵⁶

No ano de 1991, com o documento *Managing Development: the governance dimension*, o Banco Mundial já enfatizava a busca do desenvolvimento, para o qual é essencial a eficiência e a responsabilidade no setor público, bem como a transparência e a previsibilidade do sistema normativo para as atividades econômicas.²⁵⁷

²⁵³ (...) we define governance as the various institutionalized modes of social coordination to produce and implement collectively binding rules, or to provide collective goods. (BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance without a State: can it work? **Regulation & Governance**. Berlin: Freie Universität Berlin, vol.4, p.113-134, jul.2010, p.114. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁵⁴ Governance was defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. (WORLD BANK. **Governance and Development: The World Bank's Experience**. Washington: The World Bank, 86p, 1994, p.7. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁵⁵ WORLD BANK. **Governance and Development: The World Bank's Experience**. Washington: The World Bank, 86p, 1994, p.7. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁵⁶ *The exercise of political power to manage a nation's affairs*. (WORLD BANK. **Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth**. Washington: The World Bank, 322p, 1989, p.60. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁵⁷ WORLD BANK. **Managing development: the governance dimension**. Washington: The World Bank, 63p, 1991, p.4. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, por sua vez, na busca do desenvolvimento humano sustentável, em importante trabalho nominado *Reconceptualising Governance*, conceituou governança:

(...) como o exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de uma nação. São os complexos mecanismos, processos, relações e instituições nas quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações e medeiam suas diferenças.²⁵⁸

A questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de metas adquire relevância nesse conceito, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privada na formulação de políticas ou, ainda, a maior abertura para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder.

Outrossim, no intuito de impulsionar o debate do tema no Brasil e orientar a administração pública federal, o Tribunal de Contas da União²⁵⁹ (TCU), no documento Referencial Básico de Governança Pública – 2014, definiu “governança pública” essencialmente como:

o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.²⁶⁰

²⁵⁸ (...) defined as the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affairs. This definition is deliberately broad, comprising the complex array of mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise rights and obligations and mediate differences. (UNITED NATIONS. United Nations Development Programme. **Reconceptualizing Governance**. Nova York: 1997, p.09. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/268781?ln=en>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁵⁹ O Tribunal de Contas da União (TCU), segundo a Constituição Federal (CF) de 1988, é um órgão de controle externo, autônomo e com competências próprias, possuindo a atribuição de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade.

²⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.18. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 set. 2020. Esse conceito adotado pelo TCU também se encontra no artigo 2º, inciso I do Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. (BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 21 set. 2020).

Nesse contexto, com base em posicionamento da *International Federation of Accountants* (IFAC), o referencial lista os princípios básicos de governança que devem nortear a administração pública, tais como: transparência, integridade e prestação de contas.²⁶¹ E, ainda, identifica que a boa governança estimula o alcance dos seguintes benefícios:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).²⁶²

No tocante à legislação brasileira sobre o tema, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. A CF/88 estabelece, no *caput* do art. 1º, que a República Federativa do

²⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.13. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.14. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 set. 2020

Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito. Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo. Além do que foi definido na Magna Carta, outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública, entre eles: (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013; (c) a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

Apesar do avanço que tais estruturas significam para a melhoria da capacidade de governança e gestão do Estado brasileiro, cabe reconhecer que, para atender as demandas sociais, é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de aproximação, reduzindo o distanciamento entre Estado e sociedade. Nesse sentido, o Referencial Básico reconhece o papel do cidadão e da sociedade ao tratar que esta deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações.²⁶³ É neste contexto que se diferencia a governança (avaliar, direcionar e monitorar) da gestão (planejar, executar, controlar e agir); a primeira, com uma considerável permeabilidade com os cidadãos, os poderes e órgãos públicos e a sociedade; e, a segunda, mais adstrita aos fatos internos da administração pública.²⁶⁴

²⁶³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.16. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 set. 2020

²⁶⁴ CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governança. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v.18, n.1, p.165-184, jan./abr.2017, p.167. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governanca. Acesso em: 21 set. 2020.

A Comissão Europeia, por sua vez, no ano de 2001, em documento intitulado Livro Branco, consciente do paradoxo da responsabilidade imputada pelos cidadãos aos agentes públicos na solução dos problemas europeus e da falta de credibilidade nas instituições públicas por esses mesmos cidadãos, entendeu a reforma da governança como um dos seus quatro objetivos primordiais, calcada na “abertura do processo de elaboração das políticas da União Europeia para que mais pessoas e mais organizações estejam envolvidas na sua concepção e realização.”²⁶⁵

Neste relatório, governança é definida como o conjunto de regras, processos e práticas “que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia”.²⁶⁶ Por mais que o conceito de governança esposado no Livro Branco não enfatize a dimensão democrática da governança (participativa-deliberativa), a sua fundamentação está alicerçada nesta finalidade, sem olvidar que, ao elencar os princípios da boa governança, a abertura e a participação estão presentes.²⁶⁷

Após inúmeras contribuições ao Livro Branco em consulta pública, a Comissão Europeia elaborou, em 2003, o Relatório da Comissão Europeia sobre Governança, a respaldar os princípios informadores da governança trazidos no Livro Branco, além de ressaltar a legitimidade democrática e a subsidiariedade. No mesmo caminho estão o fortalecimento da democracia regional e local, o envolvimento da sociedade civil e a interação às redes não hierárquicas.²⁶⁸

Essa forma de compreender a governança pela União Europeia tem repercutido nas pactuações com outros países, como é o acordo feito com os países da África, Caribe e Pacífico (77 países), conhecido como acordo de *Cotonou*, a fim de regular

²⁶⁵ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Governança Europeia**: um livro branco. Bruxelas, 40p., 2001, p.3. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/PT/1-2001-428-PT-F1-1.Pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁶⁶ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Governança Europeia**: um livro branco. Bruxelas, 40p., 2001, p.5. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/PT/1-2001-428-PT-F1-1.Pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁶⁷ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Governança Europeia**: um livro branco. Bruxelas, 40p., 2001, p.7. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/PT/1-2001-428-PT-F1-1.Pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁶⁸ COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 50p., 2003, p.14-17, 34-35. Disponível em: https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.

as relações desses países de 2000 a 2020, que também tem por base a boa governação.²⁶⁹

Eis porque a governança não deve ser confundida com o governo e a governabilidade. O governo se refere mais especificamente à dimensão estatal do exercício do poder, enquanto a governabilidade, também atrelada a dimensão estatal, refere-se às condições para o exercício do poder e da autoridade, a englobar a política e as relações entre os poderes.²⁷⁰ Governo e governabilidade fincam raízes na espacialidade estatal. A governança, por si, extrapola, antecipa e ultrapassa essas dimensões do governo e da governabilidade, como o resultado da interação dos diversos atores privados, estatais e públicos não estatais.²⁷¹

Pode ser entendida como “uma mudança no entendimento do governo, significando um novo processo de governação ou ainda um novo método pelo qual a sociedade é governada”²⁷² de maneira sustentável, aberta e bem orientada. Esse novo método traz a ideia de cooperação e participação entre os agentes políticos e os cidadãos/empresas com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses das pessoas ou grupos.²⁷³ Em conformidade com os parâmetros de

²⁶⁹ CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governação. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v.18, n.1, p.165-184, jan./abr.2017, p.171. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governacao. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁷⁰ FILHO, Orlando Villas Bôas. A Governança em suas múltiplas formas de expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, vol. 2, p. 671-706, 2016, p. 676-677. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/64/120>. Acesso em: 21 set. 2020

²⁷¹ MATOS, Fernando; DIAS, Reinaldo. **Governança Pública: novo arranjo de governo**. Campinas: Alínea, 2013, p.17-24; MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010, p.113. Nesse sentido, (...) *the term “governance” suggests that there is a gradual “shift away from a certain traditional mode of governing associated with [the term] ‘government’*. *Governance is experimental and innovative; decentralised and more diverse; more flexible and revisable; it allows for improved participation and the coordination of multiple levels of government; and it fosters greater deliberation*. (KOTZÉ, Louis J.; MARAUHN, Thilo. **Transboundary governance of biodiversity**. Boston: Brill Nijhoff, 2014, p.23).

²⁷² *Current use does not treat governance as a synonym for government. Rather governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed*. (RHODES, Roderick Arthur William. **The New Governance: Governing without Government**. **Political Studies**. London: University of Newcastle-upon-Tyne, p.653-660, 1996. XLIV, p.652-3. Disponível em: <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁷³ Nota-se que a pressão global por mais democracia fez o Estado repensar o seu modelo de funcionamento em diferentes partes do mundo, na tentativa de construir estruturas institucionais que permitam o equilíbrio de poder, a participação e a transparência. Compreende-se, assim, que a categoria de governança pública se inspira em teorias democráticas e que as reivindicações dos movimentos sociais por participação nos processos de deliberação nos espaços públicos – bem como a necessidade de eficiência e legitimidade democrática dos governos – a colocam como um arranjo institucional, ou ainda como um projeto democrático de significativa importância. (RONCONI, Luciana.

desenvolvimento sustentável firmados pela ONU, esse modelo de governança democrática dialoga com os *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável* nº 5: *igualdade de gênero*; nº 10: *redução das desigualdades*; e nº 16: *paz, justiça e instituições eficazes*.²⁷⁴

Não é despreciando observar que a participação exsurge enquanto importante princípio constitucional informador do Estado Democrático de Direito, implicitamente decantado dos seus preceitos, a informar a atuação estatal de todos os poderes, em todos os níveis da federação. Discorrer sobre a participação social é o mesmo que escrever sobre a democracia participativa, que nas palavras de Paulo Bonavides é “direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes histórias, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos”.²⁷⁵ Não é por outro motivo que a governança possui entre os seus fundamentos essenciais o princípio da participação social, juntamente ao Estado Democrático de Direito, a transparência e a *accountability*.²⁷⁶

Ressalta-se, *cum granus salis*, que o tema da governança – por ser multinível – empreende estudos multissetoriais.²⁷⁷ Porém, longe da pretensão de esgotá-lo, pretende-se, nesta pesquisa, dar ênfase à noção de boa governança no setor público como um tipo de gestão colaborativa do Estado em parceria com a sociedade civil (cidadãos); demais entes federativos, esferas de poder (a exemplo do Poder Judiciário), órgãos, entidades e políticas públicas;²⁷⁸ tudo a fim de concretizar os

Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa/PR, 11(1): p.21-34, 2011, p.23. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁷⁴ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.14. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

²⁷⁵ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p.33.

²⁷⁶ CORRALO, Giovani da Silva. Boa Governança Municipal. In: MACHADO, Edinilson Donisete; FREITAS, Riva Sobrado de; TAVARES, Ademario Andrade. (Org.). **Direitos Fundamentais e Democracia** V. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, p.398-421, 2014, v.1, p.400. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=236>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁷⁷ Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. Entre as definições mais conhecidas e utilizadas estão as relacionadas à governança corporativa, pública e global. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.17. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁷⁸ Essa disposição está em consonância com o Referencial Básico de Governança – 2014, segundo o qual a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial**

objetivos e metas do desenvolvimento sustentável estabelecidos pela Organização Mundial das Nações Unidas.

Seguindo nessa direção, convém registrar que esse modelo de governança ganhou força na Europa por volta dos anos 2000, tendo como foco central a gestão compartilhada.²⁷⁹ No entanto, nota-se um movimento global²⁸⁰ para se estruturar modelos de governança que envolvam cidadãos e outras partes interessadas (*stakeholders*²⁸¹) na elaboração de metas e planos para o desenvolvimento sustentável, e, recentemente, o tema tem emergido fortemente em diversos países emergentes, como o Brasil, que reivindicam mais democracia, liberdade, transparência e boa utilização dos recursos públicos.²⁸²

Nota-se, por exemplo, que em estudos recentes sobre as mudanças climáticas²⁸³, a preservação do planeta deve ser efetivada a partir do protagonismo e do engajamento dos cidadãos. Em termos estruturais²⁸⁴, a criação de um modelo

Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.18. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁷⁹ RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**. Ponta Grossa/PR, v.11, n.2, p.21-34, 2011, p.22. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 21 set. 2020

²⁸⁰ O novo paradigma de governança inclusiva e colaborativa se espalha pelas cidades de todo o planeta. Essa transformação tem se disseminado por meio da implementação da Agenda 2030 dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, lançada em 2015, e por meio da Nova Agenda Urbana criada durante a Habitat III, em 2016. Trata-se de um movimento sem precedentes para o repensar de novos valores de transformação urbana. (CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES** - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p. 27).

²⁸¹ *Stakeholders* refere-se ao público-alvo. Essa expressão tem sido bastante utilizada dentro do conceito de responsabilidade social para designar todas as pessoas ou empresas (público interno ou externo) que, de alguma forma, são influenciadas pelas ações de uma organização pública ou privada.

²⁸² SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p. 536; Gabriel Wedy sinaliza que será preciso governança e transparência na gestão dos recursos que serão alocados pelos fundos verdes no Brasil, que necessita, por sua vez, superar a cultura da corrupção, do patrimonialismo e da má gestão dos recursos públicos por políticos e burocratas. (WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.169).

²⁸³ Os sistemas de Governança Colaborativa propiciam a abertura para discussão de temas complexos e específicos que impactam diretamente nas mudanças climáticas, como poluição atmosférica, energias e infraestrutura urbana. (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p. 537-538).

²⁸⁴ A estruturação de modelos de Governança Colaborativa passa por questões políticas, institucionais, orçamentárias e técnicas. Diego de Melo Conti enfatiza que os governos locais devem atentar-se para aspectos socioculturais locais para institucionalizar suas políticas e diretrizes, pois cada cidade está inserida em um contexto local único. (CONTI, Diego de Melo. **Governança local para a sustentabilidade: um estudo comparado entre grandes cidades europeias**, 2017, 236f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Estudos de Pós-Graduação em Administração,

público de colaboração precisa dar condições de participação por meio de um ambiente capaz de gerar sinergia para o desenvolvimento sustentável, buscando reduzir efetivamente conflitos e construir consensos sobre as ações sustentáveis e de longo prazo.²⁸⁵

A orientação pelo consenso tem a capacidade de construir ideias sistêmicas de uma comunidade ou sociedade, uma vez que possibilita que cidadãos, organizações da sociedade civil e empresas desempenhem um papel fundamental na criação de políticas de sustentabilidade e na construção de uma visão coletiva (em rede) de futuro.²⁸⁶ Desse trabalho podem nascer ideias que valorizem aspectos positivos e apontem soluções coletivas e consensuais para problemas cotidianos.

Nas cidades, por exemplo, problemas como enchentes, o desemprego em massa, insuficiência de creches para as crianças ou de postos de saúde, podem ser apreciados pela governança pública colaborativa, que, inclusive, poderá contribuir para a construção de uma visão inteligente do habitat urbano (as *smart cities*), adaptando seus planos diretores estratégicos.²⁸⁷ Há, portanto, inúmeros benefícios tanto aos gestores como aos munícipes.²⁸⁸

A título de exemplo prático bem-sucedido, que pode servir como referência e incentivo para os municípios, cita-se a implantação, em 2011, da *Ouvidoria Ativa Municipal de Erechim, RS*. A iniciativa representou a efetivação de um novo canal de interlocução mais humano entre as demandas da comunidade e os serviços prestados

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo, 2017, p.56. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/20001>. Acesso em: 21 set. 2020).

²⁸⁵ HAWKINS, Christopher V.; WANG, XiaoHu. Sustainable Development Governance: Citizen Participation and Support Networks in Local Sustainability Initiatives. SAGE: **Public Works Management & Policy**. California, USA, v.17, p.7-29, 2012, p.23. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/258181617_Sustainable_Development_Governance_Citizen_Participation_and_Support_Networks_in_Local_Sustainability_Initiatives. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁸⁶ CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES** - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p.27.

²⁸⁷ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.14. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁸⁸ A esse respeito, Kissler e Heidemann reforçam que “os atores locais e regionais devem desenvolver ação conjunta movidos pela expectativa de que conseguem avaliar melhor os problemas de sua região do que os atores nacionais ou supra-nacionais”. (KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, maio/jun. 2006, p. 482. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/765>. Acesso em: 21 set. 2020).

pela prefeitura. A *Ouvidoria Ativa* busca o munícipe para ouvir sua opinião sobre o serviço utilizado e, com isso, contribuir para melhorar a qualidade e a eficiência da administração pública. Esse trabalho de pós-atendimento destaca-se como exemplo de inovação. Desde a reorganização da ouvidoria, foram registrados 138.499 contatos de pós-atendimento e 11.555 demandas recebidas — e 79,13% destas tiveram resolução positiva por parte da prefeitura. No total, foram 150.054 registros de atendimentos em cinco anos de atuação, representando uma média de 150 contatos por dia.²⁸⁹

Como se vê, os registros devem servir para subsidiar os gestores no aprimoramento dos processos na administração pública e propor aperfeiçoamentos na prestação de serviços públicos – atribuição, aliás, já prevista pelo art. 13 da Lei nº 13.460, de 2017²⁹⁰ – regulamentada pelo Decreto nº 9.492, de 2018 –, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários. É assim que as ouvidorias podem utilizar problemas individuais para elaborar soluções coletivas.²⁹¹

Essa nova forma descentralizada e democrática de participação popular deve ser incentivada, garantida e reproduzida como um modelo de gestão alternativo às formas excessivamente centralizadoras de governo, pouco transparentes, corporativistas e inconstantes.²⁹² Na mesma linha, pode-se citar: o plano diretor participativo, o orçamento participativo, a realização de consultas populares e audiências públicas, além da criação de conselhos municipais.²⁹³ A respeito do assunto, Paulo Bonavides, na obra *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*, afirma:

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe

²⁸⁹ ERECHIM. Prefeitura Municipal. **Ouvidoria Municipal de Erechim é destaque no site programa cidades sustentáveis.** ERECHIM, fev.2016. Disponível em: <https://www.pmerechim.rs.gov.br/noticia/10673/05-02-2016/ouvidoria-municipal-de-erechim-e-destaque-no-site-programa-cidades-sustentaveis>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁹¹ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública.** Brasília, 86p., 2018, p. 52. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁹² FILHO, Orlando Villas Bôas. A Governança em suas múltiplas formas de expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, vol. 2, p. 671-706, 2016, p. 693-694. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/64/120>. Acesso em: 21 set. 2020

²⁹³ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável.** Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.18, 43. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 21 set. 2020.

assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses.²⁹⁴

Como se vê, a governança participativa “reconhece os excluídos como cidadãos e gera espaços públicos de participação e controle social”.²⁹⁵ Ao encontro disso, defende-se que:

Na governança pública, o cidadão não é mais o “cliente” do Estado, não é aquele que se limita a fazer reivindicações ao Estado, mas um cidadão que encontra novas formas de participação nas decisões e novas formas de promoção da igualdade.²⁹⁶

Ainda, nesse sentido, argumenta-se que:

Esse modelo rompe com a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo da formulação e implementação das políticas públicas; cidadãos passam a ser coprodutores e parceiros, na perspectiva de compartilhamento de responsabilidades.²⁹⁷

As plataformas digitais, por sua vez, compreendem a utilização de redes sociais, de aplicativos para dispositivos móveis e de formulários para realização de pesquisas de opiniões. As cidades podem desenvolver sistemas de coleta de dados de múltiplas fontes, os quais emergem da utilização de diferentes tecnologias e são armazenados em um sistema de *bigdata* e trabalhados por ferramentas analíticas. Isso facilita a criação de indicadores em tempo real com base nos dados coletados, permitindo que a opinião pública e os anseios da população sejam traduzidos. Trata-se de um mecanismo para governança em tempo real.²⁹⁸

²⁹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 51.

²⁹⁵ RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**. Ponta Grossa/PR, v.11, n.2, p.21-34, 2011, p.25. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 21 set. 2020

²⁹⁶ RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**. Ponta Grossa/PR, v.11, n.2, p.21-34, 2011, p.27. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁹⁷ RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**. Ponta Grossa/PR, v.11, n.2, p.21-34, 2011, p.31. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 21 set. 2020. A governança pública abre, assim, um espaço para uma democracia que vai além da democracia representativa, uma vez que implica participação do cidadão na gestão deliberativa das políticas públicas e, portanto, nos processos decisórios.

²⁹⁸ CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo;

Recomenda-se a utilização de plataformas digitais em casos de temas e propostas que envolvam uma parte significativa da população, para grandes cidades e temas de senso comum. Isso tende a facilitar e estimular a participação.²⁹⁹ Em termos de estratégia, o tipo de ferramenta de governança a ser adotada pelas cidades deve considerar o tema ou assunto que será discutido. Em Copenhague, na Dinamarca, por exemplo, as consultas para temas que demandam conhecimento técnico, como a implementação de novas fontes de energias renováveis, são realizadas com grupos de especialistas e redes técnicas, e as consultas mais amplas são utilizadas para temas de conhecimento dos cidadãos comuns.³⁰⁰

Além disso, também podem ser desenvolvidos sistemas híbridos de Governança Colaborativa, os quais juntam ferramentas e estratégias de engajamento e de participação presencial com o digital. Em Londres e em Nova Iorque, por exemplo, as cidades costumam desenvolver esse modelo estratégico no intuito de engajar o público digitalizado e, também, os cidadãos que não possuem acesso à internet.³⁰¹

Essas perspectivas, todavia, não implicam um Estado enxuto, mas um Estado que, sendo 'ativador'³⁰² das forças da sociedade civil, possibilita a inclusão na agenda das políticas públicas dos interesses dominados em um processo simultâneo de transformação da institucionalidade e construção de identidades coletivas, mobilizando a sociedade. Assim, na governança pública, "o Estado não deixa de ser

VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES** - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p. 28.

²⁹⁹ Segundo Ronconi, o fator mais importante para o sucesso, continuidade e institucionalização de uma determinada experiência de governança é a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos. Assim, quanto maior a qualidade e a densidade da representação, maiores serão as chances de sucesso da experiência. (RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**. Ponta Grossa/PR, v.11, n.2, p.21-34, 2011, p.28. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 21 set. 2020).

³⁰⁰ CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES** - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p.28.

³⁰¹ CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES** - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p.28.

³⁰² KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, maio/jun. 2006, p.485. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/765>. Acesso em: 21 set. 2020.

responsável último pela produção do bem público, mas pode transferir ações para o setor privado, ou agir em parceria com agentes sociais”.³⁰³

É preciso registrar, ainda, que a governança colaborativa pode apresentar vulnerabilidades quando seus processos cedem aos interesses privados, desequilibrando forças na tomada de decisão e comprometendo o interesse coletivo. Isso acontece onde as democracias não são amadurecidas ou onde o aparato do Estado é fraco.³⁰⁴ Ademais, processos colaborativos, em muitos casos, podem gerar conflitos e disputas entre os seus membros, uma vez que está em jogo a definição de prioridades para a cidade e, assim, a alocação de recursos públicos, podendo levar as diferentes partes envolvidas ao antagonismo, por exemplo, em situações de embate entre a sociedade civil e as empresas.

Ao se retratar a conjuntura alemã, ressalta-se a importância das alianças municipais de trabalho fundadas em parcerias estratégicas, senão vejamos:

Em conjunto com outros atores da política, sociedade civil e sindicatos, os municípios vêm testando, nos últimos anos, novas formas de criar redes políticas, como os pactos municipais de trabalho, por exemplo. Essas formas situam-se em uma das pontas de um amplo espectro de redes sociais (*networks*), alianças e parcerias, nas esferas local e regional, servindo como matéria-prima para o surgimento da governança pública. Sua conjuntura atual na Alemanha é uma resposta às estruturas e organizações sociais ultrapassadas, que já não têm mais condições de enfrentar as crises econômicas e sociopolíticas e, em especial, o desemprego em massa. As alianças municipais de trabalho têm como *meta* criar novos postos de trabalho e assegurar as vagas nas reformulações da administração pública e dos serviços municipais. Elas unem contratualmente os tradicionais

³⁰³ Estado Ativador é aquele que aciona e coordena outros atores a produzirem o bem público com ele. (RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**. Ponta Grossa/PR, v.11, n.2, p.21-34, 2011, p.25. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 21 set. 2020).

³⁰⁴ Jean-Jacques Rousseau, por sua vez, assinala que nada é mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos. (ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du Contrat Social**. eBook Kindle, Mozambook, 2001, p. 41-2). Igualmente, na filosofia política de Aristóteles, esse traço de conduta do Estado é caracterizado de “mau uso” do poder político ou de “más formas” de governo, isto é, aquela em que os governantes visam ao seu próprio interesse, ao contrário das “boas formas”, em que o governo é orientado exclusivamente para o interesse público. (ARISTÓTELES. **A Política**. Coleção Folha Livros que Mudaram o Mundo. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010, p.258). Em razão disso, a atuação na condição de cidadão pressupõe, de um lado, uma conduta vigilante – orientada para a defesa do interesse público – e, de outro, uma ação conjunta – voltada em benefício da coletividade, obedecendo aos padrões do bem comum. A participação da população na construção de uma gestão urbana amplamente democrática, em profunda conexão com o princípio do desenvolvimento sustentável, é essencial para o exitoso processo de planejamento urbano e de gestão (distribuição e alocação) dos recursos orçamentários em áreas essenciais ao desenvolvimento das cidades.

parceiros sociais (associações de empregadores, sindicatos e Estado) em parcerias estratégicas.³⁰⁵

No entanto, o ambiente de discussão e de formulação de parcerias deve ser profissional e ter como premissa fundamental o saber ambiental (a preocupação com os valores ambientais), a cooperação, de forma que seja elucidada uma solução para um determinado problema, sempre levando em conta o princípio do desenvolvimento sustentável.³⁰⁶

Outrossim, em termos econômicos, a colaboração permite que novas economias sejam discutidas e implementadas, possibilitando a criação de um capitalismo mais humano, equilibrado e verde. Trata-se de um movimento importante para o desenvolvimento de uma economia regenerativa, compartilhada e circular.³⁰⁷ Essas variáveis podem guiar as estratégias e os caminhos para uma nova economia, a preservação do meio ambiente e a justiça social.³⁰⁸

Em suma, acredita-se que os gestores públicos locais podem se beneficiar enormemente com a concepção de governança pública, desde que, é claro, estejam atentos aos quatro pilares fundamentais do desenvolvimento sustentável e, para isso, precisam planejar estrategicamente as mudanças e as inovações na sociedade,

³⁰⁵ KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, maio/jun.2006, p.491. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/765>. Acesso em: 21 set. 2020.

³⁰⁶ RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**. Ponta Grossa/PR, v.11, n.2, p.21-34, 2011, p.26. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 21 set. 2020

³⁰⁷ As cidades que adotam modelos econômicos regenerativos buscam restaurar os seus sistemas ecológicos, equilibrando a equação de produção e consumo. Já a economia compartilhada estimula o consumo colaborativo a partir do compartilhamento de bens, produtos e serviços. Por último, a ideia de economia circular fundamenta-se nos princípios de redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia, na expectativa de fomentar um mercado de circuito fechado. Isso significa repensar os paradigmas da atualidade, visando a uma economia mais verde e sustentável. (CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES** - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p.31-32).

³⁰⁸ As cidades devem ter como foco a qualidade de vida dos cidadãos e, para isso, precisam estar atentas a mudanças e inovações, buscando desenvolver práticas de sustentabilidade a partir do seu capital mais precioso: as pessoas. Isso significa ser protagonista do seu próprio futuro, definindo tendências e construindo ações e projetos inovadores através de modelos colaborativos. (CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES** - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p.32).

buscando desenvolver práticas sustentáveis a partir do seu capital mais precioso: a comunidade de cidadãos. Isso significa ser protagonista do seu próprio futuro, definindo tendências e construindo ações e projetos inovadores através de modelos cada vez mais democráticos e colaborativos.³⁰⁹

3.1 SUJEITOS DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: ESTADO E SOCIEDADE CIVIL (UMA RELAÇÃO DIALÉTICA)

A sociedade civil e o Estado são os sujeitos da governança democrática, ambos dialogam e se conformam mutuamente, um exercendo influência sobre o outro. E essa mútua influência dialética ocorre tanto na arena institucional como na não-institucional (pois o fenômeno político é bem mais amplo do que a política institucionalizada), e nas escalas local, nacional, regional e global.³¹⁰

O Estado é o sujeito que ocupa primariamente a arena institucional da governança democrática, e todas as ações do Estado caracterizam-se por estarem revestidas com o manto da institucionalidade, inclusive aquelas decorrentes do diálogo interinstitucional entre órgãos autônomos e poderes constituídos, tal como ocorre na governança judicial, cuja abordagem associada às políticas públicas será analisada posteriormente.³¹¹ Na escala global, as organizações internacionais (como a ONU, a OMC, a OTAN etc.) “também se alocam na arena institucional, mas isso porque, em última análise, os Estados são os membros formadores de tais organizações que ‘concederam’ parte do seu manto institucional a elas”.³¹²

³⁰⁹ (CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES** - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p.32).

³¹⁰ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.8. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

³¹¹ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.8. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

³¹² MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.8. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

A sociedade civil, por outro lado, tem como principal lócus a arena não-institucional, ou seja, “a arena onde os atos não estão vinculados ao Estado, não foram mandados nem planejados pelo mesmo, ainda que tais atos tenham grande força política”.³¹³ A título de exemplo, cita-se a atuação majoritária dos movimentos sociais e ONGs, os quais, por si próprios, com ou sem a aquiescência do Estado (e muitas vezes estão protestando contra atos do Estado), promovem, sob diversas formas, intensa argumentação pública.³¹⁴ No mesmo sentido, “os meios livres de imprensa, a comunidade científica, as empresas e o setor corporativo, as escolas, as comunidades religiosas etc”.³¹⁵ Todos esses atores fazem parte integrante da sociedade civil e são sujeitos aptos a promoverem a argumentação pública no seio da sociedade.

Entretanto, a atuação da sociedade civil não deve se confinar somente na arena não-institucional: pelo contrário, a abertura de espaços e instrumentos institucionais à participação da sociedade civil, inclusive em processos de tomada de decisão, deve ser cada vez mais incentivada e regulamentada pelo Estado.

Nesse sentido, a atribuição de legitimidade processual ativa às pessoas coletivas da sociedade civil (associações em geral, como ONG's e movimentos sociais) na defesa de interesses coletivos ou difusos (como a proteção do meio ambiente) “constitui-se em um exemplo de abertura à sociedade civil de instrumentos e espaços institucionais de poder vinculativo (as ações jurisdicionais e o poder judiciário, respectivamente), os quais também possuem um caráter deliberativo”³¹⁶, embora a

³¹³ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.9. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

³¹⁴ Os novos atores sociais (movimentos sociais e ONGs) são, hoje, um dos maiores exemplos da sociedade civil politicamente atuante. Adentrando um pouco mais na história desses novos atores sociais, observamos que o processo de surgimento e conformação dos mesmos ocorreu nas décadas de 60 e 70 do século XX. Essa época observou o fenômeno do surgimento dessas organizações até então pouco convencionais e que, dada sua flexibilidade, capacidade de mobilização, informalidade, largo espectro de tática de atuação e espontaneidade, provaram estar mais aptas para cativar a opinião pública, catalisar potenciais reivindicativos, agregar interesses e resgatar no imaginário coletivo esperanças e motivações ofuscadas. (PEREIRA, Rodolfo V. **Direito Constitucional Democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p.194).

³¹⁵ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.9. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

³¹⁶ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.10. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

deliberação aqui ocorra dentro dos parâmetros jurídico-processuais, como será analisado em capítulo próprio.

De toda forma, o que há de mais caracterizador na atuação da sociedade civil, seja em espaços institucionais ou não-institucionais, é o fato de que ela é o sujeito da governança democrática que, por excelência, “promove a argumentação pública; é nela que recai e é para o empoderamento dela que se advoga, portanto, a ideia de participação-deliberativa”.³¹⁷

Concluída a análise sobre os sujeitos da governança democrática, passa-se, agora, para um breve estudo da ‘boa’ governança como um direito fundamental.

3.2 A BOA GOVERNANÇA: UM DIREITO FUNDAMENTAL

O ponto fulcral deste trabalho é analisar a relevância do pilar da boa governança para a promoção do princípio do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas urbanas. Para a realização adequada desse mister, duas essenciais reflexões já foram feitas: a compreensão do termo desenvolvimento sustentável e a noção de governança (mais propriamente, de governança pública). Entretanto, não se avançou a nível conceitual no que seja a ‘boa’ governança, elementar para as próximas reflexões.

A título de resgate, mas sem querer retomar as considerações sobre governança, é possível observar na maioria das definições do termo – sem excluir outras possibilidades – a sua identificação com a ideia de abertura à sociedade e aos cidadãos (perspectiva sociedade e Estado), o agir em rede de forma articulada, o empoderamento social via instrumentos da democracia semidireta ou participativa. Obviamente que se trata de uma dimensão das várias trabalhadas pelos estudiosos e organismos internacionais, talvez aquela mais presente e destacada neste trabalho.

Para o Banco Mundial, boa governança é sinônimo de sólida gestão para o desenvolvimento.³¹⁸ Em sequência, o documento citado, ao discorrer sobre as falhas

³¹⁷ MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, p.1-29, jan./dez. 2014, p.9. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto. Acesso em: 21 set. 2020.

³¹⁸ WORLD BANK. **Governance and Development: The World Bank's Experience**. Washington: The World Bank, 86p, 1994, p.7-8. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

governamentais, afirma que o desenvolvimento não traz automaticamente a boa governança e que a pobreza, o analfabetismo e a falta de instituições fortes dificultam a sua efetivação. Em outras palavras, a governança não tende necessariamente à melhora *de per si*, o que requer das pessoas a busca permanente pela 'boa' governança.³¹⁹ Em 1994, de forma mais precisa, essa agência internacional resumiu a boa governança como:

(...) previsível, aberta e esclarecida politicamente (processos transparentes); uma burocracia imbuída com uma ética profissional; um Poder Executivo responsável pelas suas ações; e uma forte participação civil nos assuntos públicos; e tudo sob o Estado de Direito.³²⁰

Ainda, a *Organization for Economic Co-Operation and Development (OCDE)*, em meados da década de 1990, já defendia a interligação de ideias como boa governança, desenvolvimento participativo, direitos humanos, democratização, transparência, Estado de Direito e responsabilização como inerentes ao fim desenvolvimentista.³²¹ Nessa linha, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento apresentou as seguintes características da boa governança:

(...) participativo, sustentável; legitimado e aceito pelo povo; transparente; promotor da justiça e igualdade; capaz de desenvolver os recursos e métodos da governança; promotor do equilíbrio de gêneros; tolerante e receptivo às diferenças; hábil na mobilização de recursos para fins sociais; atuação conforme o Estado de Direito; eficiência e efetividade no uso dos recursos; geração e comandos respeitosos e verdadeiros; responsável; capaz de definir e conduzir às soluções nacionais; hábil e facilitador; mais regulador do que

³¹⁹ WORLD BANK. **Governance and Development: The World Bank's Experience.** Washington: The World Bank, 86p, 1994, p.10-11. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

³²⁰ *Good governance is epitomized by predictable; open, and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law.* (WORLD BANK. **Governance and Development: The World Bank's Experience.** Washington: The World Bank, 86p, 1994, p.7. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020).

³²¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Development Co-operation Guidelines Series. Participatory Development and Good Governance.* Paris: Head of Publications Service, 1995, p.6,8. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/31857685.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

controlador; capaz de negociar com questões temporais; serviços focados.³²²

Em termos conceituais, a boa governança pode ser entendida “como uma meta e um processo que acelera o crescimento, a equidade e o potencial de desenvolvimento humano para as pessoas e a sociedade”.³²³

Apresentada essa breve matriz conceitual, mas ainda relacionando-a, Juarez Freitas nos leva a refletir sobre o direito à boa administração³²⁴, elevado à condição de um direito fundamental na União Europeia, nos termos do artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais de Nice.³²⁵ Essa disposição pode ser compreendida como uma norma implícita de direito fundamental na ordem constitucional brasileira, alicerçada nos princípios e regras expressas na Constituição, enquanto um verdadeiro somatório de direitos subjetivos públicos.³²⁶ Ademais, o autor avança ao esclarecer que o direito fundamental à boa administração pública pode ser assim compreendido como:

³²² *Participatory; Sustainable; Legitimate and acceptable to the people; Transparent; Promotes equity and equality; Able to develop the resources and methods of governance; Promotes gender balance; Tolerates and accepts diverse perspectives; Able to mobilise resources for social purposes; Strengthens indigenous mechanisms; Operates by rule of law; Efficient and effective in the use of resources; Engenders and commands respect and trust; Accountable; Able to define and take ownership of national solutions; Enabling and facilitative; Regulatory rather than controlling; Able to deal with temporal issues; Service-oriented.* (UNITED NATIONS. United Nations Development Programme. **Reconceptualizing Governance**. Nova York: 1997, 104p., p.19. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/268781?ln=en>; https://www.researchgate.net/publication/265292783_Reconceptualising_Governance. Acesso em: 21 set. 2020).

³²³ *Good governance should be conceptualized as a goal and as a process that accelerates growth, equity, and human development potential for the people and the society.* (PRADHAN, Rudra Prakash; G. S. Sanyal. Good governance and human development: Evidence from Indian States. **Journal of Social and Development Science**. [S.l.], vol.1, n.º.1, p.1-8, 2011, p.2-3. Disponível em: https://ojs.amhinternational.com/index.php/jsds/issue/view/Issue_1. Acesso em: 21 set. 2020).

³²⁴ FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2009, p.219.

³²⁵ Artigo 41. Direito a uma boa administração: 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua. (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Jornal Oficial da União Europeia C 303/17, 14 dez.200, não paginado. Disponível em: <https://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/41-direito-uma-boa-administracao>. Acesso em: 21 set. 2020).

³²⁶ CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governança. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v.18, n.1, p.165-184, jan./abr. 2017, p.177. Disponível em:

o direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.³²⁷

Dando seguimento ao assunto, o autor elenca outros elementos que também corporificam o direito fundamental à boa administração pública, como a transparência, a dialogicidade, a imparcialidade, a probidade, a legalidade, a atuação preventiva e precavida e a eficácia.³²⁸ Pretende-se dizer, com isso, que quando a administração pública atua em plena sintonia com as normas constitucionais – princípios e regras –, está-se diante de uma boa administração pública, logo, concretizada. Ao não se observarem estas disposições vinculantes à administração, inerente será o afastamento da concretização desse direito fundamental, ou seja, quanto maior for o distanciamento das normas que a vinculam mais distante se estará dele.³²⁹

Essa compreensão possui a devida fundamentação teórica, por óbvio, até porque “interpretar uma norma é interpretar o sistema inteiro, pois qualquer exegese comete, direta ou obliquamente, uma aplicação da totalidade do Direito, para além da sua dimensão textual”.³³⁰ A essas reflexões deve-se trazer à tona as considerações teóricas de Robert Alexy acerca das normas de direito fundamental, que podem ser oriundas diretamente da Constituição ou adstritas a outras normas de direito fundamental, a depender de uma correta justificação baseada em direitos fundamentais.³³¹ Igualmente, destaca-se a construção de José Joaquim Gomes Canotilho, que concebe a existência de direitos fundamentais extraconstitucionais e

https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governanca. Acesso em: 21 set. 2020.

³²⁷ FREITAS, Juarez. **Discricionariade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 220.

³²⁸ FREITAS, Juarez. **Discricionariade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2009, p.222-224.

³²⁹ CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governança. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v.18, n.1, p.165-184, jan./abr.2017, p.178. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governanca. Acesso em: 21 set. 2020.

³³⁰ FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.75.

³³¹ ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 66-71.

materialmente fundamentais, e os direitos fundamentais dispersos, a considerar a ordem constitucional um sistema aberto de princípios e regras.³³²

Cotejadas essas considerações, já é possível afirmar que o direito à boa administração é um direito fundamental. Poder-se-ia, em sucedâneo, considerar o direito à boa governança também um direito fundamental? Acredita-se que sim.³³³

A boa governança, consoante os detalhamentos conceituais já efetivados, remete a elementos nucleares daquilo que pode ser considerado uma boa administração, especialmente quando se tem por base a participação, a responsabilização e a transparência em um Estado Democrático de Direito. Ela denota a observância e o cumprimento dos preceitos constitucionais vinculantes à administração pública. Naturalmente, não seria possível cogitar a existência de uma boa governança sem considerar a legalidade, a moralidade, a publicidade, a impessoalidade, a motivação, a participação e o controle da administração e dos respectivos gestores.³³⁴

Nota-se, por conseguinte, a íntima relação da boa governança com as atividades intraorganizacionais da Administração Pública, ou seja, a forma pela qual os recursos públicos são dirigidos, controlados e avaliados, a fim de otimizar o seu uso, reduzir riscos, agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance dos resultados esperados. São exemplos típicos da aplicação desta perspectiva: a governança de pessoal (técnicos preparados), de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações, comprometida com um programa de governo sério, altruísta e bem elaborado.³³⁵

Assim, a boa governança, entrelaçada às normas constitucionais norteadoras das atividades administrativas (na perspectiva intraorganizacional), constitui-se em norma de direito fundamental, enquanto fim a ser buscado pelas administrações públicas, em todos os níveis, na concretização dos deveres postos pela ordem jurídica

³³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999, p. 374-380.

³³³ CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governança. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v.18, n.1, p.165-184, jan./abr. 2017, p.179. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governanca. Acesso em: 21 set. 2020.

³³⁴ CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governança. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v.18, n.1, p.165-184, jan./abr. 2017, p.179. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governanca. Acesso em: 21 set. 2020.

³³⁵ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.150-1.

cogente, especialmente aqueles voltados para a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável, respeitando e resguardando, elementarmente, a autonomia dos entes que integram o pacto federativo nacional.³³⁶

3.3 O OBJETIVO DA BOA GOVERNANÇA: UM OLHAR VOLTADO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

O conteúdo abordado até este momento já dá mostras de que o objetivo precípuo da boa governança é servir de instrumento aos governos para que, por meio da efetiva participação popular e da gestão político-administrativa no setor público, implementem políticas públicas que alcancem adequadamente os objetivos e as metas do desenvolvimento sustentável, em benefícios das presentes e futuras gerações.

Nota-se, portanto, que o objeto imediato da boa governança é o desenvolvimento sustentável, já abordado neste trabalho, e o objeto mediato são as políticas públicas, cuja análise será realizada a seguir.

Inúmeras definições têm o vocábulo política. A primeira acepção refere que política engloba tudo aquilo que “diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações”.³³⁷ Em segundo lugar, política pode ser encarada como o “conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter o poder”. E, em terceiro, é “a arte de governar e realizar o bem público”.³³⁸

³³⁶ CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governança. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v.18, n.1, p.165-184, jan./abr.2017, p.179. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governanca. Acesso em: 21 set. 2020.

³³⁷ HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1.ed., p.23-39, 2009, p.28. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/do_sonho_do_progresso_as_politicas_de_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.

³³⁸ HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1.ed., p.23-39, 2009, p.29. Por isso, o desenvolvimento como um alvo a ser perseguido pela política deve ser qualificado para representar de fato um bem público; um processo de desenvolvimento que cristaliza desigualdades sociais, ou que destrói a natureza, por exemplo, não será visto como um bem público. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/do_sonho_do_progresso_as_politicas_de_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.

A política é concebida, finalmente:

como a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios ou distritos especializados).³³⁹

E, o público, por sua vez, diz respeito ao plano das questões coletivas, distinguindo-se do privado, do particular, do individual, bem como difere do estatal, sendo uma dimensão mais ampla que se divide em estatal e não-estatal.³⁴⁰

Avançando, após essas breves distinções, é possível trazer uma interessante definição do termo 'políticas públicas' utilizada pelo Ministério da Saúde brasileiro:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.³⁴¹

Destaca-se nessa definição a ideia de que as políticas proporcionam uma orientação à ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático: a descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica dos governantes. Cada novo governo representa descontinuidades. Até certo ponto isso é positivo, pois permite inovações e avanços. Mas, a descontinuidade administrativa leva frequentemente ao abandono de diretrizes vigentes em áreas de

³³⁹ HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1.ed., p.23-39, 2009, p.29. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/do_sonho_do_progresso_as_politicas_de_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.

³⁴⁰ O significado original do termo público é o que é de todos, o que é do povo, em oposição ao privado, que significa o que é de uma pessoa ou de um grupo restrito de pessoas. É indevido tomar como sinônimos o público (o que é de todos, do povo) e o estatal (o que é do Estado). O estatal é uma dimensão do público, está a seu serviço, mas não o esgota. (SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v.3, n.56, p.119-149, set./dez. 2018, p.123. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688/7826>. Acesso em: 21 set. 2020).

³⁴¹ BRASIL. Ministério da Saúde. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos**. Brasília, 2006, p.9. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.

grande relevância e à criação de outras, bastante distintas e não raro contraditórias em relação às anteriores, gerando desperdício de energia e de recursos financeiros.³⁴² Políticas institucionalizadas evitam a descontinuidade excessiva, e a governança, na perspectiva dos entes federados e das esferas de poder, tem muito a contribuir nesse sentido, como será visto no capítulo “5”, item “5.2”.

A definição ainda ressalta que a explicitação das políticas públicas indica aos cidadãos as intenções do governo em cada área, permitindo a sua participação. O Estado deixa de ser uma “caixa-preta” na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas (compartilhadas com transparência), de modo que os cidadãos podem apoiar, monitorar ou lutar para alterar a política pública.³⁴³

Brevemente elucidado o assunto, a partir de agora, compete direcionar o objetivo da boa governança (e seus objetos mediato e imediato) ao contexto urbano (espaço local³⁴⁴), afinal de contas é lá onde se concentra grande parcela dos problemas que vão de encontro aos pilares do desenvolvimento sustentável; é lá, também, o lugar onde o cidadão exerce seus direitos civis, políticos e sociais, labora e se relaciona com os demais cidadãos. Esse lugar onde todos devem se sentir acolhidos é a cidade das presentes e das futuras gerações.

³⁴² SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v.3, n.56, p.119-149, set./dez. 2018, p.123. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688/7826>. Acesso em: 21 set. 2020

³⁴³ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v.3, n.56, p.119-149, set./dez. 2018, p.127. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688/7826>. Acesso em: 21 set. 2020. Maria Paula Dallari Bucci conceitua o termo políticas públicas, como: o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.(BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, p.1-47, 2006, p.39. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066888/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari_O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf. Acesso em: 21 set. 2020).

³⁴⁴ A expressão “espaço local” possui um sentido abrangente, não se limitando somente ao município, mas ao “espaço mais próximo do cidadão”, podendo ser este o bairro, o quarteirão e até mesmo a região. São lugares onde se constata um maior comprometimento com a consagração do bem comum, devido às melhores condições de participação nas decisões tomadas pelo poder local e de fiscalização delas. (COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERNANY, Ricardo (Org.). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, p.105).

4 AS CIDADES DAS PRESENTES E DAS FUTURAS GERAÇÕES

Desde os primórdios da história da humanidade são descobertos novos elementos acerca do modo de vida do *homo erectus*, *homo habilis* ou *homo sapiens*. Não se pode, portanto, deixar de considerar, na história contemporânea, uma categoria bem particular, qual seja, o *homo urbanus*.³⁴⁵ As cidades são a maior força político-econômica do século XXI e reúnem uma capacidade única para participação e articulação da sociedade civil na criação de soluções sustentáveis e na elaboração de planos estratégicos de longo prazo.³⁴⁶

O enfoque urbano apareceu no cenário internacional a partir da década de 1990, por meio de movimentos que impulsionaram as cidades em direção a modelos colaborativos de governança pelo desenvolvimento sustentável, a exemplo da Carta de Aalborg, na Europa.³⁴⁷ O documento destaca que as cidades devem estabelecer planos para o desenvolvimento de políticas de longo prazo em prol do desenvolvimento sustentável, a partir de processos colaborativos e fundamentados em princípios de transparência.³⁴⁸ Ademais, a gestão precisa ser integrada e eficiente

³⁴⁵ SILVA, José Antônio Tietzmann; OLIVEIRA, Ramon Souza. Desafios para as Cidades Sustentáveis no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito UFG**. Goiás, n.02, v.34, p.28-48, jul./dez. 2010, p.29. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/10022/9527>. Acesso em: 05 nov. 2020.

³⁴⁶ CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES** - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p.24.

³⁴⁷A Conferência Aalborg+10 – Inspirando o Futuro – foi um marco para o desenvolvimento de uma metodologia para a construção de cidades sustentáveis. Inclusive, por meio dela nasceu no Brasil o Programa Cidades Sustentáveis, o qual vem engajando prefeitos em todo o território nacional em uma grande onda de sustentabilidade para as cidades. CARTA DAS CIDADES E VILAS EUROPEIAS PARA A SUSTENTABILIDADE **Carta de Aalborg**. [S.l., 2004]. Disponível em: https://www.cm-vfxira.pt/cm-vfxira/uploads/writer_file/document/11544Compromissos_de_Aalborg.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

³⁴⁸A pesquisadora Maria da Glória Gohn associa as ideias da Conferência Aalborg+10 ao conceito de governança local, que, segundo ela, seria: "(...) um conceito híbrido que busca articular elementos do governo local com os de poder local. Ele se refere a um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas (estatais e não estatais) e organizações privadas". (GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar Queiróz; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, p.57-94 (capítulo 2), 2004, p.64).

para a sustentabilidade, baseada no princípio da precaução sobre o ambiente urbano e seu entorno.³⁴⁹

Avançando no assunto, houve a promoção de conferências do Habitat promovidas pela Organização das Nações Unidas nos anos de 1976 (Habitat I – Vancouver, Canadá), 1996 (Habitat II – Istambul, Turquia), 2001 (Istambul+5 - Nova Iorque, EUA) e 2016 (Habitat III – Quito, Equador),³⁵⁰ todas elas demonstrando que as atividades humanas ocorrem e se desenvolvem no âmbito local e, em sua maior parte, em áreas urbanas.³⁵¹ E, de fato, a preocupação mundial com o habitat nos centros urbanos encontra-se deveras justificada, como será analisado nos itens deste capítulo.

Por agora, importa trazer presente o conceito jurídico de município e as competências constitucionais desse ente federado, de modo a reconhecê-lo como ente político capaz de realizar transformações holísticas no cenário local, em prol do desenvolvimento sustentável.

4.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS

Na ordem legal, o Município Brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (art. 41, inciso III, do Código Civil³⁵²), e, como tal, dotado de capacidade civil

³⁴⁹ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.35. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

³⁵⁰ A conferência Habitat I foi concomitante à criação do Centro das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos, em Nairobi, no Quênia. Em sequência, a conferência Habitat II possibilitou a produção de dois documentos internacionais: a Declaração de Istambul (sobre os Estabelecimentos Humanos) e a Agenda Habitat. (SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v.1, n.43, p.133-176, jul./set.2006, p.140-141. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/home/publicacao.asp?key=13760>. Acesso em: 05 nov. 2020). A conferência Habitat III, por sua vez, reafirmou o 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. (NAÇÕES UNIDAS. Habitat III (HIII). **Nova Agenda Urbana**. 66p. 2019, p.4. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020).

³⁵¹ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.537.

³⁵² Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: (...); III - os Municípios; (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 05 nov. 2020).

plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (art. 37, §6º da CF/88³⁵³).

O seu governo é constituído de dois poderes, o Executivo (Prefeitura) e o Legislativo (Câmara dos Vereadores), cada qual possuindo prerrogativas específicas e indelegáveis. Sua área abrange uma extensão territorial determinada, que contém a cidade (sede deste) e a zona rural.

A importância do Município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil ocorre, sobretudo, em razão da autonomia conferida a ele. Pode-se afirmar que, bem antes da CF/88, que reconheceu o Município como ente federativo, já se falava do Município como entidade estatal de 3º grau³⁵⁴, ao lado da União e dos Estados-Membros. Argumentos contrários³⁵⁵ à dignidade federativa dos Municípios são de ordem excessivamente formal e devem ceder diante da autonomia municipal, em especial, da autonomia legislativa, que é conferida pelo ordenamento ao Município de acordo com os critérios horizontal e vertical de competências.

Paulo Bonavides assevera que, com a nova ordem constitucional de 1988, o Município “alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das

³⁵³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...); § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 nov. 2020).

³⁵⁴ Dizia Hely Lopes Meirelles, o "Município Brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem decrescente de nossa Federação: União – Estados – Municípios". Essa, inclusive, é a dicção do artigo 18 CRFB/88, que compreende os Municípios como entes integrantes da organização político administrativa da República Federativa do Brasil. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 13ª ed., 2003, p.47).

³⁵⁵ José Afonso da Silva e José Nilo de Castro sustentam, por sua vez, que não há federação de Municípios, porque os Municípios não têm representação no Senado Federal, não podem propor emendas à Constituição, não possuem poder judiciário, nem possuem território. Para José Nilo de Castro, [...] é o Município entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais. É dizer: possui o Município dignidade constitucional. É autônomo na Constituição de hoje quanto nas anteriores, desde 1934. Falecia-lhe apenas a auto-organização. Não detém autonomia federativa. (CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.29). De acordo com José Afonso da Silva, [...] a Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município é entidade de 3º grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo. *Data vênia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Em que muda a federação brasileira com incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.474).

Constituições antecedentes”.³⁵⁶ Então, com o reconhecimento do Município como parte integrante da federação, fala-se de “federalismo trino”³⁵⁷, que não corresponde ao federalismo dual dos norte-americanos.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao encontro da normativa constitucional, fixou entendimento de que o Município é componente da estrutura federativa e, nessa condição, é também dotado de competências exclusivas que traçam o âmbito de sua autonomia política.³⁵⁸ Apenas para arrematar, por autonomia deve-se entender a “capacidade de autodeterminação, dentro de um rol de competências constitucionalmente definidas”³⁵⁹, que servem de raia inviolável para o poder de agir livremente dentro desses limites. Superada essa questão inicial, cumpre agora avançar a respeito da técnica para repartição de competência constitucionais.

A principal característica da federação é a descentralização política, que consiste na repartição de competências entre os entes federativos. Descentralização política é, portanto, repartição dos poderes de decisão. A CF/88 efetua repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes: federal, estadual e municipal, e adota como técnica o princípio da preponderância dos interesses, em que as matérias de interesse nacional são de competência da União; matérias de interesse regional, de competência dos Estados-membros e matérias de interesse local, de competência do Município. O Distrito Federal, conforme art. 32, §1º da CF/88, acumula matérias de interesse regional e local.

Todavia, diante da dificuldade e complexidade de caracterizar o que é interesse nacional, regional e local, porque não se trata de questão jurídica, mas sociológica e política, o ordenamento constitucional brasileiro passou a adotar a técnica de repartição de competência que enumera, expressamente, os poderes da União (arts. 21 e 22) e dos Municípios (art. 30), reserva aos Estados as competências que não são vedadas no texto constitucional – competência remanescente (art. 25, §1º) – e atribui ao Distrito Federal competências dos Estados e dos Municípios – competência

³⁵⁶BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.312.

³⁵⁷ Para Regina Maria Macedo Nery Ferrari, [...] a atual lei fundamental brasileira, abraçando o federalismo, prevê uma divisão tricotômica, isto é, determina a existência de um terceiro nível na composição do nosso Estado Federal: a União, ordem total; os Estados-Membros, ordens regionais, e os Municípios, ordens locais. (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p.58).

³⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.549/GO**. Rel. Min. Cármen Lúcia, Requerente: Procurador-Geral da República, julgamento em 31 out.2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2314834>. Acesso em: 05 nov. 2020.

³⁵⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p.271.

cumulativa (art. 32, §1º), com exceção do art. 22, inciso XVII. Além disso, estabelece competências comuns (art.23) e concorrentes (art.24).³⁶⁰

Com relação à competência municipal, importante destacar que o legislador constituinte optou por enumerar em um mesmo artigo as competências legislativas e materiais, abandonando a técnica de separar essas modalidades em artigos diferentes. A presente análise assume, contudo, a proposta de abordar tão somente as competências legislativas dos incisos I e II do art. 30 da CF/88.

A respeito do inciso I do art. 30 (compete aos Municípios legislar sobre assunto de interesse local), Manoel Gonçalves Ferreira Filho observa que, desde a Constituição de 1934 (art. 13, caput), atribuíam-se ao Município a competência legislativa nas matérias de peculiar interesse³⁶¹ ou, diga-se, tudo aquilo que for, predominantemente, de seu interesse no confronto com os interesses do Estado e da União.³⁶²

De acordo com Celso Ribeiro Bastos, o conceito-chave utilizado para definir a área de atuação do Município é o interesse local.³⁶³ Porém, alerta-se, desde já, ser

³⁶⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p.85.

³⁶¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários Constituição Brasileira de 1988**. Vol1. Arts 1º a 103. São Paulo: Saraiva, 1997, p.211.

³⁶² TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 19ªed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.106. Nas lições de Hely Lopes Meirelles, [...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ªed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.109).

³⁶³ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319. Por interesse local, Regina Maria Macedo Nery Ferrari entende como "aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais". (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.59). Vide a ementa a seguir: ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO MUNICIPAL N. 29.231/2008. RESTRIÇÃO DE HORÁRIO PARA CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS DE CARGA E SUAS OPERAÇÕES NO ÂMBITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE A CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS NA SUA CIRCUNSCRIÇÃO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE ATENDIDOS. PRECEDENTES DO STF. 1. À luz do art. 22, XI, combinado com o art. 30, I e II, ambos da Carta Magna de 1988, o município ostenta competência constitucional para legislar acerca das questões de interesse local. 2. Em âmbito infraconstitucional, o Código Nacional de Trânsito ruma para o mesmo norte e atribui competência ao município para legislar a respeito do trânsito de veículos no seu âmbito territorial, consoante se infere do seu art. 24, I e XVI. 3. Logo, não se vislumbra que o Decreto n. 29.231, de 24 de abril de 2008, padeça de qualquer ilegalidade, porquanto tão somente restringiu o horário de circulação de veículos de carga e suas operações nos períodos compreendidos entre 06 horas às 10 horas e das 17 horas às 20 horas, no interior da área delimitada pela orla marítima da cidade do Rio de Janeiro. 4. Também não revela atentatório ao princípio da razoabilidade decreto municipal que restringe o horário de circulação de

inconcebível a ideia de um interesse exclusivamente municipal (apenas predominante), isso porque, sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo³⁶⁴. O autor alerta que a competência municipal ficará sob o foco de uma disputa com as demais pessoas de direito público, pois o mero interesse local não exclui o interesse estadual e mesmo nacional. Então, importante demonstrar que o interesse local é mais expressivo do que o estadual e o nacional.³⁶⁵

Ao encontro disso, merece registro a decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em 29 de setembro de 2017, negando seguimento ao Recurso Extraordinário nº 937.488/SP interposto pela Associação Paulista de Supermercados, que impugnava acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, segundo o qual é constitucional a Lei Municipal nº 16.062/14 do Município de São Paulo, que dispõe sobre o descarte de embalagens recicláveis em todos os pontos comerciais situados no Município. A decisão monocrática proferida pelo ministro Dias Toffoli considerou que a Lei Municipal nº 16.062/14 dispõe acerca de política de proteção ao meio ambiente direcionada aos estabelecimentos varejistas da urbe, constituindo matéria de interesse local do Município por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das embalagens recicláveis.³⁶⁶

veículos de carga e suas operações em determinada área da cidade, na qual o trânsito é sabidamente caótico. 5. **As informações prestadas pela autoridade coatora dão conta que a restrição do tráfego de veículos de carga reduziu em mais de 50% (cinquenta por cento) o número de horas de congestionamento em "nível F" (nível crítico de classificação de fluidez em via pública), bem como diminuiu de 18% (dezoito por cento) para 11% (onze por cento) o número de veículos que enfrentam congestionamento.** 6. Os 10 (dez) dias concedidos pelo Decreto n. 29.231/2008 para adaptação às alterações não se mostra exíguo, máxime porque as alterações foram apenas de cunho logístico e o aludido prazo mostra-se razoável para esse mister. 7. Recurso ordinário não provido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 29990/RJ**. Recorrente: SINDIVIDRO SINDICATO DO COMÉRCIO ATACADISTA DE VIDRO PLANO E OUTROS. Recorrido: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Julg. 08 set. 2009. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portals/Processos/Consulta-Processual>. Acesso em: 05 nov. 2020).

³⁶⁴ Serviços públicos de saneamento, por exemplo, que envolvem o abastecimento de águas, esgotamento sanitário, coleta, transporte de resíduos e drenagem podem envolver vários Municípios. A captação da água começa em um, a tubulação passa em outros até chegar às casas das pessoas. Os efeitos de uma indústria poluidora e suas potenciais externalidades negativas também não se limitam ao local em que está instalada, pois seus efeitos negativos deslocam-se com o vento, com as águas no leito dos rios etc.

³⁶⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ªed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319-320.

³⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 937.488/SP**. Recorrente: APAS ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS. Rel. Min. *Dias Toffoli*. Julg. 29 set. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4900821>. Acesso em: 05 nov. 2020.

Essa dimensão holística do interesse local é sobremaneira importante para a promoção dos pilares do desenvolvimento sustentável, até porque as iniciativas tomadas no âmbito local tendem a repercutir para os demais entes federados, daí a relevância do papel de políticas públicas urbanas sustentáveis, atentas à prática da prevenção, manutenção e cuidado em prol do meio ambiente intergeracional.

O inciso II do art. 30 (compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber), por sua vez, trata da competência legislativa suplementar do Município.³⁶⁷ Todavia, este não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais. Da mesma forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, abre-se a possibilidade de suprir a lacuna, editando, normas gerais.³⁶⁸

Debruçando-se sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal, em março de 2015, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP, entendeu ser o município competente para legislar sobre o meio ambiente da mesma forma que a União e os estados, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal). Restou consignado, expressamente, que “não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado”, e assentou-se que existe competência político-administrativa e legislativa dos municípios em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, seja por se tratar de peculiar interesse do município, seja em razão do exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual.³⁶⁹

³⁶⁷ A doutrina é assente o sentido de que a competência suplementar, prevista no inciso II do art. 30, é exercida exatamente em relação às matérias previstas no art. 24, uma vez que o Município não se encontra incluído no rol dos entes dotados de competência concorrente. É o que explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari, [...] o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local. (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.59-60).

³⁶⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p.212.

³⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 586.224/SP**. Recorrente: ESTADO DE SÃO PAULO; Recorrido: CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA. Rel. Min. Luis Fux. Julg. 09 mar.

Além disso, foi também negado provimento pelo Supremo Tribunal Federal, em junho de 2017, ao RE nº 194.704/MG interposto pela empresa de ônibus São Bernardo Ônibus Ltda., em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais que declarou a constitucionalidade de normas do município de Belo Horizonte que definem multas para os proprietários de veículos que emitem fumaça acima de padrões considerados aceitáveis. Digno de nota que o recurso extraordinário em questão foi julgado em regime de repercussão geral.³⁷⁰

Como se vê, a análise dos julgados recentes demonstra que resta assentada a competência municipal para, atenta a suas peculiaridades locais, legislar sobre assuntos em defesa do desenvolvimento sustentável urbano, sendo tal entendimento extremamente salutar para a manutenção da sadia qualidade de vida da população que habita nas cidades brasileiras.

4.2 A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E NO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257/2001)

As cidades, como *habitat* do homem, precisam assumir a tarefa de preservação, e de transformação de si mesmas, de locais obsoletos em espaços sustentáveis³⁷¹.

Segundo os dados oficiais da ONU, “algo extraordinário aconteceu em 2008: pela primeira vez na história da humanidade, mais de metade da população mundial

2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2616565>. Acesso em: 05 nov. 2020.

³⁷⁰ No recurso interposto, sustentou a recorrente que faleceria competência aos municípios para legislar sobre meio ambiente e que haveria legislação federal sobre a matéria; contudo, o STF negou, por maioria, provimento ao recurso, e, nos termos do voto do relator – o então Ministro Carlos Velloso – considerou que cabe ao município legislar sobre a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição. Destaca-se no julgado o voto do ministro Celso de Mello, que considerou que a atuação dos municípios para suplementar as legislações estadual e federal sobre o tema não representa conflito de competência com as outras esferas da federação, e que embora caiba à União estabelecer planos nacionais e regionais de proteção ambiental, na eventualidade de surgirem conflitos de competência a resolução deve ocorrer pelos princípios da preponderância de interesses. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 194.704/MG**. Recorrente: SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA.; Recorrido: SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE BELO HORIZONTE. Rel. Min. Carlos Velloso. Julg. 29 jun. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1623797>. Acesso em: 05 nov. 2020).

³⁷¹ Sobre o termo cidades sustentáveis importa dizer que se trata de expressão nova no panorama legislativo pátrio. A locução inspira-se no direito ambiental, onde surgiu e de onde se expandiu a locução desenvolvimento sustentável. Por cidades sustentáveis pode-se entender aquelas em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos. (HORBACH, Carlos Bastide; MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coord). **Estatuto da cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. pág.17).

passou a viver em cidades”.³⁷² Estima-se que em 2030, as zonas urbanas contenham cerca de 60% da população mundial; e, em 2050, 67% da população mundial habitará as cidades.³⁷³ Dados do Programa Cidades Sustentáveis demonstram que o Brasil é o país mais urbanizado da América Latina, resultado de um intenso processo de estruturação das cidades iniciado na década de 1950, que provocou a concentração de 86,53% de sua população nas áreas urbanas.³⁷⁴

Esse crescimento acelerado da urbanização pode ser explicado, dentre outras causas, pela capacidade de as cidades fornecerem infraestruturas adequadas e ambientes favoráveis ao desenvolvimento comercial, que, quando presentes, contribuem para uma melhor qualidade de vida (por meio de um ambiente limpo, acessível e propício à vida do homem) e para o desenvolvimento do capital humano.³⁷⁵

Não obstante esse fenômeno traga evidentes benefícios à sociedade, existem inúmeras externalidades negativas ao meio ambiente e à escassez ecológica. Os municípios concentram os mais graves problemas globais como pobreza, desigualdade social, poluição, dificuldades de mobilidade, falta de saneamento básico, habitações precárias, violência e impacto nas mudanças climáticas.³⁷⁶

Segundo Ximena Cardozo Ferreira, em sua obra, *Inundações Urbanas: gestão de riscos com foco na prevenção de danos*, as cidades se expandiram rapidamente sem nenhum tipo de planejamento, resultando em um caótico processo de desenvolvimento urbano, prejudicando a qualidade de vida dos cidadãos e do meio ambiente.³⁷⁷ Inclusive, esse crescimento urbano não planejado:

(...) intensificou a expansão desordenada das periferias, em especial nas áreas metropolitanas, consolidando, por sua vez, na cidade formal, um mercado imobiliário restritivo e especulativo. Isso retrata a

³⁷² (...) according to official UNO data, something extraordinary happened in 2008: for the first time in the history of mankind, more than half of the world's population started living in cities. (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.379).

³⁷³ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.387.

³⁷⁴ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.6. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

³⁷⁵ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.383-387.

³⁷⁶ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p. 387.

³⁷⁷ FERREIRA, Ximena Cardozo. **Inundações Urbanas: gestão de riscos com foco na prevenção de danos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.106.

modernização incompleta de um país em desenvolvimento, e por consequência a sua desagregação no contexto global.³⁷⁸

Ademais, segundo o doutrinador Gabriel Wedy, esse cenário de desenvolvimento caótico pode levar a maior incidência e intensidade de pandemias, a exemplo da que estamos vivendo na atualidade, a *Covid-19 (novo coronavírus - SARS-CoV-2)*:

A diminuição da vida no planeta deve-se à perda de habitat, fazendo com que os animais não humanos invadam cidades em busca de alimento e de espaço. E a urbe, por seu turno, invade florestas, mangues e vegetações protegidas em nome do crescimento econômico promovendo um desenvolvimento urbano insustentável com o potencial de exterminar espécies de fauna e flora com uma voracidade impiedosa e nunca antes vista. Por consequência, isso propicia o contato efetivo e potencial com outros animais não-humanos e humanos causando, também, o compartilhamento de germes e a disseminação de patógenos.³⁷⁹

Para arrematar, Ximena Cardozo Ferreira ressalta que, infelizmente, o habitual é que “o planejamento apareça muito depois do estabelecimento da urbe, na intenção de regular o território restante e, inclusive, solucionar problemas já constatados”.³⁸⁰

Em termos de habitação, por exemplo, em São Paulo, a cidade mais rica do Brasil, mais de 1,3 milhão pessoas vivem em favelas, resultando em uma importante cicatriz social no tecido urbano. Já em Mumbai, na Índia, a situação é ainda pior, uma vez que mais de 6 milhões de pessoas vivem em áreas degradadas ou sem infraestrutura. Trata-se de um problema social cosmopolizado, ou seja, que se replica em inúmeras cidades mundo afora.³⁸¹

³⁷⁸ Não se planejou as cidades para as classes mais pobres, porém para as classes média e alta, as quais teriam condições financeiras de adquirir imóveis nos espaços formais supridos por investimentos em trabalho, serviços públicos e infra-estrutura adequada. Para aquela categoria de pessoas restou ocupar o espaço informal das periferias, muitas vezes situados em áreas de risco para a saúde e vida das pessoas, bem como para o meio-ambiente, como encostas de morros, sujeitas a desabamentos, áreas de mananciais e de preservação ambiental. (SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v.42, n.0, p.121-131, 2005, p.122. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>. Acesso em: 05 nov. 2020).

³⁷⁹ WEDY, Gabriel. Covid-19, mudança do clima e perda da biodiversidade. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, 16/05/2020, não paginado. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-16/covid-19-mudanca-clima-perda-biodiversidade>. Acesso em: 05 nov. 2020.

³⁸⁰ FERREIRA, Ximena Cardozo. **Inundações Urbanas: gestão de riscos com foco na prevenção de danos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.106.

³⁸¹ CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES - Sustentabilidade, inteligência**

Diante desse cenário, é preciso agir localmente.³⁸² Vale dizer, se é nas cidades que os problemas globais se manifestam, é também nelas que se concentram os recursos humanos, tecnológicos e políticos necessários para superá-los.³⁸³ O objetivo primordial, portanto, é que o município disponha de instrumentos para buscar o desenvolvimento em harmonia com a preservação ambiental, de forma que os recursos naturais sejam utilizados de maneira racional e renovável e, ao mesmo tempo, promovendo os necessários avanços sociais.³⁸⁴ Daí a importância de uma regulamentação adequada, aliada a políticas públicas eficazes, empenhadas em promover uma cidade mais justa, democrática, repleta de cultura e sustentável para todos.³⁸⁵

Nesse sentido, a CF/88, assim como fez em relação ao Meio Ambiente, também dedicou um capítulo próprio (Capítulo II) à Política Urbana, inserido no Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), referindo-se no artigo 182 à “política de desenvolvimento urbano”³⁸⁶ com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade”:

urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p.25.

³⁸² O conceito de “local para o global” parte da premissa de que ações locais provocam impactos globais, sejam benéficos ou prejudiciais. Da mesma forma que nosso sistema neuronal é formado por uma grande articulação de neurônios interagindo em tempo real, os municípios integrados podem criar uma rede e passar a protagonizar a solução dos problemas nacionais e até mundiais. A metáfora serve para mostrar como o local e o global estão cada vez mais articulados e interdependentes. Em razão disso, Beck estabelece que, devido ao fracasso das tradicionais conferências internacionais, a fim de encontrar respostas para as alterações climáticas, é necessário não só olhar para as Nações Unidas, senão também para as Cidades Unidas, deixando vislumbrar que as problemáticas globais, em casos ambientais, podem ser atingidas de melhor forma por meio das ações locais das cidades. (BECK, Ulrich. **A Metamorfose do Mundo**: Como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade. Lisboa: Edições 70, 2016, p.63).

³⁸³ Em diversas cidades, os planos de longo prazo a partir de uma visão coletiva dos cidadãos já são realidades. No Brasil, a cidade de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, foi uma das primeiras cidades a criar um plano estratégico com objetivos de sustentabilidade para além de uma década. O mesmo pode ser observado em outros planos criados pelo mundo, como a *Estratégia de Transporte Futuro 2056* de Sydney (Austrália), o *Plano de Infraestrutura de Londres 2050* (Inglaterra) e a *Visão 2040 da cidade de Estocolmo* (Suécia). (CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES** - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020, p.25).

³⁸⁴ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS**: Gestão Pública Sustentável. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.35. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

³⁸⁵ GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. 11. Segundo o autor, a área urbana destinada à vida humana exerce influência direta na construção da cultura e da estrutura do corpo social que ali habita.

³⁸⁶ Vale destacar que desenvolvimento urbano é diferente de crescimento urbano. A questão do desenvolvimento leva em conta fatores qualitativos, relacionados com a dignidade da pessoa e à qualidade de vida, manifestado através de índices como o IDH. Este índice revela o nível de

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 dos seus habitantes.

§ 1 – O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Como se observa, o principal interesse do constituinte é que os espaços urbanos possam cumprir com suas funções sociais, de modo que, assim ocorrendo, estar-se-á garantindo o bem-estar de toda a população ali residente.³⁸⁷ Resta determinar de que forma se dá o cumprimento da função social da propriedade urbana. A própria Constituição aponta que a propriedade urbana cumpre com sua função quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (§2º do art. 182).

Ainda neste enfoque, Édis Milaré explica que o Plano Diretor é o instrumento básico desta política (política urbana); é ele quem dará os rumos ao desenvolvimento saudável e sustentável da comunidade municipal.³⁸⁸ Com a aprovação do plano diretor e sua entrada em vigor, o Poder Público municipal poderá corrigir uma série de distorções urbanísticas presentes no território do município, algumas delas históricas, além de melhor planejar as ocupações futuras e seus múltiplos usos.³⁸⁹

desenvolvimento observado em determinado Estado, levando em consideração não só fatores econômicos, como também sociais, tais como saúde, educação, moradia, lazer, bem-estar, etc. Já o crescimento urbano é a mera constatação da expansão da malha urbana, sem que haja a preocupação com os aspectos socioeconômicos decorrentes desta expansão. (SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000, p.143-144).

³⁸⁷ Ensina Toshio Mukai que a disciplina do uso do solo urbano, objeto precípua do denominado direito urbanístico, visa, atualmente o desenvolvimento integrado das comunidades. Não mais, como antigamente, deixou de se consubstanciar no arranjo físico-territorial das cidades. Passou, de um lado, a ser componente essencial da proteção do meio ambiente, e de outro, do desenvolvimento econômico-social, nacional, regional e, especialmente, local. (MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002. p.94).

³⁸⁸ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p.624.

³⁸⁹ Vale salientar a necessidade do plano diretor ser aprovado na casa legislativa municipal, e, além disto, este deverá nortear-se pelo princípio da gestão democrática, visto o preceito estabelecido no art. 29, inciso XII, da Carta Maior, o art. 2º, inciso II, da Lei nº 10.257/2001, e do art. 40, § 4º, desta mesma Lei. Na realidade, todo planejamento de ordem municipal deve contar com ampla participação dos munícipes. Este caráter municipalista dado pela legislação brasileira justifica-se pela proximidade dos cidadãos às questões urbanas, porém, de outro lado, há dificuldade quanto às equalizações dos problemas nas metrópoles, visto que cada município será detentor de um plano diretor dentro de seu território.

Assim como o plano diretor³⁹⁰, a partir do momento em que a legislação urbanística cumpra com seus propósitos, e no momento em que estes propósitos resultem de uma participação social, aberta e racional acerca dos equipamentos e serviços públicos desejados ou, ainda, sobre as políticas públicas futuras e os plano de ação para correção dos problemas existentes, aí, sim, estar-se-á diante do conceito de cidade sustentável.

Malgrado não exista uma definição constitucional expressa a esse respeito³⁹¹, José dos Santos Carvalho Filho apresenta o conceito teórico para o direito à cidade, atrelando-o à ideia do desenvolvimento sustentável, que é o viés adotado pelo presente estudo:

[...] o direito a cidades sustentáveis é, de fato, o direito fundamental das populações urbanas. Daí podermos assegurar que é esse direito que deve configurar-se como alvo prevalente de toda a política urbana. Como a urbanização é um processo de transformação da cidade com vistas à melhoria das condições da ordem urbanística, exige-se que o processo não perca de vista essa garantia atribuída à coletividade. Sem conferir-se a tal direito a importância que deve ostentar, nenhuma ação de política urbana alcançará o bem-estar dos habitantes e usuários.³⁹²

Nessa perspectiva, entender a cidade como um direito é consolidar um conjunto de políticas públicas que visem à apropriação e à utilização sustentável dos espaços

³⁹⁰ Vale destacar que, não obstante os conteúdos reservados ao plano diretor estivessem descritos no texto constitucional de 1988, a concepção democrática para sua instituição não se encontrava clara, nem completa. Isso, porque, a Magna Carta apenas tratou de mencionar a aprovação na Câmara Municipal (o que é óbvio) e a obrigatoriedade numérica (20 mil habitantes), insuficiência esta que posteriormente veio a ser suprida com o advento do Estatuto da Cidade. (FILHO, João Telmo de Oliveira. **A Participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 332p., 2009, p.104. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>. Acesso em: 05 nov. 2020).

³⁹¹ A Magna Carta brasileira não prevê expressamente o conceito de direito à cidade sustentável, todavia, faz previsão a dispositivos formalmente constitucionalizados que se relacionam com esse direito. Veja-se, por exemplo, o artigo 5º, XXII e XXIII, que versa sobre o direito à propriedade e sobre a função social da propriedade; na mesma medidas, artigos 23 e 24 quando criam competências materiais e normativas para os entes federados, referentes às questões urbanísticas e ambientais; também o artigo 30, I, V e VIII, que, por sua vez, atribui competência ao município para legislar sobre assuntos de interesse local, organizar e prestar, diretamente – ou sob regime de concessão ou permissão –, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo que tem caráter essencial, além de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 nov. 2020).

³⁹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p.35-36.

públicos, como ruas, parques e praças. O estímulo à vida pública é elemento essencial numa gestão comprometida com o desenvolvimento sustentável. O encontro entre os “diferentes”, facilitado pela apropriação dos espaços públicos, propicia a sociabilização e o desenvolvimento econômico, pois a troca de experiências permite a construção de alternativas criativas para os problemas da vida cotidiana.³⁹³

Todos esses fatores conjugados levaram à regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88, por meio da promulgação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001³⁹⁴, conhecida como o Estatuto das Cidades. A normativa estabelece diretrizes gerais da política urbana e cria normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.³⁹⁵ Nota-se que essas disposições dialogam com os *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela ONU, em especial, com aquele de nº 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.*

Afora isso, convém destacar que diretrizes trazidas pela lei em comento são orientadoras em relação aos municípios. Entretanto, tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Cidade, instituem uma série de obrigações. Percebem-se, assim, dois graus de determinações aos municípios decorrentes da lei federal: as normas obrigatórias e as normas de adequação.³⁹⁶

A primeira norma obrigatória é a aquela que exige a existência de planos diretores (constituindo-se em ordem para legislar).³⁹⁷ A Constituição Federal obriga a existência de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes e, também,

³⁹³ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável.** Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.31. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

³⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 05 nov. 2020.

³⁹⁵ Conforme a Constituição Federal, a União, no âmbito da competência concorrente sobre direito urbanístico, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio de lei federal de desenvolvimento urbano, que deve conter as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional, os objetivos da política urbana nacional, com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão dessa política. (HORBACH, Carlos Bastide. MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coord). **Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p.13).

³⁹⁶ FILHO, João Telmo de Oliveira. **A Participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 332p., 2009, p.106. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>. Acesso em: 05 nov. 2020.

³⁹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** Lisboa: Ed. Almedina. 1996, p.378.

para os municípios integrantes das regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, enquanto a Resolução 25 do Conselho das Cidades (Concidades) estende a obrigação para áreas de interesse turístico e de empreendimentos de impacto ambiental.³⁹⁸

O texto do projeto de lei deve contemplar a ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade, contendo, no mínimo a delimitação das áreas onde poderá ser aplicado o parcelamento (Estatuto da Cidade, artigo 42)³⁹⁹, a edificação ou utilização compulsória, as disposições previstas nos artigos do Estatuto da Cidade: art. 25 (direito de preempção), art. 28, art. 29 (outorga onerosa do direito de construir), art. 32 (operações urbanas consorciadas) e art. 35 (transferência do direito de construir), e, ainda, o sistema de acompanhamento e controle.⁴⁰⁰

A segunda norma obrigatória, de especial relevância para este trabalho, é a instituição dos instrumentos de gestão democrática, instituindo os órgãos colegiados de política urbana, como o conselho municipal, a realização de debates, audiências e consultas, bem como conferências e a iniciativa popular de lei, disposições que devem ser incluídas/atualizadas na legislação do município.⁴⁰¹

³⁹⁸ Conforme a Resolução 25 do Conselho das Cidades e das orientações técnicas dos Ministérios da Cidade e do Ministério do Turismo, do ponto de vista dos interesses turísticos e das áreas de impacto ambiental, a necessidade de implementação dos planos pode ser verificada através do cadastro dos municípios, no Ministério do Turismo e na Embratur, como municípios com potencial turístico. Quanto às áreas de impacto ambiental, incluem-se aí todos os municípios que possuem reservas ou áreas de preservação permanente, rios, lagos ou lagoas, barragens ou aqueles com potencial hídrico, áreas de preservação de sítios arqueológicos e paisagens naturais. Ou seja, a maior parte dos municípios brasileiros se enquadraria em algum desses requisitos, o que leva a perguntar por que não universalizar a obrigação. (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **RESOLUÇÃO Nº 25, DE 18 DE MARÇO DE 2005**. Dispõe sobre a elaboração de Planos Diretores a todos os Municípios, de acordo com a Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Publicação: Diário Oficial da União – Seção 1 – 30/3/2005, p.102. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/marg/resolu/2005/resolucao-25-18-marco-2005-536546-publicacaooriginal-27237-mci.html>. Acesso em: 05 nov. 2020).

³⁹⁹ Os municípios, por critérios técnicos, por especulação imobiliária e por práticas políticas excludentes, têm situado essas áreas de interesse nas zonas de menor valorização imobiliária, variando, nessa perspectiva, a ideologia que permeia as administrações municipais. Esse instrumento, por falta de melhor determinação, nem sempre, tem servido para promover a redistribuição da terra urbana. (FILHO, João Telmo de Oliveira. **A Participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 332p., 2009, p.107. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴⁰⁰ FILHO, João Telmo de Oliveira. **A Participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 332p., 2009, p.107-108. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁰¹ FILHO, João Telmo de Oliveira. **A Participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 332p., 2009, p.107-108. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>. Acesso em: 05 nov. 2020.

A terceira obrigatoriedade é o estabelecimento de normas de regulamentação do uso da propriedade urbana, por meio de adequação ao princípio da função social da propriedade, presente, não só no Estatuto da Cidade, mas também na legislação federal e estadual.⁴⁰²

As normas de adequação, por sua vez, consistem no estabelecimento das diretrizes de política urbana nos municípios através da conformação dos instrumentos previstos do artigo 4º ao artigo 38 do Estatuto da Cidade. Diferente das normas referidas como obrigatórias, cuja vinculação pelo administrador público é incondicional, as normas de adequação podem ser adotadas a critério do poder municipal, em razão da sua autonomia legislativa.⁴⁰³

Entende-se, todavia, que as normas de adequação não devem ter uma discricionariedade tão ampla a ponto de levar a não concretização do direito à cidade sustentável, já que, como menciona o artigo 2º, inciso I, esse direito não significa somente a conservação e a recuperação dos recursos naturais, mas, sobretudo, a promoção de um planejamento territorial adequado às particularidades de cada município e a justa distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização.⁴⁰⁴ Vale dizer, essa discricionariedade não pode dar azo ao abuso do

⁴⁰² FILHO, João Telmo de Oliveira. **A Participação popular no planejamento urbano**: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 332p., 2009, p.107-108. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁰³ É recomendável que os planos e as normas urbanas municipais possam promover, por exemplo, a integração dos dispositivos da Resolução 25 do Conselho das Cidades, e das resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, do Sistema Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, além dos Códigos Florestais federal e estaduais, da Resolução 001/86 do CONAMA, da Lei nº 6.766/77, do Código de Águas e das decisões das conferências municipais, estaduais e federal das cidades e também de outras normas correlatas que concretizam os princípios constitucionais da função social da propriedade, da cidade e do desenvolvimento sustentável. (FILHO, João Telmo de Oliveira. **A Participação popular no planejamento urbano**: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 332p., 2009, p.108. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴⁰⁴ Ainda, nessa linha, Saule Júnior leciona que com o advento do Estatuto da Cidade o desenvolvimento sustentável da urbe tornou-se um direito fundamental intrageracional e intergeracional, instituído em decorrência do princípio constitucional da função social da cidade. (SAULE JÚNIOR, Nelson. (org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2007, p.50-51). Quanto à classificação do direito à cidade sustentável, Rosângela Marina Luft o enquadra como direito difuso, ao lado de outros direitos como do meio ambiente, do consumidor e da criança e do adolescente. (LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p.137-139). O Código de Defesa do Consumidor, no artigo 81, parágrafo único, I, define os interesses ou direitos difusos como aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, sendo esta a perspectiva adotada para todo o ordenamento jurídico brasileiro. (BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 05 nov. 2020).

direito – causando danos a outrem –, tampouco à violação do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável urbano, sob pena de ser apreciada e combatida pelo Poder Judiciário.

Dando seguimento à exposição, a Lei nº 10.257/2001 contempla formalmente a expressão “participação popular” em vários momentos no seu texto: no artigo 2º, nos incisos II e XIII; no artigo 4º, inciso III, quando trata do planejamento municipal, na alínea “f) gestão orçamentária participativa (como integrante do planejamento e da gestão das cidades)”; no inciso V, em relação aos institutos jurídicos e políticos, na alínea “s) referendo popular e plebiscito”; no parágrafo 3º, em que propõe que os recursos devem ser objeto de controle social, garantida a participação da população no controle orçamentário, e no artigo 40, §4º, I, na “elaboração do plano diretor”.

O artigo 44 do Estatuto da Cidade dispõe que a gestão orçamentária participativa incluirá, obrigatoriamente, a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, enfim, em todo o processo de discussão orçamentária, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal. Na prática, esses dispositivos determinam a implementação de processos democráticos e participativos também na gestão orçamentária dos municípios.⁴⁰⁵

Depreende-se, neste ponto, a correlação com a teoria do discurso habermasiano – já abordada anteriormente – que se aplica às diretrizes de gestão democrática disposta no Estatuto da Cidade. Traz a ideia de uma nova orientação para a ação administrativa municipal, a qual legitimará o exercício do poder político pela cogestão das decisões públicas, rompendo as fronteiras burocráticas que separam o Município do cidadão.⁴⁰⁶ Mediante a discussão aberta, plural, intersubjetiva, permeável e autônoma realizada nas audiências públicas, em que impera a racionalidade comunicativa e o saber ambiental, os cidadãos, individuais ou organizados em movimentos sociais e associações, exercem a prática comunicativa

⁴⁰⁵ Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴⁰⁶ SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiano. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v.42, n.0, p.121-131, 2005, p.128. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>. Acesso em: 05 nov. 2020.

e formulam suas pretensões baseadas no consenso e no predomínio do melhor argumento.⁴⁰⁷

Nota-se, também, uma preocupação do legislador ordinário – nos incisos IV e VI do artigo 2º – com o cumprimento da função social da propriedade urbana, de modo a se evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente urbano que, por sua vez, implicará em danos à saúde da população⁴⁰⁸ e na degradação das características ambientais daquele local. Para isso, é primordial que o planejamento integre todas as áreas da administração municipal e seja fundamentado em indicadores, dados e estudos sobre o conjunto do território (áreas urbanas, de transição e rural), de modo que o conceito de desenvolvimento sustentável (socioeconômica, ambiental, política e cultural) seja transversal para as políticas de curto, médio e longo prazo do âmbito urbano. Seguindo essa linha, mister ressaltar alguns instrumentos urbanístico-ambientais, elencados no artigo 4º da Lei nº 10.257/2001, baseados nos quatro pilares do desenvolvimento sustentável (desenvolvimento social, crescimento econômico, proteção ambiental e boa governança), que, se utilizados adequadamente na gestão pública, são aptos ao desígnio da constituição de cidades verdadeiramente sustentáveis, tais como:

a) Zoneamento urbanístico-ambiental (artigo 4º, III, “c”): é o instrumento legal que o planejamento urbano dispõe para a implantação de planos de uso do solo⁴⁰⁹, assegurando a distribuição adequada dos usos em uma área urbana, com padrões

⁴⁰⁷ SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v.42, n 0, p.121-131, 2005, p.128. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>, acesso em: 05 nov. 2020. Como resultado desse cenário, o Estado do Rio Grande do Sul, na Constituição do Estado, em seu artigo 177, prescreve as diretrizes da Constituição Federal, assegurando a participação comunitária no seu parágrafo 5º: (...). § 5º- Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias, legalmente constituídas, na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes. (RIO GRANDE DO SUL. Constituição de 1989. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴⁰⁸ A 1ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizada em 1986, na cidade de Ottawa, Canadá, firmou a promoção da saúde como um paradigma de saúde pública. A saúde deixa de ser a ausência de doença e passa também a estar intimamente vinculada ao meio ambiente e à qualidade de vida. As subseqüentes conferências internacionais de promoção da saúde identificam que ambientes e entornos saudáveis são condições determinantes da saúde dos habitantes de uma cidade. (CARTA DE OTTAWA. **PRIMEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE PROMOÇÃO DA SAÚDE**, Ottawa, novembro de 1986, p.1. Disponível em: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴⁰⁹ É possível ainda, com aporte do zoneamento, planejar o crescimento ordenado da cidade, controlar a especulação imobiliária, implementar regularização fundiária e estabelecer áreas ou zonas especiais de interesse social (ZEIS) sinalizando o local onde se pretende implementar planos de habitação de interesse social (PHIS), a fim de efetivar o direito à moradia.

urbanísticos que garantam condições mínimas de habitabilidade e sustentação de necessidades básicas, de modo a viabilizar o cumprimento da função socioambiental. Deve ser atrelado ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado dos Municípios.

Associado a esse instrumento está uma importante estratégia para se evitar ou reduzir os deslocamentos de automóvel no interior da cidade, que, inclusive, pode ser fomentada pelo diálogo do gestor público com a comunidade local. Fala-se do fomento à compactação das cidades e ao uso misto do solo. Isso, porque, um desenho urbano que promova a criação de valor deve considerar a densidade populacional como um dos seus indicadores principais, isto é, a concentração de população por quilometro quadrado.

As cidades densamente povoadas, se bem planejadas, costumam ser mais produtivas e emitir menos gases de efeito estufa (menos emissões de CO₂ por pessoa) do que os povoamentos dispersos de baixa densidade. Além disso, em zonas de densidade elevada é possível conseguir comércio mais eficiente, com distâncias menores para cobrir.⁴¹⁰ Realidade diferente decorre do alastramento urbano (baixa densidade), que não só mata a vitalidade social e econômica dos bairros, como também produz cidades-fantasma, onde a mobilidade dos residentes é limitada dada a distância do centro urbano.⁴¹¹

Comumente associado às altas densidades, o uso misto do solo é outra característica comum às cidades sustentáveis. Consiste em uma política de uso e ocupação do solo que privilegia o compartilhamento dos usos comercial, residencial e de escritórios em uma mesma área. Nessa forma de ocupação, a distância entre a residência, o comércio e o trabalho é menor, o que reduz a intensidade dos deslocamentos, a dependência e o uso do automóvel e, por consequência, reduz a demanda por infraestrutura de transporte e por áreas de estacionamento.⁴¹² Também podem ser destacados benefícios sociais, tais como, a conjugação de alojamentos de médio e alto rendimento com alojamentos de baixo rendimento, no caso da utilização residencial. Isso ajuda a criar bairros propícios a um crescimento inclusivo a partir do

⁴¹⁰ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.392.

⁴¹¹ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.392-3.

⁴¹² SALAT, Serge; BOURDIC, Loeiz; KAMIYA, Marco. **Por uma estratégia de Cidade Sustentável: Expansão Urbana Planejada, Quadro Legal e Financiamento Autárquico**. Porto: Edições Afrontamento, 2017, p.53. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/cidade-sustentavel.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

qual os residentes com um rendimento baixo são incorporados no tecido econômico da cidade, proporcionando assim mobilidade econômica, receitas e uma maior sensação de segurança.⁴¹³

Em paralelo a isso, políticas abertas à boa governança devem ser incentivadas a planejar melhores opções de transporte público, como sistemas metropolitanos, vias pedonais e ciclovias devidamente geridas.⁴¹⁴ A cidade de Curitiba/Brasil oferece um exemplo muito conhecido de outro tipo de sistema de transportes coletivos: o *EcoD Básico: Ônibus de Trânsito Rápido (Bus Rapid Transit - BRT)*, no qual o objetivo é viabilizar o deslocamento rápido dos passageiros por meio de estações de transferência e corredores exclusivos.⁴¹⁵ A Europa, por sua vez, deu o exemplo com as ciclovias e sistemas inovadores de bicicletas compartilhadas com a utilização de cartões inteligentes - “Vélib”.⁴¹⁶ Jeffrey Sachs ressalta que iniciativas como essa trazem inúmeros aspectos positivos à qualidade de vida dos municípios:

Os habitantes de inúmeras cidades de todo o mundo apreciam cada vez mais a necessidade de andar a pé ou de bicicleta. Os custos de saúde de estilos de vida urbanos e sedentários, incluindo a obesidade, a diabetes e as doenças cardíacas, são muito elevados. Um número crescente de cidadãos mostra-se por isso ansioso por encontrar maneiras de voltar a sair para os passeios e ciclovias.⁴¹⁷ (tradução nossa).

⁴¹³ SALAT, Serge; BOURDIC, Loeiz; KAMIYA, Marco. **Por uma estratégia de Cidade Sustentável: Expansão Urbana Planejada, Quadro Legal e Financiamento Autárquico**. Porto: Edições Afrontamento, 2017, p.11. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/cidade-sustentavel.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴¹⁴ BUENO, Laura Machado De Mello. Reflexões sobre o futuro da sustentabilidade urbana com base em um enfoque socioambiental. **Revista Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, n. 19, p. 99-121, 1º sem., 2008, p.112. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8712/6463>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴¹⁵ A capital do estado do Paraná logrou desenvolver e consolidar um velho princípio do urbanismo, a partir de um modelo de uso e ocupação do solo que induz a um padrão de geração de viagens altamente otimizador da oferta de transporte público em eixos estruturais. Isso foi possível, em grande parte, graças à herança de grandes avenidas radiais e perimetrais, projetadas desde a década de 1940 pelo Plano Agache, que formaram um suporte viário altamente favorável ao planejamento do transporte público. A matriz de mobilidade foi sendo aperfeiçoada por outras medidas de impacto positivo na rapidez e na sustentabilidade do sistema, como transferência da cobrança das passagens para fora dos ônibus e adoção de combustível e tecnologia de baixo impacto ambiental. Disponível em: <http://www.ecodesenvolvimento.org/noticias/ecod-basico-onibus-de-transito-rapido-brt>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴¹⁶ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.372-3.

⁴¹⁷ *Urbanites in countless cities around the world have recently come to appreciate the need for walking and cycling. The health costs of urban, sedentary lifestyles, including obesity, diabetes, and heart disease, are very high. Increasing numbers of urbanites are therefore eager to find ways to get back out onto the sidewalks and bike paths.* (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.373).

Trata-se de solução bastante eficaz para transportar passageiros para grandes polos geradores de viagens, visto que as bicicletas compartilhadas também ajudam a reduzir o número de veículos particulares nas ruas, desafogando o trânsito e reduzindo as emissões de gases do efeito estufa.

b) Instituição e/ou recuperação de áreas verdes urbanas: esta diretriz geral da política urbana foi contemplada no novo Código Florestal (Lei nº 12.651/12), que prevê:

Art. 25. O poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos:

I - o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

II - a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas;

III - o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e

IV - aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.⁴¹⁸

Além das possibilidades mencionadas, podem, ainda, os Municípios instituir e/ou recuperar áreas verdes por intermédio de incentivos fiscais, a exemplo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) regressivo, que pode ser utilizado, em sua extrafiscalidade, para incentivar a arborização nas áreas urbanas privadas.⁴¹⁹

c) Revitalização de espaços públicos abertos: associado ao “item b” (recuperação de áreas verdes urbanas), os espaços públicos abertos são de extrema relevância para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. Na opinião de Jan Gehl, “todos devem ter a possibilidade de ver uma árvore de sua janela, ou de sentar-se em um banco de praça, perto de sua casa, com um espaço para crianças, ou de caminhar até um parque em dez minutos”.⁴²⁰ Nesse sentido, devem ser incentivados leis e programas de arborização⁴²¹ urbana em grande escala, com espécies de diferentes

⁴¹⁸ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴¹⁹ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas**: um direito fundamental. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.291-292.

⁴²⁰ GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013, p.11.

⁴²¹ A introdução de vegetação arbórea e arbustiva nas vias e logradouros públicos de uso intenso deve ser protegida com participação dos proprietários ou inquilinos das atividades econômicas e com os

portes, em calçadas, escolas, espaços públicos e propriedades privadas, a fim de possibilitar maior qualidade de vida aos habitantes da cidade, reduzir a energia dos ventos, dos temporais e do calor do ambiente, e, ao mesmo tempo, absorver maior quantidade de partículas de carbono dispersas no ar.⁴²²

d) Tributação ambiental e incentivos fiscais: trata-se de uma tributação inteligente, que visa à utilização de incentivos tributários com o intento de prestigiar, através da indução de comportamentos, a utilização sustentável dos recursos naturais.

O campo mais propício e onde se revelam as mais importantes hipóteses de utilização ecológica da tributação é a função ambiental extrafiscal. Nesse setor, podem ser utilizados os tributos já existentes no ordenamento jurídico, adequando-os às diretrizes constitucionais que objetivam a preservação do meio ambiente.⁴²³

Nessa perspectiva, a fim de aumentar a eficiência de todos os meios de transporte, a tributação extrafiscal pode ser empregada como incentivo à produção de motores elétricos e a utilização de combustíveis mais limpos, com baixas emissões de carbono. Em tais casos, sem dúvida, deve haver medidas de âmbito econômico e regulatório para que escolhas sejam feitas a fim de contribuir para a diminuição de emissão de gases de efeito estufa e determinar a sustentabilidade ambiental das cidades,⁴²⁴ sempre levando em conta a participação de representantes da indústria, do comércio e dos cidadãos afetados pela poluição nas mais diversas localidades. Todos “devem trazer as suas visões para o processo decisório, o qual deve ser aberto, via Internet, por exemplo, à sociedade para sugestões e comentários”.⁴²⁵

Na seara municipal, por exemplo, o IPTU pode ser empregado com finalidade ambientalmente orientada, por força do que consta previsto no § 4º do artigo 182 da Carta Magna. O Município pode utilizá-lo como instrumento para evitar a não

moradores, e pode estar associada à recuperação das calçadas e travessias, pátios e estacionamentos públicos e privados. (BUENO, Laura Machado De Mello. Reflexões sobre o futuro da sustentabilidade urbana com base em um enfoque socioambiental. **Revista Cadernos Metrópoles**, São Paulo, n.19, p.99-121, 1º sem., 2008, p.113. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8712/6463> Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴²² BUENO, Laura Machado De Mello. Reflexões sobre o futuro da sustentabilidade urbana com base em um enfoque socioambiental. **Revista Cadernos Metrópoles**. São Paulo, n.19, p.99-121, 1º sem., 2008, p.113-114. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8712/6463> Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴²³ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas**: um direito fundamental. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.291.

⁴²⁴ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas**: um direito fundamental. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.296-297.

⁴²⁵ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas**: um direito fundamental. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.271.

edificação, não utilização ou subutilização de imóveis. Terrenos urbanos que estejam acumulando lixo, infiltrando materiais tóxicos no solo, servindo como veículos de degradação da fauna ou da flora podem sofrer incidência mais rigorosa do IPTU. De outra banda, os imóveis tidos como ecologicamente adequados – a exemplo daqueles construídos com materiais sustentáveis, como tijolos ecológicos, madeiras de reflorestamento e com fontes de energias limpas e renováveis – poderiam gozar de redução nas alíquotas do IPTU.⁴²⁶

Não há dúvida de que a tributação ambiental com finalidade extrafiscal é um importante mecanismo de funcionalização e concretização do direito ao desenvolvimento sustentável, sobretudo no cenário pós-pandemia (SARS-CoV-2), em que será inadiável a tarefa de preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações.

De uma forma geral, esses instrumentos urbanístico-ambientais devem ser planejados sob as lentes de boa governança. A tomada das decisões políticas envolvendo a cidade deve sopesar sobremaneira os benefícios à comunidade, a curto, médio e, em especial, longo prazo, sobretudo sob a perspectiva de que “as cidades podem ser melhores se forem pensadas para aqueles que as criaram: as pessoas”.⁴²⁷

Nessa perspectiva, o governante deve planejar suas ações com uma visão intergeracional, sempre atento aos princípios da precaução, da prevenção, do desenvolvimento sustentável e a boa gestão dos riscos potenciais (naturais, econômicos e/ou ambientais). Esta prática pode impedir que as cidades sofram desde pequenos prejuízos até a completa ruína. São oportunos os ensinamentos de Nicolau Maquiavel, em sua obra *O Príncipe*, aos atuais governantes, quando o tema é gestão dos riscos:

Uma conduta semelhante deve ser observada pelo príncipe prudente, o qual jamais cederá ao ócio em tempos de paz, mas empregará os seus esforços a constituir um aparato do qual se possa valer na adversidade, a fim de que, uma vez traído pela fortuna, se encontre preparado para resistir.⁴²⁸ (tradução nossa)

⁴²⁶ BUFFON, Marciano. Tributação ambiental: a prevalência do interesse ecológico mediante a extrafiscalidade. In: **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Orgs.: Lenio Luiz Streck, Leonel Severo Rocha, Wilson Engemann. Porto Alegre: Livraria do Advogado, São Leopoldo, 2012, p.244.

⁴²⁷ GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013, p.12.

⁴²⁸ “*Un comportamento simile deve essere osservato dal prudente principe, che non si arrenderà mai allo svago in periodi di pace, ma farà del suo meglio per costituire un apparato che può essere utilizzato nelle avversità, in modo che, una volta tradito dalla fortuna, trovati pronto a resistere.*” (MACHIARELLI, Niccolò. **IL PRINCIPE: Saggi e commenti**. Publisher: Treccani, 2013, p.72).

Nessa linha também se insere o processo de urbanização, cujo alicerce se encontra na prudência do governante e na abertura do diálogo comunitário; não pode ocorrer de forma desenfreada e desordenada, uma vez que a população estará carente de infraestrutura básica e necessária para a construção de moradias dignas, agravando os problemas ambientais e sociais já existentes.

Apenas a título de exemplo, a cidade de Nova York tem enfrentado com seriedade e responsabilidade o desafio do adequado planejamento urbano, sobretudo após a supertempestade *Sandy* ter atingido a *Big Apple*, tirando vidas de inúmeras pessoas e causando danos avaliados em 60 bilhões de dólares.⁴²⁹ Os objetivos do desenvolvimento sustentável adotados no planejamento urbano de Nova York bem sintetizam o que se procura implementar em políticas públicas sustentáveis nos dias atuais. Os objetivos são:

- a) moradias e bairros: construir casas para 1 milhão de pessoas, a serem edificadas com padrões de sustentabilidade em bairros mais acessíveis e sustentáveis;
- b) parques e espaços públicos: assegurar a todos acesso aos parques e aos espaços públicos, desde as suas residências, em no máximo dez minutos de caminhada;
- c) áreas industriais: limpar todo o solo contaminado na área industrial da cidade;
- d) vias navegáveis: melhorar a qualidade das vias navegáveis para aumentar as oportunidades de recreação e restaurar os ecossistemas costeiros;
- e) abastecimento de água: assegurar a alta qualidade da água e a confiabilidade no sistema de abastecimento;
- f) transportes: expandir as possibilidades de escolha por transportes sustentáveis, assegurando a confiabilidade e a qualidade da rede pública;
- g) energia: reduzir o consumo de energia e torná-la mais limpa e confiável;
- h) qualidade do ar: alcançar o ar mais limpo entre as cidades americanas;
- i) resíduos sólidos: retirar 75% dos resíduos sólidos dos aterros;
- j) mudanças climáticas: reduzir as emissões dos gases de efeito estufa em até 30%.⁴³⁰

⁴²⁹ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.409.

⁴³⁰ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.146.

Conquanto ambiciosas, são metas possíveis de serem alcançadas pelas políticas públicas urbanas, e a cidade de Nova York “acaba por oferecer um bom exemplo para as demais grandes metrópoles em todo o mundo – de que não há outra saída senão a opção pelo desenvolvimento sustentável”.⁴³¹ Ousa-se crescer, ainda, o objetivo da estruturação de mecanismos de democracia direta que possibilitem a participação e a abertura de canais de diálogo do Executivo com diversos segmentos sociais e correntes de pensamento. O propósito é construir decisões amplamente majoritárias, que fortaleçam a realização das prioridades e dos objetivos comuns de longo prazo do município.⁴³²

Para concluir, comungamos das palavras de Marciano Buffon que alerta: “Este é o tempo em que se vive e o que nele for feito dependerá a vida dos que estão por vir. Está posto o grande desafio!”⁴³³, cujo campo de batalha foi, é e sempre será as nossas cidades.

4.3 AS DIMENSÕES DA CIDADE SUSTENTÁVEL E A BOA GOVERNANÇA

O desenvolvimento de uma cidade sustentável requer a construção de compromissos de longo prazo com foco nos seus cidadãos, a elaboração de planos estratégicos que passam pelo estabelecimento de ações sistêmicas e, também, o desenvolvimento de modelos articulados por sistemas de governança participativa (também entre órgãos e entidades), como se abordou nos capítulos anteriores. Isso dá qualidade a gestão pública e otimiza a utilização de recursos.

Ainda, de acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas, *World Economic and Social Survey* ⁴³⁴, para que uma cidade alcance de fato o desenvolvimento sustentável, é preciso que ocorra a integração de, no mínimo, três dimensões à governança pública. São elas: a) economia local dinâmica, criativa e

⁴³¹ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.147.

⁴³² PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.14. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴³³ BUFFON, Marciano. Tributação ambiental: a prevalência do interesse ecológico mediante a extrafiscalidade. In: **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Orgs.: Lenio Luiz Streck, Leonel Severo Rocha, Wilson Engelmann. Porto Alegre: Livraria do Advogado, São Leopoldo, 2012, p.246.

⁴³⁴ NAÇÕES UNIDAS. Towards sustainable cities. In: **World Economic and Social Survey 2013**. New York, 2013, não paginado. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/wess2013/Chapter3.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

sustentável; b) inclusão social, equidade e cultura da paz; e c) consumo ambientalmente responsável e opções inteligentes de estilo de vida.⁴³⁵

Assim, a seguir, o tema “cidade das presentes e futuras gerações” será dividido nessas três dimensões, trazendo uma discussão sobre questões econômicas, sociais e ambientais como fatores para o desenvolvimento de uma cidade sustentável.

4.3.1 A boa Governança na Dimensão Econômica da Cidade

A boa governança na dimensão econômica da cidade exige, dentre outras coisas, o estabelecimento de novos parâmetros para o crescimento econômico. E, diferentemente do passado, não é mais possível obtê-lo a qualquer custo e por meio da gestões públicas excessivamente centralizadas.⁴³⁶

Compreende-se que a eficiência e a produtividade devem estar diretamente vinculadas às metas de desempenho de uma economia com responsabilidade socioambiental em todos os elos e dimensões de sua cadeia produtiva. O fortalecimento do mundo do trabalho é fundamental para a construção de uma sociedade justa e equitativa e a valorização dos trabalhadores e o combate às formas de exploração predatórias devem ser efetivados por meio de estratégias que promovam o emprego decente, o empreendedorismo e a valorização da criatividade e da inovação.⁴³⁷

O Brasil ainda enfrenta desafios específicos no viés do cenário econômico: segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019, mais de 41% dos trabalhadores ainda se encontravam empregados no setor informal, sem carteira de trabalho assinada e garantia de direitos.⁴³⁸ A baixa inserção no mercado formal de trabalho, a fragilidade de leis trabalhistas, a vulnerabilidade social de determinados grupos, entre outras especificidades, exigem que os gestores atentem

⁴³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.20. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴³⁶ Pretende-se dizer que o desenvolvimento econômico deve estar totalmente dissociado de processos que causem degradação ambiental e aberto às iniciativas e propostas da comunidade.

⁴³⁷ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.57. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴³⁸ FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência Brasil. **Informalidade atinge 41,6% dos trabalhadores no país em 2019**. Publicado em 12/11/2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

de forma especial para segmentos da sociedade como as mulheres, pessoas com deficiência e crianças.⁴³⁹

Outrossim, no Brasil, o setor industrial representou uma parcela significativa do crescimento econômico por muitos anos e ainda se mostra um importante polo de emprego, renda e desenvolvimento. Porém, a indústria causa impactos ambientais significativos por conta da poluição decorrente do seu modo de produção, do alto consumo de energia, e da utilização em escala dos recursos naturais como matéria-prima. Certamente, quem acaba sentindo mais diretamente esses impactos negativos são os cidadãos.⁴⁴⁰

Acredita-se que o investimento em tecnologia e em soluções sustentáveis está entre as principais saídas para combater os impactos da indústria que geram efeitos nocivos ao meio ambiente. Entretanto, para que esse investimento seja bem implementado, é importante ao gestor público apostar em parcerias multissetoriais, incluindo, além do poder público e do setor industrial, a sociedade, as organizações sociais e as instituições de ensino, valendo-se dos conceitos da governança pública na perspectiva de órgãos e entidades:

É a vertente corporativa da governança no setor público, com foco nas organizações, na manutenção de propósitos e na otimização dos resultados ofertados por elas aos cidadãos e aos usuários dos serviços. (...). Por isso, considera importante: (a) a integridade, os valores éticos; (b) a abertura e o engajamento das partes interessadas; (c) a definição de resultados e de benefícios sustentáveis em termos econômicos, sociais e ambientais; (d) a definição de intervenções necessárias para potencializar e otimizar resultados e benefícios; e (e) o desenvolvimento das capacidades (das organizações, da liderança e dos indivíduos) necessárias àquele fim; (f) a gestão de riscos e de desempenho (sustentado por controles internos e instrumentos robustos de gestão das finanças públicas); e (g) a transparência e a *accountability* (possível por meio da implementação de boas práticas, como as relacionadas a prestação de contas e responsabilização).⁴⁴¹

⁴³⁹ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.57. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁴⁰ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.58. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁴¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.20. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 05 nov. 2020.

Nessa linha, as metas relacionadas ao ODS nº 9 – *construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação* – visam incentivar, medir e valorizar as ações do poder público que têm por objetivo fazer com que a indústria prospere, mas sem criar danos à sociedade e ao meio ambiente. As metas também focam no investimento em tecnologia, com o objetivo de modernizar toda a cadeia produtiva, propiciando a inclusão social, emprego e renda.⁴⁴²

De outro giro, o incentivo e a valorização dos pequenos produtores são excelentes formas de promover o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, combater a fome e aumentar a renda dos trabalhadores rurais. E isso pode ocorrer por meio de políticas públicas redistributivas e de geração de renda, assim como por estratégias de compra direta e capacitação de pequenos produtores.⁴⁴³

Veja-se o exemplo do município de Ubiratã/PR, que investe nos pequenos agricultores por meio do *Programa Campo Fácil*. O programa, iniciado em 2013, tem o foco na agricultura familiar e nos pequenos produtores, com o objetivo de evitar o êxodo rural. Como resultado, houve o incremento na produtividade e a ampliação da renda desses profissionais, além da melhoria na qualidade dos produtos. Atualmente, a iniciativa oferece assistência técnica a 150 produtores e 73 deles foram incluídos nos Programas de Compra Direta (PAA): Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE – Lei Federal nº 11.947/2009⁴⁴⁴). Antes do Campo Fácil, 30% da merenda escolar servida era extraída do campo – depois, este índice saltou para 70%.⁴⁴⁵

⁴⁴² PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.58. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁴³ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.55. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; (...). O artigo 14 estabelece que: do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁴⁵ UBIRATÃ. Prefeitura Municipal. **Programa Campo Fácil**. Ubiratã, 21 mar. 2013. Disponível em: <http://www.boaspraticasods.pr.gov.br/Iniciativa/Ubirata-Programa-Campo-Facil>. Acesso em: 05 nov. 2020.

Outro aspecto de grande relevância que pode alicerçar o desenvolvimento econômico das cidades é a utilização e produção de energias renováveis. Apesar dos avanços registrados nas últimas décadas, o Brasil ainda mantém precárias instalações que impedem o desenvolvimento de políticas públicas estruturais, como as voltadas à garantia de serviços básicos de água, luz, internet e energia.⁴⁴⁶

Estes entraves podem ser solucionados por meio do investimento relevante em infraestrutura, desde que o foco esteja nas tecnologias sustentáveis, maximizando os resultados das ações sem gerar danos ao meio ambiente e à sociedade. Exemplo de iniciativas que vão ao encontro dessa diretriz é a produção de energia nas modalidades hídrica, eólica, solar, geotérmica e biomassa. Jeffrey Sachs esclarece que nos últimos anos, as cidades têm desenvolvido experiências com vários tipos de programas e processos inovadores de transformação de resíduos em energia, por exemplo:

Uma fábrica em Ancara, na Turquia, separa os resíduos em plásticos, matéria orgânica e metais. Uma parte dos resíduos é usada para compostagem e produção de adubos, outra parte é reciclada através de processos industriais. Os resíduos orgânicos vão para um enorme biodigestor onde são decompostos por ação bacteriana, libertando metano que é armazenado em grandes tanques e depois usado para produzir eletricidade.⁴⁴⁷ (tradução nossa).

Sachs enfatiza, ainda, que a eletricidade produzida nessa unidade de reciclagem de resíduos é vendida à rede urbana e o calor da combustão do metano é depois canalizado para uma série de estufas onde são produzidos alimentos e para aquecer um novo centro comercial na vizinhança.⁴⁴⁸

A emissão dos raios solares (energia solar), por sua vez, também pode ser convertida diretamente em eletricidade por meio do efeito fotovoltaico. Embora essa modalidade de energia seja uma alternativa capaz de substituir a utilização de combustíveis fósseis, sua aplicação ainda não é economicamente viável considerando

⁴⁴⁶ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável.** Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.56. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁴⁷ *For example, a facility in Ankara, Turkey, sorts waste into plastics, organics, and metals. Some of the waste is composted for fertilizer, and some is recycled through industrial processes. The organic waste is fed into a large biodigester unit where it is decomposed through bacterial action, releasing methane that is collected into large storage tanks and then used for electricity generation.* (SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development.** New York: Columbia University Press, 2015, p.377).

⁴⁴⁸ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development.** New York: Columbia University Press, 2015, p.402.

o seu custo elevado de produção e de processos complexos de fabricação se comparado com fontes de energia tradicionais, o que limita o uso generalizado dessa tecnologia em painéis fotovoltaicos.⁴⁴⁹ Essa limitação, porém, pode vir a ser superada graças às inúmeras descobertas da ciência acerca das potencialidades das nanotecnologias⁴⁵⁰ no desenvolvimento de novos materiais com propriedades específicas para serem utilizados no aumento da eficiência de células fotovoltaicas e de dispositivos de armazenamento de energia. Nesse sentido, cabe destacar:

Diferentes nanomateriais têm composto a estrutura de células solares fotovoltaicas e algumas especificidades estão sendo observadas, como a simplicidade do processo de síntese, larga faixa de absorção de luz e capacidade para conceber painéis solares flexíveis. Variadas nanoestruturas têm sido elaboradas para que sejam construídos dispositivos fotovoltaicos, a fim de se alcançarem rendimentos de conversão cada vez maiores com preços diminuídos.⁴⁵¹

Denota-se, assim, a extraordinária capacidade que a nanotecnologia possui em possibilitar a exploração da fonte de energia solar com vistas ao desenvolvimento sustentável. Infelizmente, apesar de haver iniciativas legislativas para regulamentar a utilização das nanotecnologias no Brasil⁴⁵², “os investimentos nessa área ainda são insipientes e pouco incentivados pelo poder público se comparados com países

⁴⁴⁹ FORNASIER, Mateus de Oliveira; ROGERIO, Marcele Scapin. Nanotecnologias e Desenvolvimento Sustentável: implicações tecnológicas aos Direitos Fundamentais. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca/SP, ano 19, n. 29, p. 1-20, jan-jul., 2016, p.7. Disponível em: <http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁵⁰ Wilson Engelmann esclarece que as nanotecnologias podem ser compreendidas como “um conjunto de tecnologias, de diversas áreas, mas que têm em comum a manipulação de átomos e moléculas numa escala que medeia entre 1 e 100 nanômetros”. O professor e pesquisador avança no assunto ao ponderar que “o escopo da criatividade que se abre com as pesquisas em nanoescala visam à imitação e recriação da natureza. Nela, a escala nano sempre existiu.” (ENGELMANN, Wilson. As nanotecnologias e os novos direitos: a (necessária) revisão da estrutura das fontes do Direito. In: STEINER, Christian (editor responsable). **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, ano XVII, p.383-396, 2011, p.384. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=dconstla>. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴⁵¹ FORNASIER, Mateus de Oliveira; ROGERIO, Marcele Scapin. Nanotecnologias e Desenvolvimento Sustentável: implicações tecnológicas aos Direitos Fundamentais. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca/SP, ano 19, n. 29, p. 1-20, jan-jul., 2016, p.7. Disponível em: <http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁵² Projeto de Lei nº 6.741 de 2013, que propõe a criação de uma política pública nacional de gestão dos riscos do desenvolvimento da nanotecnologia, observados os princípios da informação, transparência, participação social, precaução, prevenção e responsabilidade social. Referido projeto encontra-se arquivado nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mas poderá ser desarquivado mediante requerimento do(s) autor(es), dentro do prazo regimental, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava. (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.741/2013**. Dispõe sobre a Política Nacional de Nanotecnologia, a pesquisa, a produção, o destino de rejeitos e o uso da nanotecnologia no país, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600333>. Acesso em: 05 nov. 2020).

desenvolvidos, como os Estados Unidos, países europeus e Japão”.⁴⁵³ Nesse contexto, é essencial que se efetivem políticas públicas renovadoras e eficientes, pautadas pela boa governança entre o setor público e as empresas privadas, com vistas a fomentar parcerias que possam contribuir no aprimoramento de novas técnicas energéticas renováveis, com base no desenvolvimento nanotecnológico.⁴⁵⁴

Assim sendo, verifica-se que a dimensão econômica da cidade, quando bem governada, torna-se instrumento fundamental para o desenvolvimento sustentável, uma vez que eleva a sua capacidade de financiamento, de construção de parcerias com a iniciativa privada e também de otimização de infraestrutura. No entanto, a sua visão de economia deve estar sempre em equilíbrio com as questões socioambientais, no intuito de prevenir e mitigar externalidades e de provocar justiça social.

4.3.2 A Boa Governança na Dimensão Social da Cidade

Uma cidade sustentável deve promover aos seus habitantes o acesso igualitário aos serviços públicos de saúde, educação, cultura, segurança, moradia e às oportunidades reais de ocupação profissional. A eficácia neste acesso promove um ambiente cuja cultura é a paz, com ampla redução das desigualdades sociais, impulsionando um conjunto de valores, atitudes, comportamentos e modos de vida que previnem conflitos e contribuem para a resolução de problemas por meio do diálogo e da negociação entre as partes envolvidas, possibilitando efetivos processos de boa governança urbana.

O atendimento satisfatório de tais parâmetros socioeconômicos, aliado ao desenvolvimento sustentável, reflete-se no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Nesse sentido, sociedades mais igualitárias tendem a produzir resultados superiores na classificação do IDH, sem falar que os processos de inclusão econômica e social têm ainda como alicerce o fortalecimento das liberdades e dos direitos individuais. O objetivo deve ser

⁴⁵³ FORNASIER, Mateus de Oliveira; ROGERIO, Marcele Scapin. Nanotecnologias e Desenvolvimento Sustentável: implicações tecnológicas aos Direitos Fundamentais. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca/SP, ano 19, n. 29, p. 1-20, jan-jul., 2016, p.14. Disponível em: <http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁵⁴ FORNASIER, Mateus de Oliveira; ROGERIO, Marcele Scapin. Nanotecnologias e Desenvolvimento Sustentável: implicações tecnológicas aos Direitos Fundamentais. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca/SP, ano 19, n. 29, p. 1-20, jan-jul., 2016, p.15-16. Disponível em: <http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>. Acesso em: 05 nov. 2020.

a construção de uma sociedade economicamente viável, socialmente justa, ambientalmente sustentável e, inclusive, orientada à boa governança.⁴⁵⁵

Diretamente relacionado a isso está a eliminação da pobreza, que é um aspecto central de qualquer política pública que vise ao desenvolvimento sustentável. Não por acaso, a erradicação da extrema pobreza (viver com menos de US\$ 1,90 *per capita* por dia, de acordo com a metodologia do Banco Mundial) é vista como meta de um dos seus pilares.⁴⁵⁶ Além deste aspecto, é preciso atentar para outros parâmetros ligados à desigualdade social, como a concentração de renda, visto que, no Brasil, 1% dos mais ricos detém 13% da renda nacional; e os 40% mais pobres, apenas 11%.⁴⁵⁷

Dessa forma, os gestores locais, em parceria com a população, devem estabelecer novos marcos políticos para o fortalecimento de sistemas de proteção social, implementando programas de distribuição de renda para atingir metas de diminuição da desigualdade e de ampliação do acesso à terra e à moradia segura.⁴⁵⁸ Mais do que isso, podem os municípios incentivarem programas de empreendedorismo e inovação, possibilitando a criação de novas oportunidades de negócios e postos de trabalho para todos, gerando mobilidade entre classes sociais e a sua inclusão em sociedade. Contudo, a geração de trabalho deve estar atrelada a valores de dignidade, lealdade e justiça, no intuito de extinguir práticas nocivas ao desenvolvimento social como o trabalho escravo. Nesse diapasão:

(...) uma cidade mais inclusiva não é aquela sem favelas e pobreza, mas a que consegue permitir constantemente que as pessoas pobres saiam da zona da pobreza. Ela cria empregos e fornece caminhos para

⁴⁵⁵ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS:** Gestão Pública Sustentável. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.27. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁵⁶ Em 2018, 19,9 por cento da população brasileira vivia com menos de US\$ 5,50 por dia, incluindo 9,3 milhões de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia – a referência global para a pobreza extrema. A pandemia do novo coronavírus irá provocar queda em todas as faixas de distribuição de renda. Entretanto, devido ao Auxílio Emergencial fornecido pelo governo brasileiro, a pobreza está projetada para diminuir em 2020. Ainda assim, essa queda pode ser revertida quando as medidas emergenciais cessarem e o mercado de trabalho não for capaz de absorver totalmente os desempregados. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁵⁷ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS:** Gestão Pública Sustentável. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.28. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁵⁸ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS:** Gestão Pública Sustentável. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.28. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

a riqueza e ocupações que forneçam um meio de se mover em direção à prosperidade.⁴⁵⁹

Nessa senda, vale mais uma vez ressaltar a importância da educação no processo de desenvolvimento dos indivíduos, gerando inclusão, igualdade de oportunidades e protagonismo das pessoas. Indivíduos qualificados são formadores de opinião e podem contribuir para o progresso de uma sociedade, também na esfera pública. Isso demonstra a magnitude e a importância da educação pública de qualidade. Transformar a sociedade é a base de pensamento do desenvolvimento sustentável.⁴⁶⁰ É o que possibilita, na visão de Rachel Carson, virar a bússola.⁴⁶¹

A partir da associação entre as palavras ‘trabalho’ e ‘educação’, o trabalho não deve significar apenas um salário, mas uma oportunidade de aprendizado e desenvolvimento do ofício técnico-profissional. Porém, os trabalhadores também necessitam de políticas públicas adicionais de controle de epidemias, água potável e saneamento, disposições comunitárias para assistência médica, mobilidade pública de qualidade e moradia digna.⁴⁶² Trata-se de uma visão ampla dos elementos fundamentais para que uma cidade seja boa para se viver.⁴⁶³

Afora isso, não passa despercebida, a necessária garantia do acesso igualitário tanto à justiça quanto à segurança pública. Neste contexto, chama atenção a preocupação com a redução de mortes por causas cruéis, o tráfico de drogas e armas e o combate à violência contra a mulher nas cidades. A esse respeito, o município de Rosário, na Argentina, promoveu o programa *Cidades Seguras*. Por meio de uma parceria entre o governo municipal, a ONU e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional, o programa propõe e incentiva políticas públicas municipais para a prevenção da violência urbana contra as mulheres. Foram criadas Redes de Mulheres em cada distrito da cidade para que possam debater e trabalhar por uma sociedade sem violência e mais equitativa. Com todas as atividades propostas, o tema violência

⁴⁵⁹ GLAESER, Edward; JOSHI-GHANI, Abha. *The Urban Imperative: Toward Shared Prosperity*. **World Bank**. Washington, DC, 2013, p.7. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17581>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁶⁰ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.59.

⁴⁶¹ CARSON, Rachel. **Silent Spring**. New York: Mariner Books, 1962, p.144.

⁴⁶² GLAESER, Edward; JOSHI-GHANI, Abha. *The Urban Imperative: Toward Shared Prosperity*. **World Bank**. Washington, DC, 2013, p.13-14. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17581>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁶³ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.53.

de gênero foi incluído na agenda pública, nas políticas de segurança local e, inclusive, nas discussões sobre o Orçamento Participativo da Cidade. Também foram criadas e regulamentados a Lei de Proteção Integral às mulheres, a Lei Municipal de Proteção Integral para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra as mulheres e o Decreto nº 2621/2008 que dispõe sobre a guarda civil metropolitana e sua atuação em caso de violência contra a mulher (Protocolo de Atuação da Guarda Urbana Municipal). Como resultado, Rosário está sendo reconhecida internacionalmente por seus esforços de introduzir o enfoque de gênero nas políticas locais.⁴⁶⁴

Por fim, como já enaltecido no capítulo atinente à boa governança, para que o pilar da inclusão social seja concretizado, faz-se imprescindível um processo continuado de democratização, promovendo iniciativas que visem ao bem-estar humano e ao interesse coletivo e igualitário, desenvolvendo a participação da sociedade, sendo o indivíduo o centro do pleito de planejamento e controle das cidades.

4.3.3 A Boa Governança na Dimensão Ambiental da Cidade

A tutela do ambiente consiste no dever de todos de respeitar o que é universal. Consiste, também, numa obrigação de respeitar todas as categorias de seres pertencentes à ordem natural. Tal responsabilidade alcança dimensões globais em razão da extensão *além mar* da própria crise ecológica e de suas implicações igualmente mundiais, decorrentes da relação entre os vários ecossistemas entre si e do valor da biodiversidade, que são riquezas da humanidade inteira, porquanto contribuem com os equilíbrios essenciais e indispensáveis à vida.⁴⁶⁵

Daí que, ao consagrar como direito fundamental o meio ambiente equilibrado⁴⁶⁶, a ordem jurídica interna e a internacional procuraram traduzir para o campo jurídico

⁴⁶⁴ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.34. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁶⁵ É tarefa do Estado prover à defesa e tutela de certos bens coletivos como o ambiente natural e o ambiente humano, cuja salvaguarda não pode ser garantida por simples mecanismos de mercado. Como nos tempos do antigo capitalismo, o Estado tinha o dever de defender os direitos fundamentais do trabalho, assim diante do novo capitalismo, ele e toda sociedade têm a obrigação de defender os bens coletivos que, entre outras coisas, constituem o enquadramento dentro do qual cada um poderá conseguir legitimamente os seus fins individuais. (IGREJA CATÓLICA. Santo Papa João Paulo II. **CARTA ENCÍCLICA CENTESIMUS ANNUS**. 1º mai. 1991, nº40. Disponível em: <http://www.vatican.va/>. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.164/DF**, rel. Min. Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 17 nov. 1995, p. 39.206. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em:

não apenas um crédito comum, mas uma responsabilidade comum de todos para com todos. Torna-se possível afirmar, desse modo, que a proteção ao meio ambiente, em todas as suas manifestações (ambiente natural, artificial, cultural, virtual, entre outros), além de um direito fundamental (ao desenvolvimento sustentável), é também um dever essencial, que se caracteriza pela obrigação incumbida ao Poder Público (por meio de políticas públicas preventivas de degradação da atmosfera e da biosfera e um controle eficaz dos efeitos das novas tecnologias) e a cada um dos indivíduos partícipes da sociedade de preservar o planeta Terra em benefício das presentes e das futuras gerações.⁴⁶⁷

A ação livre das pessoas, guiada pelo comprometimento com o meio ambiente, supera o autointeresse e a tendência ao utilitarismo, fortalece o desenvolvimento das capacidades e a busca pela concretização dos compromissos em relação aos problemas atuais e às condições de existência das futuras gerações de forma solidária e cooperativa. Esse comportamento altruístico deve se refletir no dia-a-dia das cidades, frente à necessidade de uma urbanização cada vez mais preocupada com a vida das pessoas.⁴⁶⁸

A maior parte dos municípios brasileiros tem sob sua responsabilidade enormes extensões territoriais, que compõem porções significativas de nossas riquezas naturais. Com a grande concentração populacional nas cidades, é importantíssimo não descuidar do território municipal como um todo, assim como é vital controlar a pressão sobre os recursos naturais que o crescimento urbano muitas vezes ocasiona.

03 dez. 2019; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 134.297-8/SP, 1ª Turma, rel. Min. Celso de Mello, DJU de 22.09.95, p. 30.597. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁶⁷ Esse dever fundamental do cidadão não pode se limitar ao viés negativo – do comportamento passivo (não degradar, não poluir, não desmatar) –, mas, acima de tudo, deve pautar-se no dever positivo, que implica comportamento ativo por parte do cidadão (arborizar as cidades, cumprir com a função socioambiental da propriedade urbana, separar o lixo doméstico, utilizar racionalmente a água potável, atentar ao consumo sustentável de bens e serviços, dentre outros) e se traduz na necessidade de se visualizar o gênero humano como parte integrante da natureza. (WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas**: um direito fundamental. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.176-178).

⁴⁶⁸ (...) Não só a terra foi dada por Deus ao homem, que a deve usar respeitando a intenção originária de bem, segundo a qual lhe foi entregue; mas o homem é doado a si mesmo por Deus, devendo por isso respeitar a estrutura natural e moral, de que foi dotado. Neste contexto, são de mencionar os graves problemas da moderna urbanização, a necessidade de um urbanismo preocupado com a vida das pessoas, bem como a devida atenção a uma «ecologia social» do trabalho. (IGREJA CATÓLICA. Santo Papa João Paulo II. **CARTA ENCÍCLICA CENTESIMUS ANNUS**. 1º mai. 1991, nº38. Disponível em: <http://www.vatican.va/>. Acesso em: 05 nov. 2020).

Os bens naturais são finitos e as gestões municipais devem zelar pelo seu uso racional, a fim de preservá-los ao longo dos anos.⁴⁶⁹

É fundamental, por exemplo, que as políticas públicas locais – guiadas pelas práticas da boa governança – estabeleçam estratégias de monitoramento do uso racional da água pela indústria e agricultura, assim como busquem o comprometimento destes setores para programas de proteção e recuperação dos mananciais. Não passa despercebido o fato de que grande parte dos municípios brasileiros apresenta altos índices de perda de água tratada. Segundo o estudo “Perdas de Água 2018: desafios para a disponibilidade hídrica e avanço da eficiência do saneamento básico” – elaborado pelo Instituto Trata Brasil, a média de perda de água no faturamento (índice que compara o volume de água disponibilizado para ser distribuído com o volume que é faturado pela empresa) nas 100 maiores cidades do Brasil foi de 38,53%, no ano de 2016.⁴⁷⁰ Esse resultado é fruto de vazamentos, roubos, falta ou erros de medição, falta de investimentos em prevenção e manutenção no sistema de distribuição.⁴⁷¹

A situação da coleta e tratamento de esgotos é ainda mais alarmante: quase 100 milhões de brasileiros não têm acesso a este serviço e apenas 46% dos esgotos do país são tratados antes de serem despejados nos leitos dos rios, córregos ou

⁴⁶⁹ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.391.

⁴⁷⁰ TRATA BRASIL, Instituto. **Perdas de Água 2018: Desafios para a disponibilidade hídrica e avanço da eficiência do saneamento básico**, São Paulo, maio de 2018, p.44-45. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/perdas-2018/estudo-completo.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁷¹ Para conseguir atingir níveis de eficiência de distribuição de água satisfatórios, as estratégias de redução de perdas devem combinar ações para a melhoria da gestão e técnicas (ampliação da infraestrutura) que permitam quebrar os paradigmas em relação às dificuldades comumente apontadas pelas empresas. As principais medidas sugeridas neste âmbito, como referência para a definição de uma agenda para o setor, são as seguintes: i. Criar contratos com incentivos e foco na redução de perdas, como contratos de performance, parcerias público-privadas e parcerias público-público; ii. Direcionar maior financiamento para ações dessa natureza. Há uma necessidade de aumentar o financiamento para programas de redução de perdas no âmbito federal; iii. Gerenciamento do controle de perdas: implementação de planos de gestão de perdas baseados no conhecimento do sistema, indicadores de desempenho e metas preestabelecidas; iv. Entender as dificuldades para a setorização dos sistemas de abastecimento, acompanhado de um plano de médio e longo prazo com ações para o controle das perdas na distribuição; v. Aumentar o índice de hidrometração dos diversos sistemas e utilizar hidrômetros de maior precisão; vi. Melhorar a macromedição nos sistemas de abastecimento de água para permitir uma melhor aferição dos indicadores de perdas; vii. Criação e monitoramento de programas de redução de perdas sociais com a participação dos atores envolvidos; e viii. Replicar experiências exitosas de operadores públicos e privados nas regiões mais deficitárias, especialmente as Regiões Norte e Nordeste, onde se situam os maiores desafios. (TRATA BRASIL, Instituto. **Perdas de Água 2018: Desafios para a disponibilidade hídrica e avanço da eficiência do saneamento básico**, São Paulo, maio/2018, p.66-67. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/perdas-2018/estudo-completo.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020).

emissários marinhos.⁴⁷² Somente 22 municípios, nas 100 maiores cidades do país, tratam mais de 80% dos esgotos.⁴⁷³ Em 2017, por exemplo, o país lançou aproximadamente 5.622 piscinas olímpicas de esgoto não tratado na natureza⁴⁷⁴, o que faz com que todos estes recursos sejam contaminados e, muitas vezes, seus ecossistemas, destruídos. A prioridade ao saneamento básico, portanto, é uma das premissas fundamentais para a construção de cidades sustentáveis. É preciso, dentre outras coisas, apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Outro problema recorrente enfrentado em diversos municípios são os incêndios e queimadas florestais, a grande maioria deles provocada por ação do homem por falta de cuidado ou de informação adequada.

Com esse quadro, é importante que se vá além das medidas de proteção dos recursos naturais e mitigação das mudanças climáticas; é necessário que o governo realize atividades educativas com toda a comunidade e promova políticas públicas que proporcionem o equilíbrio entre as intervenções urbanas, o desenvolvimento rural e a preservação ambiental⁴⁷⁵, por exemplo, por meio da formação dos Conselhos Municipais⁴⁷⁶, em especial aqueles de proteção, recuperação e manutenção da biodiversidade urbana. Nesse sentido, afirmam Janaina Santin e Eduardo Belisário Finamore:

⁴⁷² TRATA BRASIL, Instituto. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, 2018.** Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁷³ TRATA BRASIL, Instituto. **Ranking do Saneamento 2018.** São Paulo, p.1-118, abril/2018, p.60. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2018/realatorio-completo.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁷⁴ TRATA BRASIL, Instituto. **Novo Ranking do Saneamento Básico evidencia: melhores cidades em saneamento investem 4 vezes mais que as piores cidades no Brasil.** 18p, São Paulo, 2017, p.6. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2019/PRESS_RELEASE_Ranking_do_Saneamento_NOVO.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁷⁵ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável.** Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.22. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁷⁶ Os conselhos municipais representam essa probabilidade real da participação cidadã, legalmente protegida pela Constituição de 1988, constituindo-se em canais significativos para uma atuação como entes ativos da democracia participativa na busca por políticas públicas locais mais eficientes. São espaços públicos que servem de conexão entre o governo e a sociedade civil, tendo como escopo auxiliar na formulação de políticas públicas e servir de ente fiscalizador da execução delas. (CORRALO, Giovani da Silva; OLIVEIRA, Janaina de. Os Conselhos Municipais e a legitimação das políticas públicas locais. Academia Brasileira de Direito Constitucional. **ANAIS XII SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL.** Curitiba/PR, v.1, p.1085-1099, 2016, p.1089. Disponível em: <http://abdconst.com.br/6-anais-do-xii-simposio>. Acesso em: 05 nov. 2020).

Os conselhos municipais são espaços públicos concebidos para possibilitar que os interesses coletivos da sociedade integrem a agenda pública, participando efetivamente da gestão das políticas públicas (formalização implementação e avaliação), constituindo assim em real espaço de construção da cidadania.⁴⁷⁷

A racionalidade das partes envolvidas nos processos de deliberação coletiva em matéria ambiental (sobretudo nos conselhos) deve levar em conta a imprescindibilidade da manutenção das áreas verdes, em especial daquelas próximas aos centros urbanos, fundamental para a boa qualidade do ar, para a preservação da biodiversidade e da qualidade de vida dos moradores das cidades.

Por fim, sintetizando as três dimensões referidas, pode-se afirmar que cidades mais compactas, que ocupem porções modestas do território municipal, que busquem uma relação cada vez mais harmônica com todo o entorno natural e estejam atentas à boa governança serão, certamente, as cidades sustentáveis do futuro. E somente estas poderão oferecer melhor qualidade de vida e segurança hídrica e alimentar à população, além de corrigir mudanças climáticas intensas e evitar eventos extremos.⁴⁷⁸

4.4 TÓPICOS AVANÇADOS: AS *SMART CITIES* SOB A ÓTICA DA INCLUSÃO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Uma nova questão que tem desafiado frequentemente a nova geração de gestores públicos é como a inovação, a tecnologia, a inteligência artificial e o *big data* poderão transformar os modelos de formatação, implementação e gestão dos sistemas urbanos, principalmente nas áreas de saneamento, energia, telecomunicações e mobilidade. Trata-se de algo elementar para o desenvolvimento efetivo das chamadas *smart cities*⁴⁷⁹, cidades inteligentes que utilizam a tecnologia da

⁴⁷⁷ SANTIN, Janaína Rigo; FINAMORE, Eduardo Belisário. A gestão democrática municipal e o papel dos conselhos em Passo Fundo. **História: Debates e tendências**. Passo Fundo, v.7, n.2, p.204-225. 2007, p.218. Disponível em: <http://www.upf.br/seer/index.php/rhdt/article/view/3193>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁷⁸ SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015, p.391.

⁴⁷⁹ O conceito que sustenta a ideia de *smart cities* – ou cidades inteligentes – tem ganhado destaque nos últimos anos, principalmente por ser considerado um conceito que conduz a um caminho para a sustentabilidade urbana. O conceito, que nasce atrelado à preocupação tanto com o aumento dos índices de urbanização quanto com o crescente uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC), tem estado presente nas agendas urbanas e em objetivos de agências internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Internacional das Telecomunicações (UIT), o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e a Organização para

informação em suas estruturas físicas para aprimorar conveniências, facilitar a mobilidade, aumentar a eficiência⁴⁸⁰, conservar energia, melhorar a qualidade do ar e da água, recuperar-se mais rapidamente de desastres, coletar e organizar dados para tomar melhores decisões, destinar recursos com mais efetividade e compartilhar dados para aprimorar a colaboração de entidades e diferentes domínios da sociedade civil.⁴⁸¹

Embora careça de uma definição unanimemente aceita, as cidades inteligentes possuem características amplamente reconhecidas, as quais se referem, de modo geral, a um ideal que se articula em torno de três eixos: o desenvolvimento social, econômico e “a redução da pegada ambiental e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, valendo-se das tecnologias disponíveis, em particular das digitais”.⁴⁸² Isso deverá favorecer, também, o melhoramento das ferramentas de governança digital⁴⁸³

a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Outrossim, o conceito de *smart cities* não deve ser confundido com o de *cidade digital*. *Este funciona como uma “extensão virtual” da cidade, por meio da disponibilização de infraestrutura e serviços a partir das TIC. Aquele, por sua vez, compreende o uso de sistemas urbanos inteligentes. Além disso, considera-se que tais sistemas devem ser capazes de gerar dados que servirão para informar os tomadores de decisão e, conseqüentemente, abastecer políticas públicas baseadas em evidências. Como se vê, os conceitos se diferenciam pelo grau e a natureza da capacidade que uma cidade tem de se relacionar com as tecnologias digitais. (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI). Smart cities: Tecnologias de informação e comunicação e o desenvolvimento de cidades mais sustentáveis e resilientes. **Panorama setorial da Internet**. São Paulo, set.2017, p.1-14, Ano 9 – Número 2, p.1-2. Disponível em: https://nic.br/media/docs/publicacoes/6/panorama_setorial_ano-ix-n-2-smart-cities.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020).*

⁴⁸⁰ Sistemas de redes inteligentes podem, por exemplo, oferecer monitoramento em tempo real sobre a distribuição e o consumo de água, evitando vazamentos e desperdícios. Ou então, equalizar os picos de consumo de uma rede elétrica, reduzindo o consumo e os custos com energia de uma cidade. (CONTI, Diego de Melo. **Governança local para a sustentabilidade: um estudo comparado entre grandes cidades europeias, 2017, 236 f.** Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Estudos de Pós-Graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo, 2017, p.48. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/20001>. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴⁸¹ STRAPAZZON, Carlos Luiz. Convergência tecnológica nas políticas urbanas: pequenas e médias cidades inteligentes. **Revista Jurídica** - Unicuritiba. Curitiba, n.22, Temática n.6, p.89-108, 2009, p.94. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/104>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁸² SOUPIZET, Jean François. **Cidades Inteligentes: desafios para as sociedades democráticas**. São Paulo: Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2017, p.10. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Cidades_inteligentes_desafios_para_as_sociedades_democraticas.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁸³ Um modelo de governança digital oferece mais transparência através da publicação de dados do governo e ferramentas de controle e fiscalização, além de poder oferecer serviços sem burocracia, o que impacta diretamente na diminuição da corrupção. Além disso, diversas plataformas digitais podem captar as demandas e sugestões dos cidadãos no intuito de tornar a gestão da cidade mais participativa. (CONTI, Diego de Melo. **Governança local para a sustentabilidade: um estudo comparado entre grandes cidades europeias, 2017, 236f.** Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Estudos de Pós-Graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo, 2017, p.48. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/20001>. Acesso em: 05 nov. 2020).

através da utilização da internet, que passa a ter um papel crucial para a gestão das grandes cidades, criando caminhos para a participação dos cidadãos através de instrumentos digitais.⁴⁸⁴

Entretanto, sabe-se que a exploração tecnológica também pode contribuir para a criação de um mundo desigual, onde impera a polarização econômica, social e territorial. Problemas como a pobreza, as desigualdades e a discriminação têm estado ausentes do debate. Além do mais, aqueles que foram excluídos do processo econômico deixaram de ter voz ativa na construção da cidade e poderão ser ainda mais esquecidos no âmbito de uma governança digital, quando parcela considerável da população ainda não dispõe de acesso às redes de internet.⁴⁸⁵

Tecida essa breve consideração, a indagação que inicialmente salta aos olhos diz respeito a possibilidade ou não de se promover cidades inteligentes e, ao mesmo tempo, inclusivas e participativas do ponto de vista tecnológico? Dentre as iniciativas passíveis de solucionar esse impasse (e aqui não se pretende esgotar as possibilidades, mas apenas apontar maneiras de se garantir o acesso às redes de comunicação *online*) está a instalação por parte dos municípios de rede de internet por postes de luz. A criação de um *smart lighting grid* – rede de iluminação pública inteligente com internet – o que possibilita a ligação de diversas soluções dentro da cidade.

Atualmente, os *smart grids* são criados prioritariamente de duas maneiras: por cabos de fibra ótica ou pela tecnologia *Bluetooth Low Energy (BLE)*. A cidade de Campinas, no interior de São Paulo, tem uma rede de 35 pontos de conexão de internet, instalados por cabeamento de fibra ótica.⁴⁸⁶ Outro modelo de transmissão de

⁴⁸⁴ CONTI, Diego de Melo. **Governança local para a sustentabilidade:** um estudo comparado entre grandes cidades europeias, 2017, 236 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Estudos de Pós-Graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo, 2017, p.48. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/20001>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁸⁵ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação (Pnad Contínua TIC) 2018, divulgada em 29/04/2020, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra que uma em cada quatro pessoas no Brasil não tem acesso à internet. Em números totais, isso representa cerca de 46 milhões de brasileiros que não acessam a rede. Os dados, que se referem aos três últimos meses de 2018, mostram ainda que o percentual de brasileiros com acesso à internet aumentou no país de 2017 para 2018, passando de 69,8% para 74,7%, mas que 25,3% ainda estão sem acesso. (BRASIL, Agência. **Um em cada quatro brasileiros não tem acesso à internet, mostra pesquisa:** número representa 46 milhões que não acessam a rede. Rio de Janeiro, publicado em 29/04/2020, por Mariana Tokarnia. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/um-em-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet>. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴⁸⁶ O acesso à rede Campinas Digital tem o objetivo de aproximar o cidadão aos serviços e sistemas online da Prefeitura Municipal de Campinas. Adicionalmente o acesso à internet também é

dados que tem chamado a atenção das prefeituras é a BLE (também conhecida como *Bluetooth Smart*). São dispositivos instalados dentro das luminárias dos postes de luz (a tecnologia é instalada em conjunto com as lâmpadas). A internet chega por 3G e vai saltando de poste em poste. Em um raio de 100 metros, o cidadão tem acesso à rede e, seletivamente, pode receber alertas sobre a chegada de ônibus, rastreamento de animais e crianças, por exemplo. Ademais, além de transmitir dados, o poste inteligente tem um sistema de dimerização, ou seja, ele capta a quantidade de luz natural e diminui o gasto da luminária; os mais avançados monitoram a quantidade de pessoas no local e disponibilizam mais luz em função disso.⁴⁸⁷

Essas medidas tendem a incentivar as *civic tech* ou *civic technology* que representam o uso da tecnologia pelos cidadãos (principalmente a tecnologia da informação) no envolvimento e participação das pessoas na gestão da cidade, visando o desenvolvimento e a melhoria da infraestrutura urbana. As *civic tech* fazem uso das *civic applications*, que são *softwares* (aplicativos) que permitem essa participação dos cidadãos nas decisões governamentais, de forma a promover o engajamento cívico nas políticas públicas. Nota-se, nesse cenário, o relevante papel da educação digital (desde a pré-escola) e da conscientização política da própria população (no âmbito de cada comunidade).⁴⁸⁸ Promover essa inclusão digital é, sem sombra de dúvida, um dos maiores desafios para o Poder Público no desenhar dessas cidades inteligentes e impacta diretamente na promoção do pilar da boa governança, visto que sem diálogo e participação do cidadão (sob a forma de exclusão digital) as iniciativas de *smart city*

disponibilizado. O projeto da rede de acesso está em fase de expansão. O projeto Campinas Digital irá prover conectividade em todas as áreas comuns das Unidades Básicas de Saúde e as Escolas da Rede Municipal de Ensino que integram o plano de aumento de capacidade de conexão. (SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de Campinas, **Portal do Cidadão**. Disponível em: <https://digital.campinas.sp.gov.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020). Ver também: (SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de Campinas, **Plano Estratégico Campinas Cidade Inteligente 2019-2029**. Campinas, 2019. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/desenvolvimento-economico/pecc-2019-2029.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁴⁸⁷ BRASIL. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Cidades inteligentes devem aumentar acesso à internet no Brasil**. Brasília/DF, publicado em 23/02/2017. Disponível em: <https://www.abdi.com.br/postagem/cidades-inteligentes-devem-aumentar-acesso-a-internet-no-brasil>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁸⁸ GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DAS SMARTS CITIES: O USO DAS TIC'S NA PROMOÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO NO BRASIL. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol.10, nº 3, p.1788-1812, mai. 2018, p.1799. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/. Acesso em: 05 nov. 2020.

poderiam levar ao acirramento das desigualdades tanto no acesso às tecnologias da informação e comunicação (TIC), como também no acesso aos serviços urbanos.⁴⁸⁹

Algumas experiências dessas práticas tecnológicas inclusivas no âmbito do planejamento urbano já podem ser visualizadas em algumas cidades do mundo. O objetivo primordial delas é fazer com que o uso das TICs na gestão dessas cidades possa promover o debate público cada vez mais democrático, através de consultas, sondagens, votos consultivos e submissão de projetos aos cidadãos.⁴⁹⁰ Exemplos são vistos em municípios franceses, como a comuna de *Nanterre*, que lançou o site *participez.nanterre.fr*, ou o aplicativo *fluicity*, ou ainda o *vooter*⁴⁹¹, adotado pela cidade de *Bougival*⁴⁹². Dentre eles, o *fluicity*⁴⁹³ se apresenta como padrão de governança para todos os atores públicos que querem colocar os cidadãos no coração da política. Esses exemplos estão, em geral, associados ao *crowdsourcing* (colaboração coletiva).

O termo *crowdsourcing*, nesse contexto, está relacionado com o “aparecimento de sites que se utilizam da audiência/multidão (*crowd*) como fonte (*source*) de conteúdo ou mão de obra atuante e decisiva para a existência do mesmo”.⁴⁹⁴ O *crowdsourcing* dá “ensejo às plataformas colaborativas (sites), em que os próprios

⁴⁸⁹ COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI). Smart cities: Tecnologias de informação e comunicação e o desenvolvimento de cidades mais sustentáveis e resilientes. **Panorama setorial da Internet**, São Paulo, set.2017, p.1-14, Ano 9, n.2, p.6. Disponível em: https://nic.br/media/docs/publicacoes/6/panorama_setorial_ano-ix-n-2-smart-cities.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁹⁰ SOUPIZET, Jean François. **Cidades Inteligentes: desafios para as sociedades democráticas**. São Paulo: Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2017, p.41. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Cidades_inteligentes_desafios_para_as_sociedades_democraticas.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁹¹ Disponível em: <http://vooter.co>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁹² SOUPIZET, Jean François. **Cidades Inteligentes: desafios para as sociedades democráticas**. São Paulo: Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2017, p.41. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Cidades_inteligentes_desafios_para_as_sociedades_democraticas.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁹³ Fluicity é uma plataforma digital de participação cidadã que permite a todos contribuir de forma útil nas decisões coletivas que lhes dizem respeito. Na sociedade civil como nas estruturas privadas, a expectativa da população em termos de participação é forte e em constante crescimento. Se o vínculo entre as autoridades eleitas e os cidadãos às vezes pode parecer desfeito, a tecnologia digital, além de ferramentas de participação mais tradicionais, pode ajudar a restaurar o diálogo e a confiança com o maior número possível de pessoas, a um custo menor. Plataforma de participação inovadora, o Fluicity permite chegar aos cidadãos, para além de especialistas e manifestantes, para melhor informá-los e recolher de forma simples e fácil as suas opiniões e ideias. Disponível em: <https://www.flui.city/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁹⁴ SOUSA, Paulo Victor Barbosa de. **Mapas colaborativos na Internet: um estudo de anotações espaciais dos problemas urbanos**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 168p., 2012, p.76. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/5963/1/Paulo%20Victor%20-%20Mapas%20Colaborativos%20na%20Internet.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

usuários são responsáveis pela alimentação/fornecimento de dados.”⁴⁹⁵ Nesse sentido, são extremamente úteis à ideia de boa governança, pois colocam a população no centro do processo de gestão do planejamento urbano participativo.

Faz-se necessário agora investigar como essa ferramenta está sendo implantada nas cidades brasileiras. O primeiro exemplo a ser citado é a plataforma digital participativa “Gestão Urbana SP”⁴⁹⁶, desenvolvida com vistas à revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo/SP (Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014). Esse processo de revisão buscou, dentre outras finalidades, ampliar a participação popular, tanto por meio de atividades presenciais (seminários, oficinas, audiências públicas e diálogos com segmentos), quanto por meio de plataformas participativas digitais, visando à promoção de um processo democrático:

As propostas refletem um forte desejo de mudança e procuram responder aos grandes desafios que precisamos enfrentar para tornar São Paulo uma cidade melhor, como por exemplo, ampliar a oportunidade de empregos pela cidade toda, melhorar a qualidade dos transportes coletivos e a mobilidade de pedestres e ciclistas, aproveitar melhor os terrenos ao longo dos eixos de transporte com emprego e moradia, melhorar as condições de vida e moradia em favelas e loteamentos irregulares, solucionar os problemas nas áreas de risco e inundações, fortalecer o planejamento descentralizado, com participação e controle social, entre outros.⁴⁹⁷

Ainda, foi proposto um “mapeamento colaborativo que tornou possível apontar diretamente o que estava bom e o que precisava melhorar na cidade, sugerindo

⁴⁹⁵ GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DAS SMARTS CITIES: O USO DAS TIC'S NA PROMOÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO NO BRASIL. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 3, p.1788-1812, maio.2018, p.1800. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁹⁶ SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. **Gestão Pública/SP**. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁹⁷ SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. **Gestão Urbana SP: Processo de Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo**. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>. Acesso em: 05 nov. 2020. Ademais, segundo Alves e Breláz, essa plataforma digital foi criada como um software livre, o que é uma forte tendência quando se discute abertura, transparência e governo eletrônico. Desde o início da revisão do plano diretor, foram disponibilizadas fichas *online* que permitiam o envio de propostas pela internet, feitas para quem possuía conhecimento técnico. (ALVES, Fabiana Robles Rodrigues; BRELÁZ, Gabriela de. **Participação social e uso de TIC'S na revisão do plano diretor estratégico da cidade de São Paulo 2013-2023**. Brasília, 2015, p.19. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1304>. Acesso em: 05 nov. 2020).

ideias”.⁴⁹⁸ No que diz respeito aos resultados alcançados, “os mecanismos digitais levaram ao maior número da participação, já que no processo de revisão 44% das contribuições foram feitas através da plataforma digital”.⁴⁹⁹ Trata-se de um número relevante para o total de contribuições e ao mesmo tempo pequeno em relação a uma cidade do porte de São Paulo. Com isso, fica nítido que os meios digitais podem facilitar, mas estes por si só não irão gerar a participação. É necessária a conscientização da importância da discussão de políticas públicas e isso começa desde a tenra idade por meio da educação no ambiente escolar.⁵⁰⁰

Outro exemplo de uso do *crowdsourcing* em estratégias voltadas ao planejamento urbano foi a criação do “blog participativo” para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Pelotas/RS.⁵⁰¹ Em sua página de apresentação, o blog se propõe a acompanhar todas as atividades desenvolvidas durante as etapas de elaboração do PLHIS, possibilitando ao público interessado colher informações e comentar a respeito de temas pertinentes.⁵⁰²

O PLHIS de Pelotas/RS é considerado um exemplo inovador de emprego dos recentes avanços tecnológicos da Internet e dos SIG (Sistemas de Informação Geográfica na Internet) para a participação pública, pois disponibiliza diversos canais de interação, a saber: i) blogue, que descreve todas as atividades desenvolvidas durante as etapas de elaboração do PLHIS, como o mapa com as fotos georreferenciadas das visitas às áreas com problemas; ii) rede social, que já conta com mais de 400 amigos e possibilita bate-papo, envio de mensagens entre os participantes, fóruns de discussão, enquetes, etc.; iii) *twitter*, que fornece alerta de

⁴⁹⁸ ALVES, Fabiana Robles Rodrigues; BRELÂZ, Gabriela de. **Participação social e uso de TIC’S na revisão do plano diretor estratégico da cidade de São Paulo 2013-2023**. Brasília, 2015, p.19. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1304>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁴⁹⁹ ALVES, Fabiana Robles Rodrigues; BRELÂZ, Gabriela de. **Participação social e uso de TIC’S na revisão do plano diretor estratégico da cidade de São Paulo 2013-2023**. Brasília, 2015, p.22. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1304>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵⁰⁰ GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DAS SMARTS CITIES: O USO DAS TIC’S NA PROMOÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO NO BRASIL. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 3, p.1788-1812, mai.2018, p.1802. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵⁰¹ PELOTAS. Prefeitura Municipal. **Blog participativo do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Pelotas**. Pelotas, 2013. Disponível em: <http://plhispelotas.blogspot.com/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵⁰² GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DAS SMARTS CITIES: O USO DAS TIC’S NA PROMOÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO NO BRASIL. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol.10, nº 3, p.1788-1812, mai.2018, p.1802. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/. Acesso em: 05 nov. 2020.

notícias sobre o PLHIS; e v) mapa participativo, no qual os usuários podem postar eventos no mapa, o que possibilita a coleta de informações georreferenciadas segundo a percepção dos moradores.⁵⁰³

Segundo diagnóstico publicado em abril de 2013, apresentado pelos técnicos da 3C Arquitetura e Urbanismo, comprovou-se um déficit habitacional na cidade de Pelotas estimado em 13.598 unidades – entre urbanas e rurais. A cidade tem capacidade, teoricamente, de produzir 95.145 novas moradias nas áreas já habitadas, entre construções novas e aproveitamento de imóveis ociosos. Possui 113 mil residências cadastradas no IPTU e seu déficit habitacional é de 11,93%, índice considerado alto em comparação às cidades do mesmo porte e que apresentam em média 6% de carência.⁵⁰⁴ Diante esse cenário de caos, um grande desafio pairava sobre Poder Público local, sobretudo no que diz respeito à criação de programas e ações para tentar solucionar esses problemas habitacionais. O uso da plataforma digital “PLHIS PELOTAS” (blog) foi uma estratégia na busca de dados e propostas junto à sociedade civil.⁵⁰⁵

Por último, a implantação do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte/MG também constituiu exemplo da utilização do *crowdsourcing* no planejamento urbano. O orçamento participativo representa um forte instrumento de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão por parte da administração pública (*smart governance*), constituindo uma dimensão de análise para fins de inclusão de uma cidade na definição “inteligente”.⁵⁰⁶

⁵⁰³ BUGS, G; RAUBER, A; ISOLAN, F, B. Ferramentas SIG para o Planejamento Participativo. In: FURTADO, Adriana; PEREIRA, André Luis; PARENZA, Cidriana; RANGEL, Rodrigo Rodrigues; BASSANI, Valéria. (Org.). **Democracia nas Cidades e as Grandes Transformações Urbanas**. 1ed., p.210-220, Porto Alegre: 2015, p.217.

⁵⁰⁴ PELOTAS. Prefeitura Municipal. **Blog participativo do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Pelotas**. Pelotas, 2013. Disponível em: <http://plhispelotas.blogspot.com/>. Acesso em: 03 jan. 2021. Interessante observar que o relatório aponta déficit habitacional de Pelotas em 11,93%. Disponível em: <https://www.radiopelotense.com.br/Pagina/2249/Relatorio-aponta-deficit-habitacional-de-Pelotas-em-11-93>. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵⁰⁵ GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DAS SMARTS CITIES: O USO DAS TIC'S NA PROMOÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO NO BRASIL. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol.10, nº 3, p.1788-1812, mai. 2018, p. 1803. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵⁰⁶ CASTRO, Renato de. Smart Brazil: tropicalizando o conceito de cidades inteligentes. 2015. **Revista Fonte**. Cidades inteligentes, práticas colaborativas. Tecnologia da Informação na Gestão Pública, Ano 12, PRODEMGE – n.15, dez.2015/jan.2016, p.68. Disponível em: https://www.prodemge.gov.br/images/com_arismartbook/download/17/revista_15.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

No caso de Belo Horizonte/MG, a partir de 2006, o orçamento participativo (OP) começou a ocorrer via participação virtual, em contraposição aos processos até então existentes de votações presenciais. A sua implementação foi concebida como uma resposta a dois desafios: (1) definir recursos para obras estruturantes e de maior abrangência territorial (obras para a cidade), cujos custos extrapolam os do OP Regional; (2) incorporar novos segmentos da população às deliberações do OP, particularmente a classe média e a juventude.⁵⁰⁷ O OP Digital foi a primeira experiência mundial de uso da internet por um governo local como instrumento deliberativo de parte do orçamento público (em contraposição a seu uso mais frequente como instrumento consultivo).⁵⁰⁸

Perceba-se que o uso dessa espécie de *civic applications* na gestão do orçamento participativo eleva o debate a uma discussão mais ampla e consequentemente mais democrática e, ainda, consegue chegar com mais facilidade às variadas camadas e setores sociais, além de promover uma otimização do tempo e de gastos como, por exemplo, com transporte e demais despesas comuns às formações de audiências públicas, conselhos deliberativos e outras formas de deliberação presencial.⁵⁰⁹

Previsto para ser bianual, sua segunda edição ocorreu em 2008, quando, além da internet, a telefonia também foi utilizada para permitir que os cidadãos de Belo Horizonte elegeassem obras prioritárias para a cidade.⁵¹⁰ Naquela ocasião, o OP Digital

⁵⁰⁷ NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: o uso das Novas Tecnologias no fortalecimento da Democracia Participativa. **Revista IP – Informática Pública**. Belo Horizonte, a.11, v.1, p.139-155, 2009, p.139. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/a_experiencia_do_orcamento_participativo_digital_em_belo_horizonte.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵⁰⁸ NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: o uso das Novas Tecnologias no fortalecimento da Democracia Participativa. **Revista IP – Informática Pública**. Belo Horizonte, a.11, v.1, p.139-155, 2009, p.141. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/a_experiencia_do_orcamento_participativo_digital_em_belo_horizonte.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵⁰⁹ GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DAS SMARTS CITIES: O USO DAS TIC'S NA PROMOÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO NO BRASIL. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 3, p.1788-1812, mai. 2018, p.1804. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵¹⁰ Para possibilitar o amplo acesso da população ao processo de votação, duas estratégias foram fundamentais. A primeira foi a possibilidade de votar a partir de qualquer telefone (celular, fixo ou público) através de ligações gratuitas, para o eleitor, e pagas pelo governo municipal, que permitiu maior participação das pessoas sem acesso à internet. A segunda foi a articulação com programa municipal de Inclusão Digital, que possibilitou o uso no processo de votação de mais de 270 pontos públicos de acesso à internet já existentes (...). A sociedade civil também se mobilizou e vários outros

submeteu à votação cinco obras estruturantes para a cidade e todas visavam melhorar a circulação viária. Cada eleitor teve direito a um único voto, o qual pode ser feito por internet através do acesso ao endereço eletrônico www.pbh.gov.br/opdigital, ou por telefone, fixo ou móvel, através de ligação gratuita.⁵¹¹

Quanto aos resultados, “foram contabilizados 113.383 votos no Orçamento Participativo Digital 2008, o que corresponde a 8% da base eleitoral de Belo Horizonte. Do total de votos, 89,87% foram computados pela internet e 10,13% por telefone”.⁵¹² A título de comparação, convém destacar que, no processo do Orçamento Participativo Regional (participação *off-line*) “realizado durante o ano de 2008 (Orçamento Participativo 2009/2010) participaram 45 mil pessoas, durante 08 meses, para deliberarem sobre um orçamento de R\$110 milhões”.⁵¹³ Estes dados revelam que, “embora o Orçamento Participativo Digital deliberasse sobre um orçamento que equivale a apenas 45% do valor destinado ao OP Regional, contou com 2,5 vezes mais eleitores que o processo presencial”.⁵¹⁴

É preciso registrar, outrossim, que o acesso à internet em 2008 detinha uma configuração totalmente diversa da atual, ampliada especialmente pelo uso de

pontos de votação foram disponibilizados à população em lojas do comércio, escolas, shoppings, dentre outros. (NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: o uso das Novas Tecnologias no fortalecimento da Democracia Participativa. **Revista IP** – Informática Pública. Belo Horizonte, a.11, v.1, p.139-155, 2009, p.144. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/a_experiencia_do_orcamento_participativo_digital_em_belo_horizonte.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020).

⁵¹¹ NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: o uso das Novas Tecnologias no fortalecimento da Democracia Participativa. **Revista IP** – Informática Pública. Belo Horizonte, a.11, v.1, p.139-155, 2009, p.143. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/a_experiencia_do_orcamento_participativo_digital_em_belo_horizonte.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵¹² NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: o uso das Novas Tecnologias no fortalecimento da Democracia Participativa. **Revista IP** – Informática Pública. Belo Horizonte, a.11, v.1, p.139-155, 2009, p.150. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/a_experiencia_do_orcamento_participativo_digital_em_belo_horizonte.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵¹³ GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DAS SMARTS CITIES: O USO DAS TIC'S NA PROMOÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO NO BRASIL. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol.10, nº 3, p. 1788-1812, mai.2018, p.1805. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵¹⁴ NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: o uso das Novas Tecnologias no fortalecimento da Democracia Participativa. **Revista IP** – Informática Pública. Belo Horizonte, a.11, v.1, p.139-155, 2009, p.150. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/a_experiencia_do_orcamento_participativo_digital_em_belo_horizonte.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

celulares e *smartphones*. Um estudo feito pelo IBGE em 2018 mostrou que mais de 99% dos acessos à Internet no Brasil são feitos através de dispositivos móveis, na grande maioria pelos aparelhos celulares. Esse crescimento consolidou os *smartphones* como a principal forma de acessar a internet nos domicílios brasileiros, superando pela primeira vez os computadores. E ainda, a título de comparação com os anos anteriores ao da pesquisa, em 2016, esse indicador estava em 38,6%, subiu para 43,3%, em 2017, e passou para 45,5%, em 2018.⁵¹⁵ Imagine-se esses dados comparados à realidade do ano de 2008, quando foi realizada a segunda edição do OP Digital, em Belo Horizonte. Certamente, o sucesso da iniciativa teria sido muito maior caso executada na atualidade.⁵¹⁶

Não há dúvidas de que essas novas metodologias participativas podem auxiliar significativamente na difícil tarefa de acessar e incorporar o conhecimento local no planejamento urbano em razão de sua utilidade na coleta e otimização de dados. Como visto, também são facilitadoras da participação social, responsáveis por fomentar a promoção do ideal democrático, à medida que envolve os cidadãos no debate sobre melhorias para a vida urbana, incluindo-os nas agendas de governo, de modo que eles possam participar dos processos decisórios de definição de agenda, formulação e implementação de políticas públicas, com vistas à garantia dos direitos sociais resguardos pela Constituição Brasileira de 1988.⁵¹⁷

⁵¹⁵ FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal**, 2018, p.7. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵¹⁶ GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DAS SMARTS CITIES: O USO DAS TIC'S NA PROMOÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO NO BRASIL. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol.10, nº 3, p.1788-1812, mai.2018, p.1805. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/. Acesso em: 05 nov. 2020.

⁵¹⁷ GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DAS SMARTS CITIES: O USO DAS TIC'S NA PROMOÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO NO BRASIL. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol.10, nº 3, p.1788-1812, mai.2018, p.1807. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/. Acesso em: 05 nov. 2020.

5 A BOA GOVERNANÇA (JUDICIAL) EM PARÂMETROS JURÍDICO-PROCESSUAIS

A concretização do princípio do desenvolvimento sustentável no cenário urbano necessita não apenas de políticas públicas sérias e sustentáveis, mas também de mecanismos processuais efetivos para a tutela dos seus quatro pilares: desenvolvimento econômico, inclusão social, proteção ambiental e boa governança.⁵¹⁸

No que toca ao meio ambiente, por exemplo, todos os poderes e órgãos estatais encontram-se vinculados, sob a forma de *deveres estatais de proteção e promoção ambiental*, à concretização do direito fundamental a viver em um ambiente sadio, seguro e equilibrado, sem prejuízo da responsabilidade dos particulares, inclusive mediante a imposição também de *deveres fundamentais*.⁵¹⁹ Tal tarefa constitucional coloca para o Estado brasileiro, além da proibição de interferir no âmbito de proteção do direito fundamental a ponto de violá-lo, também a missão constitucional de promover e garantir, inclusive em termos prestacionais, o desfrute do direito ao ambiente sadio e equilibrado, quando tal se fizer necessário.

Em maior ou menor medida, todos os Poderes Estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário) estão constitucionalmente obrigados a atuar, no âmbito da sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e deveres fundamentais à cidade sustentável.⁵²⁰ O Poder Judiciário, não obstante o *caráter subsidiário* (e excepcional⁵²¹) da sua atuação

⁵¹⁸ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.305.

⁵¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O DIREITO CONSTITUCIONAL-AMBIENTAL BRASILEIRO E A GOVERNANÇA JUDICIAL ECOLÓGICA: ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2019, vol.11, n.20, p.42-110, jan./jul., 2019, p. 62-63. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O DIREITO CONSTITUCIONAL-AMBIENTAL BRASILEIRO E A GOVERNANÇA JUDICIAL ECOLÓGICA: ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2019, vol.11, n.20, p.42-110, jan./jul., 2019, p.63. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵²¹ Com peculiar destreza, Andreas Joachim Krell adverte que: em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência

em comparação com os demais poderes, também exerce um papel extremamente importante na consecução do objetivo estatal de tutela do desenvolvimento sustentável na cidade, como instância revisora das ações e omissões dos Poderes Legislativo e Executivo locais. Há conteúdos e valores protegidos pela ordem constitucional que não estão na esfera de discricionariedade dos poderes e entes estatais. Ou seja, não cabe, sobretudo ao Estado-Legislator (constitucional e infraconstitucional), dispor sobre o regime de proteção de tais bens jurídicos e direitos fundamentais “a ponto de tornar vulnerável a sua proteção, sob pena de violar a ordem constitucional da CF/1988 delineada pelo poder constituinte originário”.⁵²²

O *princípio da separação de poderes*, não obstante seja um dos pilares constitucionais do Estado de Direito concebido pela CF/88 (art. 2º), inclusive como *cláusula pétrea* (art. 60, § 4º, III), não se coloca de forma absoluta no sistema constitucional, como, aliás, ocorre em relação a todo e qualquer princípio constitucional. A sua blindagem normativa, com o objetivo legítimo de assegurar a independência entre os poderes republicanos e o livre exercício das suas competências constitucionais, não liberta nenhum dos Poderes de agir de acordo com o programa normativo-constitucional estabelecido pela Carta Magna. O descumprimento da norma constitucional constitui prática - tanto por ação quanto por omissão - inconstitucional violadora dos bens jurídicos elementares da nossa comunidade político-estatal, como é o caso do direito fundamental de viver em uma cidade saudável, que respeite o mínimo existencial de qualquer pessoa, inclusive no que tange ao direito à moradia, ao transporte, à segurança e a outros serviços e equipamentos públicos essenciais⁵²³, sendo, portanto, plenamente passível de correção de eventual agir do Poder Legislativo e do Poder Executivo pelo controle do

constitucional. (KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 22).

⁵²² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O DIREITO CONSTITUCIONAL-AMBIENTAL BRASILEIRO E A GOVERNANÇA JUDICIAL ECOLÓGICA: ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2019, vol.11, n.20, p.42-110, jan./jul., 2019, p.63. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵²³ Na verdade, a garantia do direito à cidade sustentável (que cumpre a função socioambiental) é fator fundamental para a garantia do próprio direito a vida, do direito à igualdade ou de qualquer outro direito fundamental e isto deve ser buscado pelas pessoas a partir da participação ativa na gestão da cidade, bem como pelo poder Público em todas as suas esferas de atuação, seja no Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Poder Judiciário, tanto sob a via abstrata quanto difusa.⁵²⁴ Entretanto, há de ser considerado, também, o princípio da reserva do possível, que pode ser invocado pelos entes públicos quando, objetivamente, for comprovada a insuficiência de recursos à implementação de determinada política pública.

Assim, no escopo das competências constitucionais do Poder Judiciário, encontra-se, sob a forma de uma imposição normativo-constitucional, a salvaguarda do direito à cidade sustentável no âmbito do exercício da jurisdição, o que os autores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer denominam – sob a perspectiva do direito ambiental – de *governança judicial ecológica*.⁵²⁵

A legitimidade dessa governança judicial é legitimada constitucionalmente pela própria garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito, arrolada no rol dos direitos e garantias fundamentais consagrada no rol do art. 5.º, XXXV, da CF/88, sem que se esteja aqui a desconsiderar toda a controvérsia que cerca a intervenção judicial na esfera das políticas públicas e o controle dos atos dos demais órgãos estatais⁵²⁶, que evidentemente também se reflete em matéria que alberga os direitos sociais do cidadão e ambientais da cidade.

O sistema processual brasileiro, construído sob a égide da CF/88, possui vasto arcabouço instrumental para a realização do controle judicial de políticas públicas. São mecanismos conferidos, inclusive ao cidadão, individual ou coletivamente

⁵²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O DIREITO CONSTITUCIONAL-AMBIENTAL BRASILEIRO E A GOVERNANÇA JUDICIAL ECOLÓGICA: ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2019, vol.11, n.20, p.42-110, jan./jul., 2019, p.64. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O DIREITO CONSTITUCIONAL-AMBIENTAL BRASILEIRO E A GOVERNANÇA JUDICIAL ECOLÓGICA: ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2019, vol.11, n.20, p.42-110, jan./jul., 2019, p.65. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵²⁶ Nos últimos anos contata-se que o protagonismo desenfreado e excessivo do Judiciário tem ocasionado incertezas e contradições no sistema, colocando em risco a “própria continuidade das políticas de saúde pública, por exemplo, desorganizando a atividade administrativa e impedindo a alocação racional dos escassos recursos públicos. A exceção à regra (descaminho) tornou-se o modus ordinário; o córrego por onde deveriam passar águas rasas deu lugar a um longo rio de águas caudalosas. (BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Interesse Público. Belo Horizonte, v.9, n.46, nov.2007, p.4. Disponível em: http://www.lrbarroso.com.br/pt/casos/direito/artigo_prof_luis_roberto_barroso_da_falta_de_efetividade_e_a_judicializacao_excessiva_pdf. Acesso em: 03 jan. 2021).

considerado⁵²⁷, para o controle sobre a atividade política tanto do legislador quanto do administrador,⁵²⁸ o que encontra fundamento constitucional no próprio *caput* do art. 225, ao estabelecer o dever não apenas do poder público, mas também dos atores privados, no sentido de proteger o ambiente nas perspectivas intrageracional e intergeracional, conferindo uma feição nitidamente democrático-participativa para o papel do indivíduo e da sociedade na consecução de tal objetivo constitucional.⁵²⁹

Nesse diapasão, pode-se trazer presente a existência de diversos instrumentos processuais (ou procedimentais), como é o caso da ação civil pública, da ação popular e das ações decorrentes dos direitos de vizinhança, conferidos ao indivíduo (nos dois últimos casos) e às associações civis (no primeiro caso), aptos a canalizar tal fiscalização das ações insustentáveis de agentes públicos e privados no espaço urbano.⁵³⁰

A utilização da ação judicial (e dos instrumentos extrajudiciais) deve ser vista em certo sentido também como um instrumento de atuação política e exercício da cidadania ativa no contexto de uma democracia direta e participativa. As omissões ou ações predadoras dos pilares do desenvolvimento sustentável impetradas pelo Poder Público e por particulares não podem esquivar-se de tal controle do cidadão, perfeitamente legítimo no marco jurídico-constitucional de um Estado Democrático de (e, portanto, subordinado ao) Direito.⁵³¹

⁵²⁷ De acordo com tal assertiva, por força do postulado da atipicidade da tutela jurisdicional e da primazia do direito material, Ada Grinover registra que “qualquer tipo ação – coletiva, individual com efeitos coletivos ou meramente individual – pode ser utilizada para provocar o Poder Judiciário a exercer o controle e a possível intervenção em políticas públicas”. (GRINOVER, Ada Pellegrini. Controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista de Processo**, São Paulo, n.164, out.2008, p.27. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/1964/1969>. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O DIREITO CONSTITUCIONAL-AMBIENTAL BRASILEIRO E A GOVERNANÇA JUDICIAL ECOLÓGICA: ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2019, vol.11, n.20, p.42-110, jan./jul., 2019, p.65-66. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O DIREITO CONSTITUCIONAL-AMBIENTAL BRASILEIRO E A GOVERNANÇA JUDICIAL ECOLÓGICA: ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2019, vol.11, n.20, p.42-110, jan./jul., 2019, p.66. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵³⁰ GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa**: o controle da omissão estatal no Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 265.

⁵³¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O DIREITO CONSTITUCIONAL-AMBIENTAL BRASILEIRO E A GOVERNANÇA JUDICIAL ECOLÓGICA: ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba,

5.1 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS QUE VIOLAM O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A ação civil pública constitui um dos mais importantes mecanismos processuais à tutela judicial do meio ambiente. Trata-se do “instrumento processual por excelência na busca da efetivação da proteção ao direito difuso, especialmente quando se cuida de imposição de obrigação positiva”.⁵³² O fundamento constitucional da ação civil pública se encontra no art. 129, inciso III, que prevê como função institucional do Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.⁵³³

No ordenamento jurídico brasileiro, a ação civil pública está prevista na Lei nº 7.347/1985.⁵³⁴ Teori Albino Zavascki, em suas reflexões, entendia que a ação civil pública é a “denominação atribuída pela Lei nº 7.347, de 1985, ao procedimento especial, por ela instituído, destinado a promover a tutela de direitos e interesses transindividuais”.⁵³⁵ O objetivo da ação civil pública, portanto, é a tutela de direitos e interesses transindividuais, dentre eles o direito ao meio ambiente. O processo transborda os limites daquilo que é meramente individual, para focar a proteção da sociedade conjuntamente considerada, em sua universalidade, de um grupo de

2019, vol.11, n.20, p.42-110, jan./jul., 2019, p.66. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵³² HARTMANN, Analúcia. Ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (Org.). **Ação civil pública: 20 anos da Lei 7.347/1985**. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2006, p.412.

⁵³³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 03 jan. 2021. A legitimidade do órgão ministerial para a propositura de ação civil pública ambiental também se encontra na Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), em seu artigo 25, inciso IV, que dispõe que incumbe ao Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente”. (BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵³⁴ BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵³⁵ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p.63.

indivíduos que compartilham a mesma identidade e os mesmos valores.⁵³⁶ Sendo assim, a ação civil pública “apresenta um largo espectro social de atuação, permitindo o acesso à justiça de certos interesses metaindividuais que, de outra forma, permaneceriam num certo ‘limbo jurídico’”.⁵³⁷

A gênese da ação civil pública encontra-se nas demandas sociais da atualidade, em que a sociedade de massa passou a apresentar problemas de caráter transindividual, ou seja, que atingem um número indeterminado de pessoas.⁵³⁸

O rol de agentes legitimados à propositura de ação civil pública ambiental é construído a partir da análise conjunta do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública⁵³⁹ e do art. 82 do Código de Defesa do Consumidor.⁵⁴⁰ A legitimação desses entes é concorrente e disjuntiva, ou seja, diante de um dano ou ameaça de dano a um bem ambiental, todos eles, sozinhos ou em litisconsórcio, estão legitimados à propositura da competente ação civil pública.⁵⁴¹

Traçadas as linhas gerais dos aspectos que envolvem a ação civil pública, nos próximos parágrafos, será apresentada uma compilação de decisões judiciais cujos pedidos, argumentos, fundamentações e dispositivos vislumbram, de um lado, a possibilidade da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à

⁵³⁶ RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: GZ, 2009. p.4.

⁵³⁷ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p.23.

⁵³⁸ GUERRA, Isabella Franco. **Ação civil pública e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p.7-9.

⁵³⁹ Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁴⁰ Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: I – o Ministério Público, II – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; III – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código; IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear. (BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁴¹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação civil pública e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2009. p.61-62.

proteção do meio ambiente, ao respeito aos limites orçamentários dos municípios e ao princípio da razoabilidade.

Nesse caminho, em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público estadual em face do Estado do Rio de Janeiro e do Município de São Sebastião do Alto/RJ, restou concedida a antecipação de tutela, para fins de compelir os entes públicos a tomarem providências, a fim de interditar ou desocupar residências, ao longo da extensão de curso hídrico do córrego Valão do Barro, bem como de promover obras de canalização e rebaixamento da calha do curso hídrico, sob pena de multa diária, em razão de risco de desmoronamento e desbarrancamento na região. Dessa decisão, o Estado do Rio de Janeiro interpôs agravo de instrumento⁵⁴², afirmando, dentre outros argumentos, o grave prejuízo financeiro provocado pela decisão judicial, sendo que se deveria levar em conta a limitação financeira e orçamentária do Estado.

No mesmo sentido, a Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar apelação interposta pelo Município de Ribeirão Preto⁵⁴³, manteve a sentença de procedência de ação civil pública proposta pelo Órgão Ministerial estadual, que condenou a municipalidade a promover a arborização e a urbanização de determinada área verde. O relator, desembargador Álvaro Passos, pontuou sobre a importância da harmonia e da independência dos três poderes, contudo, entendeu que a discricionariedade dos atos administrativos não permite uma atuação estatal que possa provocar algum prejuízo aos recursos ambientais, que são de interesse coletivo e podem afetar a vida de toda a sociedade. Para o julgador, portanto, não se trata de apreciação de critérios de conveniência e oportunidade, mas da proteção de direitos constitucionalmente assegurados.⁵⁴⁴

⁵⁴² ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento 0047878-91.2015.8.19.0000**, da Vigésima Primeira Câmara Cível. Agravante: Estado do Rio de Janeiro. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. André Ribeiro. Rio de Janeiro, 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201500251841>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁴³ ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 0004231-37.2005.8.26.0506**, da Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Município de Ribeirão Preto. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Des. Álvaro Passos. São Paulo, 10 de março de 2016. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=9256863&cdForo=0&v1Captcha=zuskk>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁴⁴ ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 0004231-37.2005.8.26.0506**, da Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Município de Ribeirão Preto. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Des. Álvaro Passos. São Paulo, 10 de março de 2016. Disponível em:

Sendo assim, a procedência da ação civil pública foi mantida; entretanto, o acórdão fez uma ressalva em relação aos efeitos financeiros e orçamentários da decisão. O relator pontuou que, em respeito aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais, não se pode determinar a despesa de dinheiro público sem sua previsão em leis orçamentárias. Dessa maneira, foi determinada a obrigação do ente público de incluir os gastos necessários com a medida judicial em crédito adicional; contudo, devidamente comprovada a inviabilidade desse procedimento, o Município deveria incluir o montante na lei orçamentária do exercício fiscal subsequente.⁵⁴⁵ Destarte, o recurso obteve parcial provimento, sendo mantida a condenação do Município, mas com uma ressalva: a necessidade de inclusão dos gastos determinados no orçamento público municipal.

Seguindo essa mesma linha, a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul⁵⁴⁶ manteve sentença de procedência de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público estadual em face do Município de Viamão, condenando o ente público a implementar medidas visando a garantir o desassoreamento do arroio Feijó, bem como a construção de correta estrutura de esgoto e escoamento pluvial. Entretanto, a sentença não determinou a realização imediata das obras, mas a inclusão dos custos necessários no orçamento do exercício correspondente ao trânsito em julgado da sentença.

A relatoria entendeu que o caso dos autos não representaria uma ofensa ao princípio da separação de poderes, visto que a atuação judicial, em políticas públicas, faz parte do dever constitucional de garantir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁵⁴⁷

<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=9256863&cdForo=0&v1Captcha=zuskk>. Acesso em: 03 jan. 2021. p.3-4.

⁵⁴⁵ ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 0004231-37.2005.8.26.0506**, da Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Município de Ribeirão Preto. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Des. Álvaro Passos. São Paulo, 10 de março de 2016. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=9256863&cdForo=0&v1Captcha=zuskk>. Acesso em: 03 jan. 2021. p.6-7.

⁵⁴⁶ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 70043459619**, da Primeira Câmara Cível. Apelante: Município de Viamão. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des. Luiz Felipe Silveira Dinifi. Porto Alegre, 19 de outubro de 2011. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70043459619&ano=2011&codigo=1928817. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁴⁷ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 70043459619**, da Primeira Câmara Cível. Apelante: Município de Viamão. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des. Luiz Felipe Silveira Dinifi. Porto Alegre, 19 de outubro de 2011. Disponível em:

A Segunda Câmara Cível do mesmo Tribunal julgou apelação interposta pelo Município de Mariana⁵⁴⁸ em face de sentença que condenou o ente público a implementar um sistema de tratamento de esgoto no Município e a promover medidas de restauração das condições primitivas do solo. O recurso do Município se fundamentou na ausência de recursos financeiros previstos no Plano Plurianual para a realização de obras de saneamento determinadas na sentença.

A câmara reconheceu a importância da harmonia e da independência entre os poderes do Estado, e que não é dado ao Poder Judiciário interferir nas decisões da Administração Pública, determinando a realização de obras públicas. Contudo, entendeu que a omissão do administrador público era lesiva ao meio ambiente e não pode ser tolerada, o que autoriza intervenção judicial.⁵⁴⁹ Dessa forma, o tribunal manteve a condenação imposta pela sentença; contudo, o desembargador-relator fez uma ressalva em relação à previsão orçamentária, afirmando que o Município tem o poder discricionário de estabelecer prioridades nas obras públicas, não podendo, entretanto, postergar indefinidamente a realização de uma obra de que a comunidade necessita. Assim, em reexame necessário, a sentença foi parcialmente reformada, a fim de determinar que o Município incluísse, no primeiro orçamento subsequente ao trânsito em julgado da sentença, a previsão para que a obra de tratamento de esgoto pudesse ser efetivada.⁵⁵⁰

Essas decisões demonstram o posicionamento favorável à atuação do Poder Judiciário nas hipóteses em que o Poder Público for omissivo no seu dever de proteção e promoção do meio ambiente, sem que isso represente uma violação do princípio da separação de poderes. Porém, os julgadores reconheceram os limites impostos pela

http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70043459619&ano=2011&codigo=1928817. Acesso em: 03 jan. 2021. p.5.

⁵⁴⁸ ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1.0400.00.002614-8/001**, da Segunda Câmara Cível. Apelante: Município de Mariana. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Caetano Levi Lopes. Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10400000026148001. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁴⁹ ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1.0400.00.002614-8/001**, da Segunda Câmara Cível. Apelante: Município de Mariana. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Caetano Levi Lopes. Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10400000026148001. Acesso em: 03 jan. 2021. p.2-3.

⁵⁵⁰ ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1.0400.00.002614-8/001**, da Segunda Câmara Cível. Apelante: Município de Mariana. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Caetano Levi Lopes. Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10400000026148001. Acesso em: 03 jan. 2021. p.8.

reserva do possível e pela questão orçamentária, ou seja, que são necessárias a existência de recursos públicos e a previsão no orçamento público, para que determinada política público-ambiental possa ser implementada. Em sendo assim, em vez de determinarem um prazo fixo ou a imediata implementação das medidas postuladas pelo Ministério Público, as decisões mencionadas determinaram a inclusão de verba necessária à sua realização no orçamento público municipal ou estadual, conforme o caso. Dessa maneira, é ressaltada a importância do direito ao meio ambiente, mas também se respeita a repercussão financeiro-orçamentária da decisão judicial.⁵⁵¹ Isso não significa justificar a omissão ou a indevida ação em matéria ambiental com base na ausência de orçamento, mas viabilizar a efetiva tutela do ambiente de forma planejada e, sobretudo, com benefícios coletivos. Decisões pontuais, paliativas e, não raras vezes, ineficazes, desprotegem em vez de proteger.⁵⁵²

Sabe-se, outrossim, da excessiva judicialização das políticas públicas na área dos direitos fundamentais, a exemplo do direito essencial à saúde⁵⁵³, no âmbito municipal (medicamentos, consultas, internações/tratamentos hospitalares, leitos em UTI, saúde mental etc.), que afeta, sobremaneira, o planejamento orçamentário⁵⁵⁴ das

⁵⁵¹ DÖRR, Julia Marta Drebes; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Limites e possibilidades de intervenção judicial em políticas públicas de meio ambiente: uma análise do posicionamento dos tribunais brasileiros no julgamento de ações civis públicas. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul/RS, v.8, n.2, p.7-37, 2018, p.30. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4535>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁵² DÖRR, Julia Marta Drebes; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Limites e possibilidades de intervenção judicial em políticas públicas de meio ambiente: uma análise do posicionamento dos tribunais brasileiros no julgamento de ações civis públicas. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul/RS, v.8, n.2, p.7-37, 2018, p.30. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4535>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁵³ Para ilustrar melhor a questão, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o número de demandas judiciais relativas à saúde aumentou 130% entre 2008 e 2017, enquanto o número total de processos judiciais cresceu 50%. Em sete anos, houve um crescimento de aproximadamente 13 vezes nos gastos do Ministério da Saúde com demandas judiciais, atingindo R\$ 1,6 bilhões em 2016. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.13. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021). O contexto é bastante preocupante e pode chegar ao ponto de colocar em risco a própria continuidade das políticas de saúde pública, desorganizando a atividade administrativa. Corroborar o exposto o entendimento abordado por Lenio Luiz Streck: "(...) a análise das demandas individuais, desvinculadas do contexto sistemático do SUS e da análise constitucional, que conjuga os aspectos dos direitos sociais com os dispositivos orçamentários conduz a decisões judiciais solipsistas". (STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – decido conforme minha consciência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p.104).

⁵⁵⁴ Nesse sentido, Alexandre Barbosa da Silva e Gabriel Schulman enfatizam que os orçamentos foram completamente dilacerados com a impossibilidade de previsão de valores a serem dispendidos com essas determinações provenientes da judicialização. Os custos dos processos são exorbitantes em todos os níveis, desde os valores como multas por atraso, custas, honorários e demais despesas do processo. (SCHULMAN, Gabriel; DA SILVA, Alexandre Barbosa. (Des)judicialização da saúde:

receitas públicas e prejudica a efetiva execução das metas e dos programas da rede pública de saúde pelos gestores locais, obstando a concretização dos objetivos e metas estabelecidos pela ONU.

Nessa perspectiva, faz-se necessário repensar essa sistemática, trazendo à tona um cenário de alternativas concretas para auxiliar as políticas públicas locais e, também, contribuir para desjudicialização, envolvendo um diálogo⁵⁵⁵ de arranjos interinstitucional entre os poderes, seus órgãos e gestores do Sistema Único de Saúde, numa tomada de decisão inteligente, transparente e aberta, apta a prevenir causas, superar dificuldades jurídicas comunicacionais e coibir iniquidades. Trata-se, em outras palavras, da governança pública na perspectiva que envolve os entes federados, as esferas de poder e as políticas públicas. Segundo o Referencial Básico da Governança – 2014:

É a vertente político-administrativa da governança no setor público, com foco na formulação, na implementação e na efetividade de políticas públicas; nas redes transorganizacionais, que extrapolam as barreiras funcionais de uma organização; e na capacidade de auto-organização dos envolvidos.⁵⁵⁶

Portanto, pode ser definida como a capacidade governamental para “formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas”.⁵⁵⁷

mediação e diálogos interinstitucionais. **Revista Bioética**, Brasília, DF, v. 25, n. 2, 2017, p.296. Disponível em: http://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/1365. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁵⁵ Na judicialização da saúde o juiz tem que intermediar um conflito que não é jurídico, envolvendo a decisão política de fazer ou não fazer, a questão da gestão do sistema, as possibilidades de itinerário dentro do SUS e o conhecimento deste pela população etc. Enfim, a judicialização desafia o magistrado a dialogar com a política e as políticas públicas. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.93. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.20. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014, p.20. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 03 jan. 2021.

A partir disso, nos tópicos a seguir, pretende-se desenvolver esses assuntos e identificar possíveis soluções aos sintomas suprarreferidos, dentro dos limites de extensão possíveis, não tendo essa pesquisa o escopo de esgotar as controvérsias acerca do tema, mas relacionar as possibilidades da boa governança entre os órgãos públicos e as instituições visando à melhoria das políticas públicas urbanas, em especial às relacionadas ao direito fundamental à saúde.

5.2 A GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DE SAÚDE

O Estado somente será capaz de atender efetivamente as demandas prestacionais constitucionalizadas (em especial, o direito à saúde) quando seus poderes constituídos, órgãos e agentes que os compõem, aproximarem-se num colóquio frutuoso – por meio de mecanismos de boa governança – em que a política pública⁵⁵⁸ possa interagir mais intensamente com o direito. Prefeitos, juízes, promotores, defensores públicos e particulares, cada qual na sua função, devem atuar conjuntamente, em sinergia, identificando as potenciais causas dos problemas de saúde nas cidades e buscando novos caminhos para preveni-las. Não se pretende com isso afastar o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, mas, sim, fomentar ações extrajudiciais cooperativas, a partir da utilização de práticas dialógicas e mediadoras (que incentivem as chamadas decisões estruturantes⁵⁵⁹), como se pretende demonstrar abaixo.

⁵⁵⁸ Nessa etapa do trabalho, opta-se por adotar o conceito de política pública formulado por Maria Paula Dallari Bucci, que a define como uma forma de exercício do poder político, representado pela coordenação dos meios que o poder público se utiliza para a implementação dos objetivos que são apontados pela sociedade como relevantes e politicamente determinados, sendo o seu fundamento mediato os direitos fundamentais, que se concretizam por intermédio de prestações positivas do poder público. (BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v.34, n. 133, p.89-98, jan./mar. 1997, p.91-92. Disponível: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r13310.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁵⁹ Pode-se afirmar que a decisão estruturante é aquela que busca proporcionar uma reforma estrutural em determinado ente, organização ou instituição, com o intuito de possibilitar a promoção e efetivação de direitos fundamentais, proporcionando a implementação de uma política pública ou solução de um litígio complexo. Desta feita, os litígios estruturais devem ser entendidos como aqueles multipolares, que apresentam uma elevada complexidade e cujo intuito é promover valores públicos pela via jurisdicional. As decisões estruturais têm como característica adjudicarem direitos e ao mesmo tempo estabelecerem uma programação de como esses direitos serão executados. Ou seja, não ficam restritos ao quadrante normativo estabelecido em lei, em determinadas situações vão além, regulando a forma em que o decidido será implementando e, por vezes, normatizam todo um setor ou seguimento social. (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo**. 10ª ed. v.4. Salvador: Juspodivm, 2016, p.368). Ver ainda: (DIDIER JR., Fredie;

5.2.1 Comitê Executivo de Saúde: Um Novo Horizonte de Perspectiva à Política Pública nos Municípios

A atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na busca de alternativas para superar o grande número de demandas envolvendo assistência à saúde em tramitação no Poder Judiciário e o representativo dispêndio de recursos públicos decorrente desses processos judiciais, teve início a partir dos resultados da Audiência Pública nº 4, realizada pelo STF em abril e maio de 2009.⁵⁶⁰

A referida audiência contribuiu para a constituição de um grupo de trabalho, por meio da Portaria nº 650, de 20 de novembro de 2009⁵⁶¹, voltado para a apresentação de estudos e propostas normativas para as demandas judiciais envolvendo a matéria. Os frutos desse trabalho resultaram na aprovação da Recomendação nº 31, de 30 de março de 2010⁵⁶², que traçava medidas visando (i) melhor orientar e subsidiar os magistrados e demais operadores do direito quanto ao tratamento oferecido às demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde; (ii) responder às reiteradas reivindicações do gestor público para que seja previamente ouvido antes da concessão de provimentos judiciais de urgência, no intuito de prestigiar sua capacidade gerencial, as políticas públicas existentes e a organização do sistema público de saúde; entre outras medidas.

ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Notas sobre as decisões estruturantes**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017, p.363). As decisões estruturantes também devem levar em conta a impressão das partes a respeito dos eventuais rumos a serem tomados no processo, possibilitando que essas dele participem, influenciando-o a respeito de possíveis decisões do juiz. O processo civil, assim, deixa de ser um ambiente dominado pelos particulares, numa concepção liberal e privatista do processo, ou um espaço no qual o Estado se sobrepõe aos indivíduos. Nesta perspectiva, para Darci Guimarães Ribeiro, “surge o juiz como ator determinante na efetiva criação do direito e na solução das legítimas pretensões sociais, de sorte que a própria democracia se realiza quando resolvido o caso apresentado ao Poder Judiciário”. (RIBEIRO, Darci Guimarães. **Da tutela jurisdicional às formas de tutela**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p.222).

⁵⁶⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Fórum da Saúde**. Disponível em: <http://cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude>. Acesso em 03 de jan. de 2021.

⁵⁶¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 650, de 20 de novembro de 2009**. Cria grupo de trabalho para estudo e proposta de medidas concretas e normativas para as demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=496>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁶² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 31, de 30 de março de 2010**. Recomenda aos Tribunais a adoção de medidas visando melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito, para assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde. Disponível em: http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/recomendacao/recomendacao_31_30032010_22102_012173049.pdf. Acesso em: 03 jan. 2021.

Como desdobramento dessa iniciativa, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 107, de 06 de abril de 2010⁵⁶³, que, no seu artigo 1º, institui, no âmbito do próprio CNJ, o Fórum Nacional do Judiciário, cujas atribuições estão previstas no artigo 2º da citada Resolução, a saber:

Art. 2º Caberá ao Fórum Nacional:

I – o monitoramento das ações judiciais que envolvam prestações de assistência à saúde, como o fornecimento de medicamentos, produtos ou insumos em geral, tratamentos e disponibilização de leitos hospitalares;

II – o monitoramento das ações judiciais relativas ao Sistema Único de Saúde;

III – a proposição de medidas concretas e normativas voltadas à otimização de rotinas processuais, à organização e estruturação de unidades judiciárias especializadas;

IV – a proposição de medidas concretas e normativas voltadas à prevenção de conflitos judiciais e à definição de estratégias nas questões de direito sanitário;

V – o estudo e a proposição de outras medidas consideradas pertinentes ao cumprimento do objetivo do Fórum Nacional.

Ademais, o artigo 3º institui, no âmbito do Fórum Nacional, os comitês executivos como instâncias adequadas para encaminhar soluções para a melhor forma de prestação jurisdicional na área da saúde, e traça suas atribuições, como se vê:

Art. 3º No âmbito do Fórum Nacional serão instituídos comitês executivos, sob a coordenação de magistrados indicados pela Presidência e/ou pela Corregedoria Nacional de Justiça, para coordenar e executar as ações de natureza específica, que forem consideradas relevantes, a partir dos objetivos do artigo anterior.

No que toca à criação dos Comitês Estaduais da Saúde nos órgãos de justiça estadual e federal e à sua composição, o artigo 1º da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 238, de 06 de setembro de 2016⁵⁶⁴, estabelece que:

⁵⁶³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 107, de 06 de abril de 2010**. Institui o Fórum Nacional do Judiciário para o monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n107-06-04-2010-presidencia.pdf. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁶⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 238 de 06 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a criação e manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais de Comitês Estaduais da Saúde, bem como a especialização de vara em comarcas com mais de uma vara de fazenda pública. Disponível: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2339>. Acesso em: 03 jan. 2021.

Art. 1º Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais criarão no âmbito de sua jurisdição Comitê Estadual de Saúde, com representação mínima de Magistrados de Primeiro ou Segundo Grau, Estadual e Federal, gestores da área da saúde (federal, estadual e municipal), e demais participantes do Sistema de Saúde (ANVISA, ANS, CONITEC, quando possível) e de Justiça (Ministério Público Federal e Estadual, Defensoria Pública, Advogados Públicos e um Advogado representante da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do respectivo Estado), bem como integrante do conselho estadual de saúde que represente os usuários do sistema público de saúde, e um representante dos usuários do sistema suplementar de saúde que deverá ser indicado pela Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor por intermédio dos Procons de cada estado.

O § 2º do artigo 1º complementa, ainda, que:

§ 2º Aplicam-se aos Comitês Estaduais de Saúde, naquilo que lhe compete, as mesmas atribuições previstas ao Comitê Executivo Nacional pela Resolução CNJ 107/2010, destacando-se aquela estabelecida no seu inciso IV do artigo 2º, que dispõe sobre a proposição de medidas concretas e normativas voltadas à prevenção de conflitos judiciais e à definição de estratégias nas questões de direito sanitário.

O Comitê Estadual seria, portanto, um espaço de discussão, debate e reflexão, em que os representantes da Justiça Estadual e Federal (Juízes, Defensores Públicos e Promotores), gestores (municipal, estadual e federal), procuradores e/ou assessores jurídicos com experiência preventiva e contenciosa na área, demais participantes do Sistema Único de Saúde (profissionais que atuam nas áreas de baixa, média e alta complexidade, médicos, farmacêuticos, enfermeiros etc.), além de outros, discutiriam soluções para os problemas que impedem a população de ter acesso ao serviço de saúde e essas decisões seriam repassadas para os magistrados das varas especializadas⁵⁶⁵, para que possam proferir decisões mais técnicas e precisas, de acordo com as orientações do Comitê.

A esse respeito, destaca-se a iniciativa do estado do Rio Grande do Sul, onde:

A principal característica da gestão da judicialização da saúde no estado é a íntima articulação de atores por meio do Comitê Estadual.

⁵⁶⁵ Art. 3º Os Tribunais Estaduais e Federais, nas Comarcas ou Seções Judiciárias onde houver mais de uma vara de Fazenda Pública, promoverão a especialização de uma das varas em matéria de saúde pública, compensando-se a distribuição. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 238 de 06 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a criação e manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais de Comitês Estaduais da Saúde, bem como a especialização de vara em comarcas com mais de uma vara de fazenda pública. Disponível: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2339>. Acesso em: 03 jan. 2021).

Em todas as entrevistas realizadas no estado os atores destacaram o comitê como um divisor de águas na história da judicialização do estado que passou a responder com uma paulatina redução de novas ações e custos desde 2010, quando foi instituído logo após a Resolução CNJ n. 107 de 2010.⁵⁶⁶

Outrossim, de acordo com o relatório da Judicialização da Saúde no Brasil, na maioria dos estados federados, em geral, as ações em saúde são individuais e contam com uma maior participação da Defensoria Pública Estadual, com exceção do estado do Pará, o que pode ser explicado pela falta de defensorias instaladas, contando, em 2019, com defensores em 100 das 143 comarcas do estado.⁵⁶⁷

As Defensorias Públicas, por atuarem na interface entre o mundo jurídico e o mundo das políticas públicas (entre os juízes e os gestores públicos), na defesa do acesso aos direitos sociais, podem instruir o Comitê com informações relevantes sobre as doenças mais comuns, consultas, exames e medicamentos mais judicializados, entes mais demandados etc. Esses dados, além de contribuírem no processo da desjudicialização, também são importantes para possibilitar ao gestor municipal – no caso das cidades – uma tomada de ações preventivas no âmbito local, baseadas em estratégias de perfis epidemiológico e nosológico, em articulação conjunta com a Vigilância Sanitária, a fim de investigar o estado de saúde da comunidade e combater as patologias prevalentes e ou incidentes que mais acometem a sua população.

Não basta tão somente combater a consequência; é preciso, preventivamente, descobrir a causa e saneá-la. Isso também é desenvolvimento sustentável. Como já referido nos indicadores do IBGE, a maioria da população de baixa renda não possui acesso à água potável e ao saneamento básico (coleta e tratamento de esgoto), razão

⁵⁶⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.110. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021. Como explica o Desembargador Martin Schulze, ex-Coordenador do Comitê de Saúde do CNJ no estado do Rio Grande do Sul: “O comitê atua e se organiza a partir de ações de planejamento e de gestão sistêmicos com foco na saúde, promovendo o diálogo entre diferentes atores do sistema de justiça e de saúde diante de problemas focalizados”. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.110. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁶⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.95-96. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021.

pela qual é facilmente vitimada por doenças, levando ao ajuizamento de processos⁵⁶⁸ na área da saúde e, por consequência, o dispêndio avultante de recurso público para implementá-las, curativamente.

Nesse sentido, empenhar recursos públicos em saneamento básico é prevenção; é investir de forma efetiva e inteligente em benefício do cidadão e da sociedade em geral. Porquanto, se não houver efetividade, apenas serão contabilizados dados, e não vidas com qualidade. A esse respeito, não é despidendo lembrar das lições de Têmis Limberger:

As ações curativas e preventivas não se opõem, mas são complementares. O sistema de saúde pública, porém, deve atentar ao preventivo, pois programas bem implantados de saúde diminuem substancialmente a parte curativa. Isto proporciona uma potencialização dos recursos a serem investidos em outras áreas de relevância social.⁵⁶⁹

Dados levantados pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) demonstram que “os municípios gaúchos têm buscado alternativas por meio do diálogo para solucionar os problemas da judicialização que atingem a área da saúde”.⁵⁷⁰ Em Santa Maria,

(...) município que integra o Amcentro, o termo de cooperação estabelecido entre a Defensoria Pública do Estado e a prefeitura resultou na redução de 74% a judicialização na saúde mental e as ações na busca por medicamentos foram zeradas no município. Em um ano, Santa Maria teve uma economia de R\$ 1,2 milhão. O valor equivale a operação mensal de 20 Equipes de Saúde da Família.⁵⁷¹

⁵⁶⁸ O instrumento do processo é binário e define quem será o vencedor e o perdedor, mas não auxilia necessariamente na efetivação do direito à saúde de maneira ampla, inclusive no que concerne a seus aspectos preventivos. (ASENSI, Felipe; PINHEIRO, Roseni. Judicialização da Saúde e Diálogo Institucional: a experiência de Lages (SC). **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.17, n. 2, jul./out. 2016, p.59. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/122306> Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁶⁹ LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n.71, jan./abr. 2002, p.72. Disponível: https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1342124364.pdf. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁷⁰ FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Comitês reduzem 30% da judicialização da saúde no RS**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/noticias/comites-reduzem-30-da-judicializacao-da-saude-no-rs>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁷¹ FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Comitês reduzem 30% da judicialização da saúde no RS**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/noticias/comites-reduzem-30-da-judicializacao-da-saude-no-rs>. Acesso em: 03 jan. 2021.

A relação continuada de comunicação entre atores envolvidos na judicialização, por meio do comitê, permite, inclusive, tornar sindicável a atuação de médicos do sistema público que indicam tratamentos fora da política pública do Sistema Único de Saúde, como aconteceu no Distrito Federal, o que levou a “Secretaria da Saúde a estabelecer Instrução Normativa para disciplinar a atuação desses profissionais a partir de um formulário padronizado para a justificação do pedido fora da política”.⁵⁷²

Além disso, outro ponto que merece destaque e pode ser administrado por meio de acordo entre as Defensorias Públicas no âmbito do comitê diz respeito à legitimação passiva dos entes federados em ações judiciais para concessão gratuita de medicamentos, sobretudo dos municípios. Contudo, antes de prosseguir nesse ponto, é preciso introduzir algumas noções.

A título de esclarecimento, a distribuição de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde encontra-se especialmente estruturada na Portaria nº 3.916, de 30 de outubro de 1998⁵⁷³, do Ministério da Saúde, que estabelece a Política Nacional de Medicamentos. A partir dessa formulação, “os diferentes níveis federativos, em colaboração, elaboram listas de medicamentos que serão adquiridos e fornecidos à população”.⁵⁷⁴

Com efeito, ao gestor federal caberá estabelecer normas e promover a assistência farmacêutica nas três esferas de governo e a Política Nacional de Medicamentos, que envolve, também, a elaboração da Relação Nacional de Medicamentos (RENAME). A União é responsável pela aquisição e distribuição de fármacos em caráter excepcional (componente estratégico).⁵⁷⁵

⁵⁷² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.98. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁷³ BRASIL. **Portaria nº 3.916, de 30 de outubro de 1998**. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1998/prt3916_30_10_1998.html. Acesso em: 03 jan. 2021. A Política Nacional de Medicamentos tem como propósito garantir a necessária segurança, eficácia e qualidade destes produtos, a promoção do uso racional e o acesso da população àqueles considerados essenciais. Assim, as suas principais diretrizes são a definição de medicamentos essenciais, a reorientação da assistência farmacêutica, o estímulo à produção de medicamentos e a sua regulamentação sanitária.

⁵⁷⁴ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Interesse Público**. Belo Horizonte, v.9, n.46, nov.200, p.17. Disponível em: http://www.lrbarroso.com.br/pt/casos/direito/artigo_prof_luis_roberto_barroso_da_falta_de_efetividade_e_a_judicializacao_excessiva_pdf. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁷⁵ Os medicamentos de dispensação excepcional são, geralmente, de uso contínuo e de alto custo. São usados no tratamento de doenças crônicas e raras, e dispensados em farmácias específicas para este fim. Por representarem custo elevado, sua dispensação obedece a regras e critérios específicos. O Programa de Medicamentos Excepcionais foi criado em 1993 e posteriormente, através de novas

Ao gestor estadual compete promover a formulação da política estadual de medicamentos; definir a relação estadual de fármacos com base na RENAME, em conformidade com o perfil epidemiológico do Estado e definir o elenco de medicamentos que serão adquiridos diretamente, inclusive os de dispensação em caráter excepcional (componente especializado)⁵⁷⁶, destinando orçamento adequado à sua aquisição.

Ao gestor municipal, por seu turno, cabe definir a relação municipal de medicamentos essenciais⁵⁷⁷ com base na RENAME e executar a assistência farmacêutica. Os Municípios são responsáveis pelos medicamentos destinados à atenção básica de saúde da sua população e outros medicamentos essenciais que não são de responsabilidade nem do Ministério da Saúde (União) nem dos Estados.⁵⁷⁸ Alguns Municípios, inclusive, estabelecem a Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUNE), “instrumento técnico-normativo que reúne todo o elenco de medicamentos padronizados usados pela Secretaria Municipal de Saúde”.⁵⁷⁹

Após a descrição desse quadro, denota-se “que as listas definidas por cada um dos entes federativos veiculam as opções do Poder Público na matéria, tomadas – presume-se – considerando as possibilidades financeiras existentes”.⁵⁸⁰ Assim sendo,

Portarias, o Ministério da Saúde ampliou de forma significativa o número de medicamentos excepcionais distribuídos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). (BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Para entender a gestão do Programa de Medicamentos de dispensação em caráter excepcional**. Brasília: CONASS, 100p., 2004, p.14. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/documenta3.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁷⁶ BRASIL. **Portaria nº 3.916, de 30 de outubro de 1998**. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/1998/prt3916_30_10_1998.html. Acesso em: 03 jan. 2021. O Estado é responsável pela aquisição e distribuição dos medicamentos excepcionais que, segundo o Ministério da Saúde, são medicamentos utilizados em doenças raras, geralmente de custo elevado, cuja dispensação atende a casos específicos.

⁵⁷⁷ BRASIL. **Portaria nº 3.916, de 30 de outubro de 1998**. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/1998/prt3916_30_10_1998.html. Acesso em: 03 jan. 2021. De acordo com o glossário de termos técnicos da citada portaria, medicamentos essenciais são aqueles medicamentos de importância máxima, básicos e indispensáveis para atender as necessidades de saúde da população. Devem estar disponíveis permanentemente, nas formas apropriadas, a todos os segmentos da sociedade.

⁵⁷⁸ BRASIL. **Portaria nº 3.916, de 30 de outubro de 1998**. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/1998/prt3916_30_10_1998.html. Acesso em: 03 jan. 2021. De acordo com o glossário de termos técnicos da citada portaria, medicamentos para atenção básica são aqueles necessários à prestação do elenco de ações e procedimentos compreendidos na atenção básica à saúde - procedimentos ambulatoriais e de baixa complexidade.

⁵⁷⁹ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Interesse Público**. Belo Horizonte, v.9, n.46, nov.2007, p.18. Disponível em: http://www.lrbarroso.com.br/pt/casos/direito/artigo_prof_luis_roberto_barroso_da_falta_de_efetividade_e_a_judicializacao_excessiva.pdf. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁸⁰ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Interesse Público**. Belo Horizonte, v.9, n.46, nov.2007, p.20. Disponível em:

não parece acertado o entendimento adotado por alguns órgãos do Poder Judiciário no sentido de responsabilizar os entes da federação solidariamente ao fornecimento de medicamentos em ações judiciais, sob o pretexto de se tratar de competência comum (CF/88, art. 23, II). O diálogo interinstitucional, nesses casos, pode dar solução mais racional à questão. A título de exemplo, no estado da Bahia, desde abril de 2018:

As defensorias têm competência dividida por acordo explícito, no qual a Defensoria Pública do Estado cuida da transferência para unidades hospitalares, exames e consultas médicas, realização de procedimentos cirúrgicos e fornecimento de medicamentos que constem na RENAME ou REMUNE; enquanto a Defensoria Pública da União é responsável pelo fornecimento de próteses ortopédicas e órteses que não constem nas RENASES, realização de consultas, exames, tratamentos que só podem ser realizados fora do território nacional, fornecimento de medicamentos *off label* ou daqueles que não constam na lista RENAME.⁵⁸¹

Daí a importância de as Defensorias Públicas integrarem o comitê da saúde e, mais do que isso, disporem-se a celebrar acordos de competência para o ajuizamento das ações judiciais na área da saúde. De fato, é algo que merece ser acompanhado de perto por outros estados e municípios, pois se trata de possível solução para a questão federativa em torno da judicialização.

Outro ponto a ser destacado, agora no âmbito interno das Defensorias Públicas, é a necessidade de um(a) funcionário(a) – “facilitador” ou “articulador da rede”, que faça a intermediação entre a Defensoria Pública e o gestor da saúde no município, informando ao cidadão sobre qual serviço do SUS pode lhe garantir o tratamento e/ou medicamento desejado. Isso possibilita um diálogo prévio e efetivo, anterior à judicialização, que só ocorrerá se o arranjo institucional não funcionar (isto é, não atender à expectativa do usuário do serviço de saúde).⁵⁸²

Obviamente, o ideal seria que também o Defensor Público se dispusesse a visitar os Conselhos Municipais e Estaduais da Saúde, bem como as unidades de

http://www.lrbarroso.com.br/pt/casos/direito/artigo_prof_luis_roberto_barroso_da_falta_de_efetividade_e_a_judicializacao_excessiva_pdf. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁸¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.93-94. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁸² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.94. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021.

saúde pública ou conveniadas do SUS, dispensários de medicamentos e hospitais habilitados e credenciados, a fim de tomar conhecimento prático do funcionamento⁵⁸³ do sistema público (da sua gestão interna e operacional), a fim de interagir mais concretamente com o gestor da área pública de saúde estabelecendo planos de ação de longo prazo e, portanto, sustentáveis.

Da mesma forma, os magistrados também devem buscar uma aproximação mais frequente com os membros da secretaria municipal de saúde, a fim de aprimorarem seu conhecimento a respeito da rede pública, buscando apoio técnico para solução de demandas envolvendo a matéria.⁵⁸⁴ A questão, inclusive, foi objeto de Recomendação do Conselho Nacional de Justiça nº 31, de 30 de março de 2010, conforme se vê na alínea “a) do item I”:

I. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e aos Tribunais Regionais Federais que:

a) até dezembro de 2010 celebrem convênios que objetivem disponibilizar apoio técnico composto de médicos e farmacêuticos para auxiliar os magistrados na formação de um juízo de valor quanto à apreciação das questões clínicas apresentadas pelas partes das ações relativas à saúde, observadas as peculiaridades regionais.⁵⁸⁵

Nessa perspectiva, a fim de materializar a adoção dessas medidas de auxílio, a Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 238, de 06 de setembro de 2016, impôs a criação dos Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NAT-JUS), com função exclusiva de apoio, nos termos dos §§1º e 5º do artigo 1º da citada Resolução:

§ 1º O Comitê Estadual da Saúde terá entre as suas atribuições auxiliar os tribunais na criação de Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NATJUS), constituído de profissionais da Saúde, para elaborar pareceres acerca da medicina baseada em evidências,

⁵⁸³ Trata-se da recomendação do Conselho Nacional de Justiça nº 31/2010 que, embora dirigida aos Tribunais de Justiça dos Estados e aos Tribunais Regionais Federais, pode, também, ser direcionada à Defensoria Pública dos Estados e da União, tendo em vista o objeto comum de assegurar mais eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde.

⁵⁸⁴ Como adverte o juiz de Direito Homero Lamarão Neto, coordenador do Comitê Executivo de Saúde do estado do Pará – CIRADS, “muitos magistrados cedem aos pedidos dos pacientes sem perceber que estão sendo influenciados pela indústria farmacêutica”. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p. 98. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁸⁵ BRASIL. **Recomendação do Conselho Nacional de Justiça nº 31 de março de 2010**. Recomenda aos Tribunais a adoção de medidas visando a melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito, para assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/877>. Acesso em: 03 jan. 2021.

observando-se na sua criação o disposto no parágrafo segundo do art. 156 do Código de Processo Civil Brasileiro.

(...)

§ 5º Os Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NAT-JUS) terão função exclusivamente de apoio técnico não se aplicando às suas atribuições aquelas previstas na Resolução CNJ 125/2010.⁵⁸⁶

No estado da Bahia, por exemplo, o serviço de apoio já existe desde 2012 e vem proporcionando bons frutos à solução das demandas, como se denota no relato abaixo:

Além da CCS e do comitê, uma terceira ferramenta institucional para a gestão da judicialização foi a criação do NAT-Jus para o Judiciário estadual. O serviço, que funcionava desde 2012 como “Plantão Médico para Assessoramento ao Juiz” (Decreto Judiciário n. 287, de 14 de fevereiro de 2012), adotou a nomenclatura NAT – Núcleo de Assessoria Técnica em 2015 (Decreto n. 877, de outubro de 2015), e em 2017 passou a ser denominado de Núcleo de Apoio Técnico do Judiciário – NAT-JUS (Decreto Judiciário n. 795 de 30 de agosto de 2017), em atendimento à Resolução CNJ n. 238, de 6 de setembro de 2016. O NAT-Jus é sobretudo importante para os juízes de primeiro grau, que podem consultar e ter um assessoramento especializado rápido, até para decidir casos de tutela antecipada.⁵⁸⁷

Como se vê, o NAT-JUS, a partir da medicina baseada em evidências, pode contribuir significativamente aos juízes, que tomarão suas decisões com mais cautela e segurança.

Outro ponto de enfrentamento que deve ser abordado no Comitê da Saúde diz respeito ao papel do Ministério Público no processo da judicialização – sobremaneira no que diz respeito ao ajuizamento de ações coletivas que visem, sobretudo, corrigir distorções da política pública num sentido mais amplo, não individualizado. Ao menos no Município de Estância Velha/RS, ainda é bastante comum em ações individuais de saúde o deferimento judicial de medicamentos não constantes das listas. Malgrado isso seja autorizado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), desde que presentes, cumulativamente, os requisitos fixados no Recurso Especial nº 1657156/RJ (TEMA

⁵⁸⁶ BRASIL. **Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 238, de 06 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a criação e manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais de Comitês Estaduais da Saúde, bem como a especialização de vara em comarcas com mais de uma vara de fazenda Pública. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2339>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁸⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Justiça e Pesquisa:** relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.91. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021.

106)⁵⁸⁸, nada impede que as próprias listas sejam discutidas judicialmente. O que se propõe, todavia, é que essa revisão ocorra tão-somente no âmbito de ações coletivas (produzindo efeitos *erga omnes*) ou mesmo por meio de ações abstratas de controle de constitucionalidade. Luís Roberto Barroso expõe algumas razões para isso, e dentre elas, destaca-se a seguinte:

Em primeiro lugar, a discussão coletiva ou abstrata exigirá naturalmente um exame do contexto geral das políticas públicas discutidas (o que em regra não ocorre, até por sua inviabilidade, no contexto de ações individuais) e tornará mais provável esse exame, já que os legitimados ativos (Ministério Público, associações etc.) terão melhores condições de trazer tais elementos aos autos e discuti-los. Será possível ter uma ideia mais realista de quais as dimensões da necessidade (e.g., qual o custo médio, por mês, do atendimento de todas as pessoas que se qualificam como usuárias daquele medicamento) e qual a quantidade de recursos disponível como um todo.⁵⁸⁹

Afora isso, a presença do representante do Ministério Público no comitê também oportuniza o diálogo interinstitucional com o gestor da saúde.⁵⁹⁰ Também é de suma importância haver uma aproximação interna do órgão jurídico do ente federado (as procuradorias-gerais) com a secretaria de saúde, a fim de estabelecer prioridades, aproximar experiências e sanar conflitos e ruídos em sua atuação de defesa e cumprimento das demandas judiciais, além de propiciar novos horizontes à

⁵⁸⁸ A tese fixada estabelece que constitui obrigação do poder público o fornecimento de medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS, desde que presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: (i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; (ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; (iii) existência de registro na ANVISA do medicamento. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1657156/RJ**. Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, Julg. 21 set. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁸⁹ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Interesse Público**. Belo Horizonte, v.9, n.46, nov.2007, p.31. Disponível em: http://www.lrbarroso.com.br/pt/casos/direito/artigo_prof_luis_roberto_barroso_da_falta_de_efetividade_e_a_judicializacao_excessiva_pdf. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁹⁰ Para o Promotor Jairo Bisol – membro do Comitê Distrital de Saúde do Distrito Federal, o “diálogo é importante, pois às vezes o MP convence o gestor do descaminho da política pública, e às vezes o contrário acontece: a SES apresenta ao MP suas razões de agir”. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.105. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021).

prevenção de conflitos. Até mesmo a informatização de sistemas em rede poderá auxiliar para estreitar o alcance efetivo dessa comunicação.

Demonstrada a existência e a importância dos diálogos interinstitucionais nos Comitês de Saúde, somada à criação dos Núcleos de Apoio Técnico de aporte às decisões judiciais, o trabalho abordará no item a seguir outra ferramenta de impulso à promoção do direito à saúde na cidade. Denomina-se: Câmara de Conciliação de Saúde - CCS.

5.2.2 Câmara de Conciliação em Matéria de Saúde Pública

A Câmara de Conciliação em Saúde (CCS) também é resultado da Resolução nº 107 de 2010, do Conselho Nacional de Justiça. Seu objetivo é diminuir os casos evitáveis da judicialização e garantir mais agilidade e eficácia no acesso da população à saúde através dos parâmetros estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Farmacêutica. De modo prático, a CCS pretende evitar que, diante da certidão negativa de fornecimento administrativo, o paciente salte diretamente às portas do Poder Judiciário.⁵⁹¹

Nessa linha, é muito interessante o programa de integração interinstitucional adotado pelo estado de São Paulo, denominado “Acessa SUS”, que visa o diálogo e a coordenação entre a Secretaria da Saúde, Defensoria Pública, Judiciário e o Ministério Público. O sistema busca estabelecer uma triagem administrativa de pedidos que possivelmente virariam ações judiciais⁵⁹², funcionando da seguinte forma:

O defensor prioriza a resolução administrativa, encaminhando o demandante à unidade do Acessa SUS no AME Maria Zélia. Em 24h os técnicos do AME respondem ao defensor sobre as possibilidades do pedido em quatro respostas possíveis – não será atendido; será atendido em caráter não emergencial em até 30 dias; será atendido em caráter emergencial em até 72h; ou os profissionais do AME

⁵⁹¹ De acordo com Alexandre Barbosa da Silva e Gabriel Schulman: “ultrapassada a fase dos indeferimentos a pedidos administrativos formulados para Secretarias de Saúde, entrarão em cena as câmaras. Esses entes analisarão detidamente os procedimentos, avaliando a possibilidade de concessão – independentemente de processo judicial – das ações de saúde requeridas e justificadamente negadas.” (SCHULMAN, Gabriel; DA SILVA, Alexandre Barbosa. (Des)judicialização da saúde: mediação e diálogos interinstitucionais. **Revista Bioética**, Brasília, DF, v.25, n.2, 2017, p.297. Disponível em: http://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/1365. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.107. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021.

indicam uma alternativa terapêutica para que o paciente volte ao seu médico de origem e solicite a substituição. Dependendo da resposta e dos interesses do demandante, bem como diante das possibilidades ou não de efetivar uma liminar em tempo menor pela via judicial, o defensor pondera qual a melhor alternativa para proteger os direitos de seu cliente.⁵⁹³

Todavia, para que o programa dê respostas técnicas aos requerentes, torna-se imprescindível que a secretaria da saúde conte com uma assessoria técnica de profissionais aptos a emitirem laudos e/ou pareceres às demandas que lhe forem submetidas, podendo, ainda, subsidiar a instrução das defesas do órgão jurídico do ente federado, caso a questão venha a ser judicializada. Nessa esteira, convém trazer presente o caso do Estado do Rio Grande do Sul:

Também a PGE se especializou na sua atuação em demandas de saúde, garantindo procuradores apenas para demandas de saúde especialmente na capital, e se valendo da assessoria técnica provida por um processo de credenciamento de pareceristas junto a SES.⁵⁹⁴

No estado da Bahia, por exemplo, a CCS foi implementada em 2016 por meio de um convênio entre o Tribunal de Justiça, o Governo do Estado, a Prefeitura de Salvador, a Procuradoria-Geral do Estado, o Ministério Público do Estado e as Defensorias Públicas do Estado e da União.⁵⁹⁵ Como resultado, “o número de ações ajuizadas pela DPE caiu em cerca de 80% no período”.⁵⁹⁶

⁵⁹³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p. 108. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021. Em um ano de atuação – desde 2017, “conta o defensor público que já houve uma redução na propositura de novas ações de 15%”. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.108. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021).

⁵⁹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.112. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁹⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.90. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁹⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.91. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021.

Denota-se, também, que assim como as Defensorias Públicas, a CCS também pode auxiliar o gestor da saúde na elaboração e execução da política pública, sobretudo no que diz respeito à aquisição de medicamentos e ao combate e à prevenção das principais doenças que atingem à população, concretizando o princípio da integralidade (CF/88, art. 198, II). Veja-se o caso do Município de Estância Velha/RS, que anualmente, por meio da Secretaria Municipal da Saúde, encaminha para o Setor de Licitações a Lista de Medicamentos para abertura do processo licitatório, pretendendo abastecer as Unidades Básicas de Saúde e o hospital local. Certamente, se implementada a Câmara de Conciliação da Saúde (CCS), o gestor local saberia de antemão: (i) quais os medicamentos são mais demandados pela população, adquirindo-os em maior quantidade e, por consequência, com valores mais baixos; (ii) se há requisição de fármacos e/ou tratamentos não previstos nas listas; (iii) quais as ações preventivas devem ser intensificadas para o combate das endemias e epidemias mais comuns, proporcionando não apenas a ausência de doença ou enfermidade, mas o bem-estar físico, mental e social da comunidade; (iv) quais são as consultas especializadas e os exames médicos mais demandados na central de regulação, de modo a buscar alternativas de diminuição da fila de espera.

Em suma, haveria maior integração de usuários aos programas de saúde e medicamentos que são oferecidos pelo Sistema Único de Saúde, além de propiciar ao gestor o acompanhamento das principais requisições por parte da sua população. Ressalte-se, ainda, que a CCS deve buscar um diálogo fértil com o Poder Judiciário, dando-lhe a conhecer das formas de mediação empreendidas, do tempo hábil para dispensação dos medicamentos, a fim de obter maior flexibilização de prazos e evitar bloqueios desnecessários de recursos orçamentários, que muitas vezes fogem do conhecimento do gestor da saúde.

Nesses termos, conclui-se que a CCS se torna um instrumento importante que facilita a avaliação de singularidades e diminui a judicialização desnecessária, levando ao Judiciário apenas casos que os órgãos envolvidos não conseguem resolver extrajudicialmente. Isso, por óbvio, serve de alavanca aos gestores públicos na execução de suas políticas públicas, cujas despesas poderão ser planejadas e organizadas a médio e longo prazo em razão da maior previsibilidade das demandas judiciais que atingirão as receitas do município.

Malgrado os inúmeros benefícios trazidos, infelizmente, é preciso ressaltar que as instâncias institucionais para gestão das políticas públicas e redução da

judicialização na área da saúde, em sua maioria, ainda são centralizadas pelos governos estaduais e federais, sendo um desafio trazê-las para o âmbito local e distrital, como se vê abaixo:

Interiorização é um problema não apenas para o Acesso SUS, mas para a padronização da atuação da secretaria em demandas judiciais de saúde e da própria PGE. Em todas as entrevistas, os entrevistados demonstraram preocupação com a interiorização destas medidas de coordenação e de controle da judicialização pela via administrativa que por ora se resumem a capital e área metropolitana.⁵⁹⁷

Não obstante, apesar das dificuldades⁵⁹⁸ que possam ser enfrentadas, o horizonte das perspectivas de êxito na formulação de estratégias preventivas e na desjudicialização das demandas em saúde deverá prevalecer, basta que a Administração Pública Municipal se convença de colocá-los em prática, seja por meio de convênio individual com o Poder Judiciário e com os demais agentes de justiça, ou através de consórcios intermunicipais. Porquanto, de nada vale um Judiciário mais cooperativo e aberto ao diálogo se a gestão local for completamente formalizada e burocrática, avessa às propostas descentralizadoras da boa governança. Afinal de contas, “os direitos não são um dado, mas um construído”⁵⁹⁹, cujo alicerce de fundação é a participação das partes envolvidas e a tomada de decisão cada vez mais voltada para o bem comum de todos – para o bem desta e das futuras gerações.

⁵⁹⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p.108. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁹⁸ De um lado, a falta de compromisso dos gestores em desenvolver projetos de longo prazo e de maneira dialogada e, de outro lado, a falta de abertura do Judiciário para considerar a escassez de recursos, a dificuldade de compra de produtos e insumos etc. (ASENSI, Felipe; PINHEIRO, Roseni. Judicialização da Saúde e Diálogo Institucional: a experiência de Lages (SC). **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.17, n.2, jul./out. 2016, p.55) Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/122306>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁵⁹⁹ LIMBERGER, Têmis. Políticas públicas e o direito à saúde: a busca da decisão adequada constitucionalmente. In: STRECK, Lenio Luiz, MORAIS, José Luís Bolzan de. (orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, São Leopoldo: Livraria do Advogado, 2009, cap. IV, p. 53-70, p.53.

6 CONCLUSÃO

A fim de atender aos propósitos iniciais desta dissertação, apresentam-se conclusões, julgadas essenciais, para a concretização do princípio e do direito constitucional ao desenvolvimento sustentável no âmbito das cidades:

a) As primeiras noções do desenvolvimento sustentável já vinham sendo pensadas e refletidas desde a segunda metade do século XX, por ambientalistas e defensores do desenvolvimento humano, em virtude da preocupação com a sustentabilidade dos ecossistemas e a biodiversidade do planeta, e com todos os fatores sócio-econômicos que geravam ofensa à humanidade comum.

No campo teórico, pode-se dizer que o desenvolvimento sustentável alcançou grande êxito, visto que seu conceito evoluiu rapidamente, suas ideias foram compartilhadas por inúmeros países em diversas assembleias e conferências internacionais, e por que não dizer aprimoradas – quando já em 1987, o relatório *Brundtland*, também conhecido por *Our Common Future*, apontava a preocupação para com os pobres no presente e no futuro como dois elementos éticos essenciais para a ideia de desenvolvimento sustentável, conceituando-o como: “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”.⁶⁰⁰

Alguns anos depois, em 1995, o *World Social Summit*, em Copenhague, produziu a Declaração em Desenvolvimento Social, a qual elegeu uma segunda formulação do conceito: “desenvolvimento sustentável seria aquele que concilia os objetivos de desenvolvimento econômico, inclusão social e proteção ambiental”.⁶⁰¹

No Brasil, existem referências ao desenvolvimento sustentável no Preâmbulo e nos artigos 3º, incisos I e III, 170, inciso II, e 225 da CF/88. A conjugação desses mandamentos constitucionais permite adjudicar à noção ambiental de desenvolvimento sustentável, também no plano jurídico-constitucional, as dimensões econômica e social.

⁶⁰⁰ BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Our Common Future: from one earth to one world*. Nova York: Oxford University Press, 300p., p.16. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁶⁰¹ UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs Social Inclusion. **Report of the World Summit for Social Development**. Copenhagen, New York, 1996, p.2. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-summit-for-social-development-1995.html>. Acesso em: 03 jan. 2021.

No âmbito da jurisprudência dos tribunais superiores, o desenvolvimento sustentável foi elevado a princípio constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em uma das mais importantes decisões da Corte em matéria ambiental: o julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.540-1, proferida em 1º/9/2005, de relatoria do Ministro Celso de Mello.⁶⁰²

Apesar dos avanços teóricos, compreendeu-se que, na prática, o discurso do desenvolvimento sustentável está longe de se concretizar, especialmente no âmbito das nossas cidades, onde o crescimento urbano é desplanificado – invade florestas e áreas de preservação natural – mistura-se com o espaço rural e provoca elevada densidade populacional em áreas de risco e regiões periféricas de favela, onde as mazelas da pobreza e da discriminação social assolam os cidadãos mais vulneráveis e necessitados. E isso decorre, em grande parte, da dificuldade de o Estado legitimar-se de maneira racional em sociedades complexas, em razão do seu distanciamento em relação à participação dos cidadãos no exercício do poder.

Portanto, já não é mais possível desconsiderar a urgência do desenvolvimento de uma democracia representativa aliada à democracia participativa, caracterizada pela atuação conjunta da sociedade civil às instituições estatais, reconhecendo-se aquela como a origem e o destino do poder. Deve-se reconhecer que as eleições, por si só, não absorvem a plenitude democrática, a qual deve ser mantida viva durante toda a gestão pública do representante eleito, como o impulso que vivifica e anima sua atuação.⁶⁰³

Exatamente nesse ponto ganha relevo a concepção de governança de Jeffrey Sachs, que não diz respeito apenas à política ou ao governo, mas se aplica também às grandes organizações com participações importantes no desenvolvimento sustentável, incluindo às empresas privadas, que devem interagir nos órgãos públicos de representação e diálogo a fim de auxiliar o governo na tomada de decisões sustentáveis.

Ademais, no escopo de se coibir práticas de corrupção – desinteressadas com o bem comum –, devem ser aplicados os princípios da boa governança sugeridos pelo

⁶⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1**. Rel. Min. Celso de Mello. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 01, set. 2005. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2311268>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁶⁰³ SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 42, p.121-131, n. 0, 2005, p.129. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>. Acesso em: 03 jan. 2021.

Diretor da *UN Sustainable Development Solutions Network* e baseados em regras de comportamento para os setores público e privado.

Os ventos da mudança, em suma, trazem aos cidadãos, aos representantes dos governos e às empresas, um compromisso sério e consciente, uma formulação de opinião crítica que ultrapasse a esfera privada e atinja a esfera pública, onde será possível influenciar a elaboração de normas e de políticas públicas rumo ao desenvolvimento sustentável.

Todavia, viu-se que o diálogo e a reflexão, movidos pela participação dos atores sociais nos órgãos públicos de deliberação que integram os governos (no caso do poder executivo) não podem ocorrer de qualquer modo, sob pena de se desvirtuar o sentido do princípio constitucional da participação no Estado Democrático de Direito. Por isso, imprescindível aplicar-se o conceito de *participação moral* nos processos de deliberação pública argumentativa.

A abordagem desse ponto restou bem desenvolvida segundo a análise da teorias do *Saber Ambiental* e da *Ética do Discurso*, respectivamente, de Enrique Leff e Jürgen Habermas. Compreendeu-se que a proteção ao meio ambiente, em todas as suas manifestações, além de um direito fundamental (ao desenvolvimento sustentável), é também um dever essencial inserido em diversas situações que envolvem desde as atividades do cotidiano até a elaboração de normas e de políticas na esfera pública. Situações que costumam exigir das pessoas uma participação argumentativa, um posicionamento crítico em relação à proteção ambiental e, por vezes, um embate de concepções e pontos de vista.

Nesse sentido, a proposta habermasiana pretendeu oferecer um procedimento que oriente a argumentação em uma situação ideal de fala e de reflexão crítica, no intuito de garantir uma racionalidade comunicativa plena, simétrica e transparente, que não se utilize da coação dos meios reguladores dos sistemas (dinheiro e poder) para garantir a vitória de determinado argumento.

Sob o viés ambiental, a ética do discurso (ou razão comunicativa), pressupõe que cada pessoa transcenda seus interesses particulares e se posicione a favor de toda a comunidade de seres que podem ser afetados pela discussão. Em outras palavras, leva-se em conta o interesse de cada indivíduo sem que o elo social que o liga objetivamente a todos os outros seja quebrado. Mesmo que a pessoa tenha sua própria perspectiva, identidade e pertencimento a uma comunidade, a busca do consenso exige que cada um supere sua perspectiva egocêntrica.

A busca pela conformidade, porém, deve ter um limitador: não pode ser um consenso dos interesses dos deliberantes, mas, deve levar em conta o interesse de quem não está presente na deliberação, sem afetar a isonomia entre os que estão deliberando e os demais atingidos pela norma. Esse procedimento é perfeitamente aplicável quando o tema em discussão envolve a boa governança como um dos quatro pilares do desenvolvimento sustentável, inclusive, digno de nota sua aproximação com a doutrina da governança para a sustentabilidade de Klaus Bosselmann, que traz consigo a preocupação do meio ambiente como um todo, estendendo não só à vida humana, mas a toda comunidade viva, aos rios, mares, florestas, regiões e cidades.⁶⁰⁴

Denota-se, contudo, que, conquanto a teoria habermasiana tenha méritos no sentido de aproximar a administração da sociedade, o que é perfeitamente possível através dos sistemas deliberativos, apresenta, também, fragilidades que devem ser reconhecidas e complementadas. A existência dos discursos na perspectiva habermasiana, por si só, não garante que todas as pessoas estejam preparadas e instruídas para participarem das deliberações. Sabe-se que política e moral possuem lógicas distintas e, no mais das vezes, contrárias.

Uma das soluções apontadas nesta pesquisa foi estabelecer critérios de 'qualidade' político-administrativa, cuja iniciativa envolve o trabalho de 'educação' das pessoas e de 'comunicação' entre elas, sem prejuízo da necessária mediação normativa do Estado, no sentido de garantir os pressupostos de racionalidade democrática; a outra possível solução envolve a atuação ativa do Poder Judiciário quando chamado a intervir face à violação do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, cujos efeitos também irradiam para as deliberações de uma racionalidade comunicativa.

Instrumentos jurídicos, econômicos e políticos (ditos heterônomos) são importantes para modificar comportamentos degradadores do meio ambiente, porém, podem ser ainda mais eficazes quando conjugados com a busca de instrumentos autônomos que nascem e se desenvolvem dentro do sujeito, no estilo de uma racionalidade ambiental que motive uma correção moral das atitudes humanas.

⁶⁰⁴ BOSSELMANN, Klaus. Direitos Humanos, Ambiente e Sustentabilidade. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente RevCEDOUA**. Coimbra University Press: Impactum, Ano XI, nº 21, p.9-38, 2008, p.28. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8821/3/1.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 03 jan. 2021.

Levando-se em consideração esses aspectos, denota-se que a racionalidade comunicativa de Jürgen Habermas e a racionalidade ambiental de Enrique Leff se complementam na formação do pilar da boa governança. Enquanto a primeira apresenta um procedimento para o alcance da validade social do direito, a segunda preenche esse procedimento com aquilo que é necessário para a manutenção da vida no planeta (aplicando-se ao meio ambiente, à economia e à inclusão social).

Por isso, é fundamental associar o saber ambiental à educação cívica de qualidade; elemento de construção da razão humana, promotor da formação de uma nova cidadania ambiental, que influencia diretamente no comportamento e nas decisões do ser humano e, por consequência, também nas políticas públicas no contexto urbano. Não há maneira mais eficaz de igualar os desiguais senão lhes oferecendo condições – ao menos semelhantes – àquelas que serviram de impulso para que outros se desigualassem. A educação é o melhor exemplo disso.

Por óbvio, a formação da racionalidade ambiental também pressupõe condições materiais mínimas para se viver com dignidade e exercer a cidadania que se baseia na ideia de participação.⁶⁰⁵ Dessa forma, são valiosas as contribuições que o desenvolvimento humano é capaz de proporcionar à noção de boa governança (de aproximação dos atores sociais às políticas públicas), sobretudo aquelas voltadas ao desenvolvimento das capacidades e das liberdades, a fim de que o cidadão possa assumir o papel de protagonista no *locus* social em que habita.

Abordadas as principais conclusões do capítulo 2, pretende-se, agora, adentrar às considerações finais extraídas dos capítulos 3, 4 e 5, sucessivamente na ordem das alíneas “b”, “c” e “d”.

b) À vista do que foi mencionado no enquadramento da governança, sua matriz histórica e conceitual, pôde-se depreender que o termo somente começou a ser utilizado com sentido distinto do de governo, a partir da década de 1980, a significar algo a mais, que vai além, que incita mudança. Entretanto, o seu caráter polissêmico ainda perdurou por longo período, sendo abordado, principalmente, em três concepções: a primeira referenciada à administração pública e à implementação de políticas; a segunda, similar ao movimento conhecido como *New Public Management*;

⁶⁰⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia e promover a emancipação social**. São Paulo: Cortez, 2006, p.86-7.

e, a terceira, associada a uma ideia de fragmentação, declínio da soberania e acréscimo das relações laterais e interinstitucionais.⁶⁰⁶

Ainda, observou-se o uso da palavra identificada com seis conceituações básicas, a começar com o estado mínimo, governança corporativa, nova gestão pública, boa governança, sistema sociocibernético e redes auto-organizadas.⁶⁰⁷ Ao longo da exposição, deu-se maior atenção à 'boa governança' e à ideia de 'redes-auto-organizadas', a fim de associá-las à contínua interação de seus membros, com regras construídas negociadamente e com elevada autonomia em relação ao Estado.

Dessa forma, verifica-se que a governança se identifica com o compartilhamento do poder, diferentemente de quem governa com a imposição de regras e com o uso da força e do controle. Essa breve noção é consentânea com os documentos elaborados pelo Banco Mundial, em 1989 (*Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*), 1991 (*Managing Development: the governance dimension*) e 1992 (*Governance and Development: The World Bank's Experience*).

Já em 1997, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do trabalho nominado *Reconceptualising Governance*, aprimorou a conceituação do termo, passando a descrevê-lo como os "complexos mecanismos, processos, relações e instituições nas quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações e medeiam suas diferenças".⁶⁰⁸ Esse formato é bastante semelhante àquele conferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no ano de 2014, no Referencial Básico de Governança Pública.

Abordadas essas considerações, entende-se que as definições de 1997 e 2014 se encontram mais sintonizadas com o desenvolvimento deste trabalho, sobretudo porque se pretendeu dar ênfase à noção de boa governança no setor público, como um tipo de gestão colaborativa do Estado em parceria com a sociedade civil (cidadãos e setores interessados); demais entes federativos, distintas esferas de poder (a exemplo do Poder Judiciário), órgãos, entidades e políticas públicas.

⁶⁰⁶ FREDERICKSON, H. George; SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W.; LICARI, Michael J. **The Public Administration Theory Primer**. Philadelphia: Westview Press, 2ª ed., 2012, p.242. Disponível em: <http://blancopeck.net/The-Public-Administration-Theory-Primer.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁶⁰⁷ RHODES, Roderick Arthur William. *The New Governance: Governing without Government*. **Political Studies**. London: University of Newcastle-upon-Tyne, p.653-660, 1996. XLIV, p.653. Disponível em: <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁶⁰⁸ UNITED NATIONS. United Nations Development Programme. **Reconceptualizing Governance**. Nova York: 1997, p.09. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/268781?ln=en>. Acesso em: 03 jan. 2021.

Essa nova forma descentralizada e democrática de participação deve ser incentivada, garantida e reproduzida como um modelo de gestão alternativo às formas excessivamente centralizadoras de governo, pouco transparentes, corporativistas e inconstantes.

É neste contexto que se diferencia a governança (avaliar, direcionar e monitorar) da gestão (planejar, executar, controlar e agir); a primeira, com uma considerável permeabilidade com os cidadãos, os poderes e órgãos públicos e a sociedade; e, a segunda, mais associada aos fatos internos da administração pública.

Avançando, a governança também não deve ser confundida com o governo e a governabilidade. O governo se refere mais especificamente à dimensão estatal do exercício do poder, enquanto a governabilidade, também atrelada a dimensão estatal, refere-se às condições para o exercício do poder e da autoridade, a englobar a política e as relações entre os poderes. Governo e governabilidade ficam raízes na espacialidade estatal. A governança, por si, extrapola, antecipa e ultrapassa essas dimensões do governo e da governabilidade, como o resultado da interação dos diversos atores privados, estatais e públicos não estatais, significando um novo método pelo qual a sociedade é governada de maneira sustentável, aberta e bem orientada.

Por isso tudo, vê-se que a sociedade civil e o Estado são os sujeitos da governança democrática, que dialogam e se conformam mutuamente, um exercendo influência sobre o outro. E essa mútua influência dialética ocorre tanto na arena institucional como na não-institucional (pois o fenômeno político é bem mais amplo do que a política institucionalizada), e nas escalas local, nacional, regional e global.

A criação de canais de ligação, discussão e debate entre governo e sociedade civil, visando à resolução de problemas sociais e à busca por políticas públicas eficazes, permite também o exercício da cidadania, pois a tomada de decisões ocorre num ambiente coletivo, no qual o cidadão e a sociedade civil organizada têm a possibilidade de participar ativamente do processo de reflexão e de decisão.

Ainda, importa registrar que a governança não tende necessariamente à melhora de *per si*, o que requer dos sujeitos a busca permanente pela 'boa' governança, entendida como uma meta e um processo que acelera o crescimento, a equidade e o potencial de desenvolvimento humano para as pessoas e a sociedade. Tal como o direito à boa administração, previsto no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais de Nice/França, é considerado direito fundamental, interpretação

diversa não pode ser adotada em relação à boa governança, visto que esta também remete a elementos nucleares daquilo que pode ser considerado uma boa administração, especialmente quando se tem por base a participação, a responsabilização e a transparência em um Estado Democrático de Direito. Assim, a boa governança, entrelaçada às normas constitucionais norteadoras das atividades administrativas (na perspectiva intraorganizacional), constitui-se em norma de direito fundamental.

Restou esclarecido, também, que o propósito precípua da boa governança pública é servir de instrumento aos governos para que, por meio da efetiva participação popular e da gestão político-administrativa no setor público, implementem políticas públicas que alcancem adequadamente os objetivos e as metas do desenvolvimento sustentável, em benefícios das presentes e futuras gerações. Nota-se, portanto, que o objeto imediato da boa governança é o desenvolvimento sustentável, e o objeto mediato são as políticas públicas, em especial, aquelas institucionalizadas, que servem de orientação para a ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático: a descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica dos governantes.

Por fim, é de suma relevância que tais objetivos sejam direcionados ao contexto das cidades, afinal de contas é lá onde se concentra grande parcela dos problemas que vão de encontro aos pilares do desenvolvimento sustentável; é lá, também, o lugar onde o cidadão exerce seus direitos civis, políticos e sociais, labora e se relaciona com os demais cidadãos.

c) O enfoque urbano apareceu no cenário internacional a partir da década de 1990, por meio de movimentos que impulsionaram as cidades em direção a modelos colaborativos de governança pelo desenvolvimento sustentável, a exemplo da Carta de Aalborg, na Europa, e das conferências do Habitat promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), todas elas demonstrando que as atividades humanas ocorrem e se desenvolvem no âmbito local e, em sua maior parte, em áreas urbanas.

Nessa linha, a fim de trazer presente o conceito jurídico de Município e as competências constitucionais desse ente federado, abordaram-se os dispositivos legais da CF/88 e os precedentes do STF, reconhecendo-o como ente político capaz de realizar transformações holísticas no cenário local, em prol do desenvolvimento sustentável, sendo tal entendimento extremamente salutar para a manutenção da sadia qualidade de vida da população que habita nas cidades brasileiras.

Como analisado no decorrer da exposição, estima-se que em 2030, as zonas urbanas contenham cerca de 60% da população mundial; e, em 2050, 67% da população mundial habitará as cidades. Dados oficiais demonstram que o Brasil é o país mais urbanizado da América Latina, resultado de um intenso processo de estruturação das cidades iniciado na década de 1950, que provocou a concentração de 86,53% de sua população nas áreas urbanas.⁶⁰⁹

Não obstante esse fenômeno traga evidentes benefícios à sociedade, existem inúmeras externalidades negativas ao meio ambiente e à escassez ecológica. Os municípios concentram os mais graves problemas globais como pobreza, desigualdade social, poluição, dificuldades de mobilidade, falta de saneamento básico, habitações precárias, violência e impacto nas mudanças climáticas.

Diante desse cenário, é preciso agir localmente. Vale dizer, se é nas cidades que os problemas globais se manifestam, é também nelas que se concentram os recursos humanos, tecnológicos e políticos necessários para superá-los.

À vista disso, o desenvolvimento sustentável urbano pode ser alcançado com: (i) o investimento em políticas públicas sustentáveis que levem em conta, no mínimo, a integração econômica, a inclusão social e a proteção ambiental; (ii) o fornecimento e a utilização de energia limpa, abandonando os combustíveis fósseis; (iii) a redução drástica das emissões de dióxido de carbono, como resultado de uma migração para meios de transportes sustentáveis; (iv) a redução da pobreza e das desigualdades sociais com a adoção de políticas sociais inclusivas, baseadas na justiça distributiva; (v) o planejamento urbano proporcional, amparado por uma visão holística (que tenha como resultado a melhoria da qualidade de vida, da felicidade e da prosperidade econômica); e, por fim, (vi) a adoção da boa governança máxima, que integra o conceito de direito constitucional fundamental ao desenvolvimento sustentável.

Igualmente relevante é a concretização da democracia participativa como valor fundamental, no âmbito municipal, que encontra respaldo na atuação transparente da Administração Pública, em assuntos relacionados ao meio ambiente, especialmente o urbano, além de favorecer a credibilidade de decisões políticas, dando legitimidade de ação para os governos locais.

⁶⁰⁹ PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS**: Gestão Pública Sustentável. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016, p.6. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 03 jan. 2021.

Finalmente, o princípio, direito e dever constitucional fundamental ao desenvolvimento sustentável deve estar presente na gestão da cidade, *locus* da realização da cidadania na sua plenitude, e espaço a ser preservado, com respeito aos direitos humanos e constitucionais fundamentais, dentro de perspectivas descarbonizadas intrageracionais e intergeracionais.

d) A concretização desse princípio constitucional no cenário urbano necessita não apenas de políticas públicas sérias e sustentáveis, mas também de mecanismos processuais (ou procedimentais) efetivos para a tutela dos seus quatro pilares: desenvolvimento econômico, inclusão social, proteção ambiental e boa governança.

Nesse diapasão, o trabalho trouxe presente a ação civil pública, um dos mais importantes mecanismos processuais à tutela judicial do meio ambiente, dispondo acerca da sua fundamentação constitucional (art. 129, inciso III, CF/88) e legal (Lei nº 7.347/1985), sem deixar de registrar as demais peculiaridades que lhe são próprias.

Ademais, a investigação dos precedentes judiciais envolvendo esse instrumento processual demonstrou, em grande parte, o posicionamento favorável dos Tribunais Superiores à atuação ativa do Poder Judiciário nas hipóteses em que o Poder Público for omissivo no seu dever de proteção e promoção do meio ambiente, sem que isso represente uma violação do princípio da separação de poderes. Porém, há de ser respeitada a repercussão financeiro-orçamentária da decisão judicial, o que não significa justificar a omissão ou a indevida ação em matéria ambiental com base na ausência de orçamento, mas viabilizar a efetiva tutela do ambiente de forma planejada e, sobretudo, com benefícios coletivos. Isso, porque, decisões pontuais, paliativas e, não raras vezes, ineficazes, desprotegem em vez de proteger.

Constatou-se, outrossim, que a excessiva judicialização das políticas públicas na área dos direitos fundamentais, a exemplo do direito essencial à saúde, afeta, sobremaneira, o planejamento orçamentário das receitas públicas municipais e prejudica a efetiva execução das metas e dos programas da rede pública de saúde pelos gestores, obstando a concretização dos objetivos e metas estabelecidos pela ONU.

Em virtude disso, a governança interinstitucional pode oferecer solução adequada à questão, trazendo à tona um diálogo de arranjos entre os poderes, seus órgãos e gestores do Sistema Único de Saúde, numa tomada de decisão inteligente, transparente e aberta, apta a prevenir causas, superar dificuldades jurídicas comunicacionais e coibir iniquidades. Trata-se, em outras palavras, da governança

pública na perspectiva que envolve os entes federados, as esferas de poder e as políticas públicas.

Prefeitos, juízes, promotores, defensores públicos e particulares, cada qual na sua função, devem atuar conjuntamente, em sinergia, identificando as potenciais causas dos problemas de saúde nas cidades e buscando novos caminhos para preveni-las. Sem dúvida, isso serviria para fomentar ações extrajudiciais cooperativas, a partir da utilização de práticas dialógicas e mediadoras, que também contribuiriam para as chamadas decisões estruturantes.

Essa proposta já vem sendo implementada com êxito em diversos Estados da federação, por meio de Comitês Executivos e Câmaras de Conciliação, ao encontro das diversas resoluções do Conselho Nacional de Justiça, algumas, inclusive, materializando a adoção de medidas de auxílio, como a criação dos Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NAT-JUS), com função exclusiva de apoio.

Notou-se, porém, que, infelizmente, as instâncias institucionais para gestão das políticas públicas e redução da judicialização na área da saúde, em sua maioria, ainda são centralizadas pelos governos estaduais e federais, sendo um desafio trazê-las para o âmbito local e distrital.

Não obstante, apesar das dificuldades que possam ser enfrentadas, o horizonte das perspectivas de êxito na formulação de estratégias preventivas e na desjudicialização das demandas em saúde deverá prevalecer, basta que a Administração Pública Municipal se convença de colocá-los em prática, seja por meio de convênio individual com o Poder Judiciário e com os demais agentes de justiça, ou através de consórcios intermunicipais. Porquanto, de nada vale um Judiciário mais cooperativo e aberto ao diálogo se a gestão local for completamente formalizada e burocrática, avessa às propostas descentralizadoras da boa governança.

Afinal de contas, os direitos não são um dado, mas um construído, cujo alicerce de fundação é a participação das partes envolvidas e a tomada de decisão cada vez mais voltada para o bem comum de todos – para o bem desta e das futuras gerações; para o bem das cidades dos nossos pais e dos nossos filhos e netos.

Não se deve perder a esperança, jamais!

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ALVES, Fabiana Robles Rodrigues; BRELÀZ, Gabriela de. **Participação social e uso de TIC'S na revisão do plano diretor estratégico da cidade de São Paulo 2013-2023**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1304>.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ARISTÓTELES. **A Política**. Coleção Folha Livros que Mudaram o Mundo. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

ASENSI, Felipe; PINHEIRO, Roseni. Judicialização da Saúde e Diálogo Institucional: a experiência de Lages (SC). **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.17, n.2, jul./out. 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/122306>.

ATAPATTU, Sumudu. **The North–South Divide in International Environmental Law: Framing the Issues**. Cambridge: University Press, 2015.

AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias. O desenvolvimento de uma necessária cultura social ambiental. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nábia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.245-270, 2015. Disponível em: <https://www.uces.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. As Estratégias de Mudanças da Agenda 21. Rio de Janeiro: Vozes, 7ed., 2005.

BARBOSA, Luciano Chagas. Políticas Públicas de Educação Ambiental numa Sociedade de Risco: Tendências e Desafios no Brasil. **IV Encontro Nacional da Anppas**. Brasília/DF, p.2-21, jun.2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao11.pdf>.

BARROSO, Luís Roberto Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Interesse Público**. Belo Horizonte, v.9, n.46, nov.2007. Disponível em: http://www.lrbarroso.com.br/pt/casos/direito/artigo_prof_luis_roberto_barroso_da_falta_de_efetividade_a_judicializacao_excessiva.pdf.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BECK, Ulrich. **A Metamorfose do Mundo**: Como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade. Lisboa: Edições 70, 2016.

BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance**. London: Sage, 2009.

BLANCHET, Luiz Alberto; AZOIA, Viviane Taís. A Transparência na Administração Pública, o Combate à Corrupção e os Impactos no Desenvolvimento. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 157-175, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8897>.

BOFF, Leonardo. **Do iceberg à arca de Noé** – o nascimento de uma ética planetária. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BOFF, Leonardo. **Ecologia**: grito de la Tierra, grito de los pobres. Traducción de Juan Carlos Rodríguez Herranz, Madrid: Editorial Trotta, S.A, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance without a State: can it work? **Regulation & Governance**. Berlin: Freie Universität Berlin, vol.4, p.113-134, jul.2010, p.114. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x>.

BOSELMANN, Klaus. **Earth Governance**: Trusteeship of the Global Commons. USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

BOSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BOSELMANN, Klaus. Direitos Humanos, Ambiente e Sustentabilidade. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente RevCEDOUA**. Coimbra University Press: Impactum, Ano XI, nº 21, p.9-38, 2008. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8821/3/1.pdf?ln=pt-pt>.

BRASIL, Agência. **Um em cada quatro brasileiros não tem acesso à internet, mostra pesquisa**: número representa 46 milhões que não acessam a rede. Rio de Janeiro, publicado em 29/04/2020, por Mariana Tokarnia. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/um-em-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet>.

BRASIL. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Cidades inteligentes devem aumentar acesso à internet no Brasil**. Brasília/DF, publicado em

23/02/2017. Disponível em: <https://www.abdi.com.br/postagem/cidades-inteligentes-devem-aumentar-acesso-a-internet-no-brasil>.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública.** Brasília, 86p., 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.741/2013.** Dispõe sobre a Política Nacional de Nanotecnologia, a pesquisa, a produção, o destino de rejeitos e o uso da nanotecnologia no país, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600333>.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Para entender a gestão do Programa de Medicamentos de dispensação em caráter excepcional.** Brasília: CONASS, 100p., 2004. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/documenta3.pdf>.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. **DECRETO Nº 9.578, de 22 de novembro de 2018.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51525532/do1-2018-11-23-decreto-n-9-578-de-22-de-novembro-de-2018-51525303.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério

Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n. 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11947.htm.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112187.htm.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/112305.htm.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113460.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos**. Brasília, 2006. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **RESOLUÇÃO Nº 25, DE 18 DE MARÇO DE 2005**. Dispõe sobre a elaboração de Planos Diretores a todos os Municípios, de acordo com a Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). **Publicação**: Diário Oficial da União – Seção 1 – 30/3/2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/marg/resolu/2005/resolucao-25-18-marco-2005-536546-publicacaooriginal-27237-mci.html>.

BRASIL. **Portaria nº 3.916, de 30 de outubro de 1998.** Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1998/prt3916_30_10_1998.html.

BRASIL. **Recomendação do Conselho Nacional de Justiça nº 31 de março de 2010.** Recomenda aos Tribunais a adoção de medidas visando a melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito, para assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/877>.

BRASIL. **Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 238, de 06 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a criação e manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais de Comitês Estaduais da Saúde, bem como a especialização de vara em comarcas com mais de uma vara de fazenda Pública. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2339>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1657156/RJ.** Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, Julg. 21 set. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 29990/RJ.** Recorrente: SINDIVIDRO SINDICATO DO COMÉRCIO ATACADISTA DE VIDRO PLANO E OUTROS. Recorrido: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Julg. 08 set. 2009. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.164/SP.** Impetrante: ANTONIO DE ANDRADE RIBEIRO JUNQUEIRA. Impetrado: PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em: 30 out. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=160638>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1.** Rel. Min. Celso de Mello. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 01, set. 2005. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2311268>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 134.297-8/SP.** Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 13 jun. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1512805>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 194.704/MG.** Recorrente: SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA.; Recorrido: SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE BELO HORIZONTE. Rel. Min. Carlos Velloso. Julg. 29 jun. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1623797>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 586.224/SP.** Recorrente: ESTADO DE SÃO PAULO; Recorrido: CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA. Rel. Min. Luis Fux. Julg. 09 mar. 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2616565>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 937.488/SP**. Recorrente: APAS ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS. Rel. Min. Dias Toffoli. Julg. 29 set. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4900821>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.549/GO**. Rel. Min. Cármen Lúcia, Requerente: Procurador-Geral da República, julgamento em 31 out.2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2314834>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2ª versão, 80p., 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Our Common Future: from one earth to one world**. Nova York: Oxford University Press, 300p., 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v.34, n. 133, p.89-98, jan./mar. 1997. Disponível: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r13310.PDF?sequence=4&isAllowed=y>.

BUENO, Laura Machado De Mello. Reflexões sobre o futuro da sustentabilidade urbana com base em um enfoque socioambiental. **Revista Cadernos Metrôpoles**. São Paulo, n.19, p.99-121, 1º sem., 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8712/6463>.

BUFFON, Marciano. Tributação ambiental: a prevalência do interesse ecológico mediante a extrafiscalidade. In: **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Orgs.: Lenio Luiz Streck, Leonel Severo Rocha, Wilson Engelmann. Porto Alegre: Livraria do Advogado, São Leopoldo, 2012.

BUGS, G; RAUBER, A; ISOLAN, F, B. Ferramentas SIG para o Planejamento Participativo. In: FURTADO, Adriana; PEREIRA, André Luis; PARENZA, Cidriana; RANGEL, Rodrigo Rodrigues; BASSANI, Valéria. (Org.). **Democracia nas Cidades e as Grandes Transformações Urbanas**. 1ed., p.210-220, Porto Alegre: 2015.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável**. Dimensões e Desafios. São Paulo: Papirus, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Lisboa: Ed. Almedina. 1996.

CARSON, Rachel. **Silent Spring**. New York: Mariner Books, 1962.

CARTA DAS CIDADES E VILAS EUROPEIAS PARA A SUSTENTABILIDADE **Carta de Aalborg**. [S.l., 2004]. Disponível em: https://www.cm-vfxira.pt/cm-vfxira/uploads/writer_file/document/11544Compromissos_de_Aalborg.pdf.

CARTA DE OTTAWA. **PRIMEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE PROMOÇÃO DA SAÚDE**, Ottawa, novembro de 1986. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CASTRO, Renato de. Smart Brazil: tropicalizando o conceito de cidades inteligentes. 2015. **Revista Fonte**. Cidades inteligentes, práticas colaborativas. Tecnologia da Informação na Gestão Pública, Ano 12, PRODEMGE – n.15, dez.2015/jan.2016. Disponível em: https://www.prodemge.gov.br/images/com_arismartbook/download/17/revista_15.pdf.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Governança Europeia**: um livro branco. Bruxelas, 40p., 2001. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/PT/1-2001-428-PT-F1-1.Pdf>.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Santiago do Chile, 2015, não paginado. Disponível em: <https://unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 50p., 2003. Disponível em: https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI). Smart cities: Tecnologias de informação e comunicação e o desenvolvimento de cidades mais sustentáveis e resilientes. **Panorama setorial da Internet**, São Paulo, set.2017, p.1-14, Ano 9, n.2. Disponível em: https://nic.br/media/docs/publicacoes/6/panorama_setorial_ano-ix-n-2-smart-cities.pdf.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Fórum da Saúde**. Disponível em: <http://cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. **Justiça e Pesquisa**: relatório analítico propositivo. Brasília: INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER, 2019, p. 98. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 650, de 20 de novembro de 2009**. Cria grupo de trabalho para estudo e proposta de medidas concretas e normativas

para as demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=496>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 31, de 30 de março de 2010**. Recomenda aos Tribunais a adoção de medidas visando melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito, para assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde. Disponível em: http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/recomendacao/recomendacao_31_30_032010_22102012173049.pdf.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 107, de 06 de abril de 2010**. Institui o Fórum Nacional do Judiciário para o monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n107-06-04-2010-presidencia.pdf.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 238 de 06 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a criação e manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais de Comitês Estaduais da Saúde, bem como a especialização de vara em comarcas com mais de uma vara de fazenda pública. Disponível: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2339>.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (IBAMA). **Resolução CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986**. Publicado no Diário Oficial da União em 17 fev. 1986. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>.

CONTI, Diego de Melo. **Governança local para a sustentabilidade**: um estudo comparado entre grandes cidades europeias, 2017, 236f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Estudos de Pós-Graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo, 2017. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/20001>.

CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos. Governos locais e sociedade civil: a nova democracia urbana para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: CONTI, Diego de Melo; VIEIRA, Vinnícius Lopes Ramos (Orgs.). **O FUTURO DAS CIDADES** - Sustentabilidade, inteligência urbana e modelos de viabilidade utilizando PPPs e Concessões. São Paulo: Casa de Soluções e Editora, 2020.

CORRALO, Giovani da Silva. Boa Governança Municipal. In: MACHADO, Edinilson Donisete; FREITAS, Riva Sobrado de; TAVARES, Ademario Andrade. (Org.). **Direitos Fundamentais e Democracia** V. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, p.398-421, 2014, v.1. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=236>.

CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governança. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v.18, n.1, p.165-184, jan./abr.2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316564907_Ha_um_direito_fundamental_a_boa_governanca.

CORRALO, Giovani da Silva; OLIVEIRA, Janaína de. Os Conselhos Municipais e a legitimação das políticas públicas locais. Academia Brasileira de Direito Constitucional.

ANAIS XII SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL. Curitiba/PR, v.1, p.1085-1099, 2016. Disponível em: <http://abdconst.com.br/6-anais-do-xii-simposio>.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERNANY, Ricardo (Org.). **Gestão local e políticas públicas.** Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação civil pública e meio ambiente.** São Paulo: Saraiva, 2009.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo.** 10ª ed. v.4. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Notas sobre as decisões estruturantes.** In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017.

DOORNBOS, Martin. Good Governance: the metamorphosis of a policy metaphor. **Journal of International Affairs.** New York: **Columbia University**, vol.57, p.3-17, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24357910>.

DÖRR, Julia Marta Drebes; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Limites e possibilidades de intervenção judicial em políticas públicas de meio ambiente: uma análise do posicionamento dos tribunais brasileiros no julgamento de ações civis públicas. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul/RS, v.8, n.2, p.7-37, 2018. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4535>.

DUTRA, Delamar José Volpato. **Razão e concenso em Habermas:** a teoria discursiva da verdade, da moral, do direito e da biotecnologia. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2.ed., rev. e ampl., 2005.

ENGELMANN, Wilson. As nanotecnologias e os novos direitos: a (necessária) revisão da estrutura das fontes do Direito. In: STEINER, Christian (editor responsable). **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano.** Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, ano XVII, p.383-396, 2011. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=dconstla>.

ERECHIM. Prefeitura Municipal. **Ouvidoria Municipal de Erechim é destaque no site programa cidades sustentáveis.** ERECHIM, fev.2016. Disponível em: <https://www.pmerechim.rs.gov.br/noticia/10673/05-02-2016/ouvidoria-municipal-de-erechim-e-destaque-no-site-programa-cidades-sustentaveis>.

ESPAÑHA. Câmara Municipal de Barcelona. **Educando para a sustentabilidade:** Programa Agenda 21 da Escola de Barcelona. Espanha, 2010. Disponível em: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/10/bp2304.html>.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1.0400.00.002614-8/001**, da Segunda Câmara Cível. Apelante: Município de Mariana. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Caetano Levi

Lopes. Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=1040000026148001.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 0004231-37.2005.8.26.0506**, da Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Município de Ribeirão Preto. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Des. Álvaro Passos. São Paulo, 10 de março de 2016. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/cjsq/getArquivo.do?cdAcordao=9256863&cdForo=0&vI=Captcha=zuskk>.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento 0047878-91.2015.8.19.0000**, da Vigésima Primeira Câmara Cível. Agravante: Estado do Rio de Janeiro. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. André Ribeiro. Rio de Janeiro, 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201500251841>.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 70043459619**, da Primeira Câmara Cível. Apelante: Município de Viamão. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des. Luiz Felipe Silveira Dinifi. Porto Alegre, 19 de outubro de 2011. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70043459619&ano=2011&codigo=1928817.

ESTUDOS AVANÇADOS. Declaração do Rio de Janeiro. **Scientific Electronic Library Online – SciELO**, São Paulo, vol.6, n.15, mai./ago.1992, não paginado. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Jornal Oficial da União Europeia C 303/17, 14 dez.2007. Disponível em: <https://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/41-direito-uma-boua-administracao>.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Comitês reduzem 30% da judicialização da saúde no RS**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/noticias/comites-reduzem-30-da-judicializacao-da-saude-no-rs>.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FERRE, Fabiano Lira; CARVALHO, Márcio Mamede Bastos de; STEINMETZ, Wilson. O Conceito Jurídico do Princípio do Desenvolvimento Sustentável no ordenamento jurídico brasileiro: por um conceito adequado e operativo. In: RECH, Adir Ubaldo; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sérgio. (Org.). **Direito ambiental e sociedade**. Caxias

do Sul, RS: Educus, p. 77-96, 2015. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/E-book-Direito-ambiental-sociedade.pdf>.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários Constituição Brasileira de 1988**. Vol1. Arts 1º a 103. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA, Ximena Cardozo. **Inundações Urbanas: gestão de riscos com foco na prevenção de danos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FILHO, João Telmo de Oliveira. **A Participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 332p., 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>.

FILHO, Orlando Villas Bôas. A Governança em suas múltiplas formas de expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, vol. 2, p. 671-706, 2016, p. 676-677. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/64/120>.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; ROGERIO, Marcele Scapin. Nanotecnologias e Desenvolvimento Sustentável: implicações tecnológicas aos Direitos Fundamentais. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca/SP, ano 19, n. 29, p. 1-20, jan-jul., 2016. Disponível em: <http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>.

FREDERICKSON, H. George; SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W.; LICARI, Michael J. **The Public Administration Theory Primer**. Philadelphia: Westview Press, 2ª ed., 2012. Disponível em: <http://blancopeck.net/The-Public-Administration-Theory-Primer.pdf>.

FREITAS JR., Gerson de; FREITAS, Elisa Pinheiro de. Espaço e Sustentabilidade: Governança para Cidades Sustentáveis. **Revista GeoPantanal**, Corumbá/MS, n. 23, p. 231-244, jul./dez., 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/3895>.

FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 3. ed., 2005.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais 2018**: Uma análise das condições de vida da

população brasileira. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/>.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal**, 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência Brasil. **Informalidade atinge 41,6% dos trabalhadores no país em 2019**. Publicado em 12/11/2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **O lugar do direito na proteção do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2007.

GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GLAESER, Edward; JOSHI-GHANI, Abha. The Urban Imperative: Toward Shared Prosperity. **World Bank**. Washington, DC, 2013. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17581>.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar Queiróz; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, p.57-94 (capítulo 2), 2004.

GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa: o controle da omissão estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GOMES, Wilson. Esfera Pública política e mídia: com Habermas, contra Habermas. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BENTZ, Ione Maria Ghislene; PINTO, Milton José. **Produção e Recepção dos Sentidos Midiáticos**. RJ: Vozes, 2.ed., Petrópolis, p.155-185, 1998.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista de Processo**, São Paulo, n.164, out.2008. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/1964/1969>.

GRUNDY, Kerry James. **Sustainable Management: A Sustainable Ethic?** In: Sustainable Development. Vol. 5. New Jersey: John Wiley & Sons Inc., 1997.

GUERRA, Isabella Franco. **Ação civil pública e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DAS SMARTS CITIES: O USO DAS TIC'S NA PROMOÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO NO BRASIL. **Revista de Direito da Cidade**,

Rio de Janeiro, vol.10, nº 3, p.1788-1812, mai.2018. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Comentários à ética do discurso**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Trad. de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I, II.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **O futuro da natureza humana**. Tradução Karina Jannini. Revisão da tradução Eurides Avance de Souza. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Verdade e Justificação**: ensaios filosóficos. Tradução Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Loyola, 2004.

HARTMANN, Analúcia. Ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (Org.). **Ação civil pública**: 20 anos da Lei 7.347/1985. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2006.

HAWKINS, Christopher V.; WANG, XiaoHu. Sustainable Development Governance: Citizen Participation and Support Networks in Local Sustainability Initiatives. SAGE: **Public Works Management & Policy**. California, USA, v.17, p.7-29, 2012. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/258181617_Sustainable_Development_Governance_Citizen_Participation_and_Support_Networks_in_Local_Sustainability_Initiatives.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1.ed., p.23-39, 2009. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/do_sonho_do_progresso_as_politicas_de_desenvolvimento.pdf.

HIGUCHI, Maria Inês Gasparetto; AZEVEDO, Genoveva Chagas de. Educação como processo na construção da cidadania ambiental. **Revista brasileira de educação ambiental**. Brasília: Rede Brasileira de Educação Ambiental, p.63-70, 2004. Disponível em:

[https://www.academia.edu/9675257/Educacao como processo na construcao da cidadania ambiental](https://www.academia.edu/9675257/Educacao_como_processo_na_construcao_da_cidadania_ambiental).

HORBACH, Carlos Bastide; MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coord). **Estatuto da cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manuel de Mello. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

HUSZAR, George Bernard de. **Aplicações Práticas da Democracia**. Tradução de: J. L. Melo. Rio de Janeiro: Record, 1965.

IGREJA CATÓLICA. Santo Papa João Paulo II. **CARTA ENCÍCLICA CENTESIMUS ANNUS**. 1º mai. 1991, nº38. Disponível em: <http://www.vatican.va/>.

INTELIGÊNCIA, Ibope. **Índice de Confiança Social 2019**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/>.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, maio/jun. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/765>.

KJAER, Anne Mette. **Governance**. Cambridge: Polity Press, 2011.

KOTZÉ, Louis J.; MARAUHN, Thilo. **Transboundary governance of biodiversity**. Boston: Brill Nijhoff, 2014.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Fabris, 2002.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Economics**. New York: New Publishers, 2009.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Trad. de Jorge E. Silva. Revisão Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Trad. de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, José Rubens; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

LIMBERGER, Têmis. Políticas públicas e o direito à saúde: a busca da decisão adequada constitucionalmente. In: STRECK, Lenio Luiz, MORAIS, José Luís Bolzan de. (orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Programa de Pós-

Graduação em Direito da Unisinos, São Leopoldo: Livraria do Advogado, 2009, cap. IV.

LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 71, jan./abr. 2002. Disponível: https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1342124364.pdf.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MACHIAVELLI, Niccolò. **IL PRINCIPE**: Saggi e commenti. Publisher: Treccani, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. 2001, p. 731 apud. KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Fabris, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, Fernando; DIAS, Reinaldo. **Governança Pública**: novo arranjo de governo. Campinas: Alínea, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ªed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável: a evolução teórica, o abismo com a prática e o princípio de responsabilidade. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, n. 2, Volume 1, março/julho, 2015. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista/edicao/1/2?utm_source=direto.

MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. Governança Democrática para o Desenvolvimento Sustentável. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, São Luís/MA, Volume 4, jan./dez., p.1-29, 2014. Disponível em: http://sou.undb.edu.br/ceds/revista?utm_source=direto.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: o uso das Novas Tecnologias no fortalecimento da Democracia Participativa. **Revista IP – Informática**

Pública. Belo Horizonte, a.11, v.1, p.139-155, 2009. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/a_experiencia_do_orcamento_participativo_digital_em_belo_horizonte.pdf.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. 4. Rev. Brasília: Escritório da Unesco em Brasília, 1998. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423>.

NAÇÕES UNIDAS. Habitat III (HIII). **Nova Agenda Urbana**. 66p. 2019. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>.

NAÇÕES UNIDAS. ONU NEWS. **População mundial deve ter mais 2 bilhões de pessoas nos próximos 30 anos**. New York, jul.2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/06/1676601>.

NAÇÕES UNIDAS. Towards sustainable cities. In: **World Economic and Social Survey 2013**. New York, 2013. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/wess2013/Chapter3.pdf

NANDA, Ved P; PRING, George (Rock). **International environmental Law and policy for the 21 st century**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2nd revised edition, volume 9, 2013.

NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION. **NASA, NOAA Find 2014 Warmest Year in Modern Record**. New York, 2015. Disponível em: <http://www.nasa.gov/press/2015/january/nasa-determines-2014-warmest-year-in-modern-record>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). Development Co-operation Guidelines Series. **Participatory Development and Good Governance**. Paris: Head of Publications Service, 1995. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/31857685.pdf>.

OST, François. **A natureza à margem da lei**. Ecologia à prova do direito. Piaget: Lisboa, 1995.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PELOTAS. Prefeitura Municipal. **Blog participativo do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Pelotas**. Pelotas, 2013. Disponível em: <http://plhispelotas.blogspot.com/>.

PEREIRA, Rodolfo V. **Direito Constitucional Democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. **Journal of Democracy**. Baltimore/USA, v.24, n.4, p.17-28, out.2013. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/523083>.

PRADHAN, Rudra Prakash; G. S. Sanyal. Good governance and human development: Evidence form Indian States. **Journal of Social and Development Science**. [S.l.], vol.1, nº.1, p.1-8, 2011. Disponível em: https://ojs.amhinternational.com/index.php/jsds/issue/view/Issue_1.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **GUIA GPS: Gestão Pública Sustentável**. Atualizada com os ODS, 2ª versão, São Paulo: Agência Frutífera, 84p., mai.2016. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/>.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Comprender Habermas**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

RHODES, Roderick Arthur William. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**. London: University of Newcastle-upon-Tyne, p.653-660, 1996. XLIV. Disponível em: <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>.

RIBEIRO, Darci Guimarães. **Da tutela jurisdicional às formas de tutela**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição de 1989. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: GZ, 2009.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**. Ponta Grossa/PR, v.11, n.2, p.21-34, 2011. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du Contrat Social**. eBook Kindle, Mozambook, 2001.

SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015.

SALAT, Serge; BOURDIC, Loeiz; KAMIYA, Marco. **Por uma estratégia de Cidade Sustentável: Expansão Urbana Planejada, Quadro Legal e Financiamento Autárquico**. Porto: Edições Afrontamento, 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/cidade-sustentavel.pdf>.

SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba,

v.42, n.0, p.121-131, 2005. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5177/3893>.

SANTIN, Janaína Rigo; FINAMORE, Eduardo Belisário. A gestão democrática municipal e o papel dos conselhos em Passo Fundo. **História: Debates e tendências**. Passo Fundo, v.7, n.2, p.204-225. 2007. Disponível em: <http://www.upf.br/seer/index.php/rhdt/article/view/3193>.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia e promover a emancipação social**. São Paulo: Cortez, 2006.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de Campinas, **Plano Estratégico Campinas Cidade Inteligente 2019-2029**. Campinas, 2019. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/desenvolvimento-economico/pecc-2019-2029.pdf>.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de Campinas, **Portal do Cidadão**. Disponível em: <https://digital.campinas.sp.gov.br/>.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. **Gestão Pública/SP**. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. **Gestão Urbana SP: Processo de Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo**. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O DIREITO CONSTITUCIONAL-AMBIENTAL BRASILEIRO E A GOVERNANÇA JUDICIAL ECOLÓGICA: ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2019, vol.11, n.20, p.42-110, jan./jul., 2019. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>.

SAULE JÚNIOR, Nelson. (org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2007.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v.3, n.56, p.119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688/7826>.

SCHULMAN, Gabriel; DA SILVA, Alexandre Barbosa. (Des)judicialização da saúde: mediação e diálogos interinstitucionais. **Revista Bioética**, Brasília, DF, v. 25, n. 2, 2017. Disponível em: http://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/1365.

SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Random House, 2000.

SEN, Amartya. **The idea of justice**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v.1, n.43, p.133-176, jul./set.2006. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/home/publicacao.asp?key=13760>.

SILVA, José Antônio Tietzmann; OLIVEIRA, Ramon Souza. Desafios para as Cidades Sustentáveis no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito UFG**. Goiás, n.02, v.34, p.28-48, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/10022/9527>.

SOUPIZET, Jean François. **Cidades Inteligentes: desafios para as sociedades democráticas**. São Paulo: Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2017. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Cidades_inteligentes_desafios_para_as_sociedades_democraticas.pdf.

SOUSA, Paulo Victor Barbosa de. **Mapas colaborativos na Internet: um estudo de anotações espaciais dos problemas urbanos**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 168p., 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/5963/1/Paulo%20Victor%20-%20Mapas%20Colaborativos%20na%20Internet.pdf>.

SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Editora UnB, 2000.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. A formação de uma ética ecológica cosmopolita a partir da noção habermasiana de esfera pública. In: MORO, Maite Cecilia Fabbri; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; NETO, Frederico da Costa Carvalho (Org.). **Direito e sustentabilidade II**. Florianópolis: CONPEDI, p.150-165, 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=210>.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. Racionalidade comunicativo-ambiental: o procedimento e o conteúdo da democracia deliberativa voltada à proteção do meio ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da Costa (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico: visitando a obra de Enrique Leff**. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, p.114-124, 2015. Disponível em: <https://www.uces.br/educs/livro/saberes-ambientais-sustentabilidade-e-olhar-juridico-visitando-a-obra-de-enrique-leff/>.

SOUZA, Monica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. Curitiba: Juruá, 2011.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. Convergência tecnológica nas políticas urbanas: pequenas e médias cidades inteligentes. **Revista Jurídica** - Unicuritiba. Curitiba, n.22, Temática n.6, p.89-108, 2009. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/104>.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto** – decido conforme minha consciência. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

STRONG, Maurice. Discurso proferido na Conferência do Rio em Meio Ambiente e Desenvolvimento. In: NANDA, Ved. P; PRING, George (Rock). **International environmental Law and policy for the 21 st century**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 19^aed. São Paulo: Malheiros, 2003.

TENDÊNCIAS/DEBATES. Minha vida foi consagrada a aprender. Agora, gostaria de transmitir as cinco lições que aprendi em dez anos como secretário-geral da ONU. **Folha de São Paulo**, São Paulo, dez.2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1212200608.htm>.

TRATA BRASIL, Instituto. **Novo Ranking do Saneamento Básico evidencia: melhores cidades em saneamento investem 4 vezes mais que as piores cidades no Brasil**. 18p, São Paulo, 2017. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2019/PRESS_RELEASE_Ranking_do_Saneamento_NOVO.pdf.

TRATA BRASIL, Instituto. **Perdas de Água 2018: Desafios para a disponibilidade hídrica e avanço da eficiência do saneamento básico**, São Paulo, maio/2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/perdas-2018/estudo-completo.pdf>.

TRATA BRASIL, Instituto. **Ranking do Saneamento 2018**. São Paulo, p.1-118, abril/2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2018/realatorio-completo.pdf>.

TRATA BRASIL, Instituto. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS**, 2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>.

UBIRATÃ. Prefeitura Municipal. **Programa Campo Fácil**. Uiratã, 21 mar. 2013. Disponível em: <http://www.boaspraticasods.pr.gov.br/Iniciativa/Ubirata-Programa-Campo-Facil>.

UNITED NATIONS. Climate Change. **Paris Climate Change Conference** - November 2015. New York, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/paris-climate-change-conference-november-2015/cop-21>.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs Social Inclusion. **Report of the World Summit for Social Development**. Copenhagen, New York, 1996. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-summit-for-social-development-1995.html>.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development**. New York, 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

UNITED NATIONS. **United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Conference)**. Stockholm, Sweden, 81p., June.1972. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/humanenvironment>.

UNITED NATIONS. United Nations Development Programme. **Reconceptualizing Governance**. Nova York: 1997. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/268781?ln=en>; https://www.researchgate.net/publication/265292783_Reconceptualising_Governance.

UNITED NATIONS. United Nations and the Rule of Law. **Governance**. New York, 2020?. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/governance/>.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO -USP. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano - 1972**. São Paulo, 2021?. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 3. ed., 2008.

WEDY, Gabriel. Covid-19, mudança do clima e perda da biodiversidade. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, 16/05/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-16/covid-19-mudanca-clima-perda-biodiversidade>.

WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

WORLD BANK. **Governance and Development: The World Bank's Experience**. Washington: The World Bank, 86p., 1994. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>.

WORLD BANK. **Managing development: the governance dimension**. Washington: The World Bank, 63p., 1991. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/88411468134710535/pdf/34899.pdf>.

WORLD BANK. **Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth**. Washington: The World Bank, 322p., 1989. Disponível em:

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.