



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

IZADORA CAROLINE COSTA

**A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE
CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS**

Londrina
2023

IZADORA CAROLINE COSTA

**A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE
CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL, para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Júnior.

Londrina
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Costa, Izadora Caroline.

A mediação como instrumento de promoção de cidades e comunidades sustentáveis / Izadora Caroline Costa. - Londrina, 2023.

148 f. : il.

Orientador: Miguel Etinger de Araújo Júnior.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2023.

Inclui bibliografia.

1. Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável - Tese. 2. Gestão democrática das cidades - Tese. 3. Déficit democrático e participação popular - Tese. 4. Métodos autocompositivos e consensualização da seara pública - Tese. I. Araújo Júnior, Miguel Etinger de . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU 34

IZADORA CAROLINE COSTA

**A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE CIDADES
E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL, para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de
Araújo Júnior
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof^a. Dr.^a Tânia Muniz Lobo
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Cecílio Arnaldo Rivas Ayala
Universidad Nacional de Canindeyú

Londrina, 31 de Agosto de 2023.

*Que as vozes silenciadas ecoem por
todo o universo.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a minha família e amigos que, com muito carinho, apoio e incentivo, não mediram esforços para que eu concluísse esta grande etapa de minha vida.

Aos meus pais, Marcos Costa e Estela Costa, a quem devo minha existência, meus primeiros e grandiosos guias, que me ensinaram que tudo na vida depende, principalmente, de perseverança, dedicação e resiliência. Vocês são a minha âncora e minha inspiração, ontem, hoje e sempre.

Aos meus irmãos, Danilo Costa e Isabella Costa, meus melhores e mais verdadeiros amigos, que sempre me trouxeram alegria, até para os dias mais escuros. Não há motivação maior do que o amor e o apoio de vocês em todas as fases da minha vida.

Ao meu esposo, Luiz Paulo Dammski, que depositou todo o seu amor e compreensão para a concretização de mais uma etapa, me apoiando em todos os meus incansáveis projetos, de uma maneira incomparável e incondicional. Por ser um entusiasta pelo meu desenvolvimento acadêmico, me ajudando a encontrar a minha voz nesta pesquisa e, principalmente, na vida.

Aos meus tios, Maurício Quimenton e Simone Mazzon, que me apoiaram sem medir esforços durante toda a minha trajetória do mestrado, deixando os dias cansativos mais leves e felizes.

Ao meu orientador, Miguel Etinger de Araújo Júnior, pela paciência e motivação constantes. Pela forma única e acolhedora com a qual me conduziu durante todos os meses e por compartilhar comigo todo o seu conhecimento, que foi essencial para a conclusão deste trabalho.

O percurso desta dissertação foi peça fundamental para a concretização de um sonho, considerado, por muito tempo, como um objetivo inatingível. Meus agradecimentos àqueles que me acompanharam neste caminho.

Por fim, a todos colegas e demais professores que, de alguma forma, contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa e para que essa experiência se tornasse inigualável.

O sentimento de participação é um dos mais poderosos elementos propulsores da atividade humana. É ele quem entusiasma e anima a ação dos construtores de uma obra coletiva, seja ela uma casa, uma catedral ou uma cidade mais humana.

(André Franco Montoro)

RESUMO

COSTA, Izadora Caroline. **A mediação como instrumento de promoção de cidades e comunidades sustentáveis.** 2023. 148 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Londrina, 2023.

A pesquisa aborda o papel da participação social para o desenvolvimento de cidades e comunidades sustentáveis (Agenda 2030 – ODS 11), tendo como marco a nova ordem jurídico-urbanística instaurada pela Constituição Federal e consolidada pelo Estatuto da Cidade. Diante da relevância da gestão democrática no processo de desenvolvimento urbano, prevista tanto em dispositivos internacionais quanto no ordenamento jurídico brasileiro, se demonstra necessária a implementação de mecanismos contemporâneos para o fortalecimento da participação popular na seara pública, a fim de que sejam ampliadas as experiências democrático-participativas na construção dos rumos das cidades. Tal questão coloca em destaque o problema-chave da presente pesquisa, que tem como objetivo geral demonstrar como promover mecanismos efetivos para o fortalecimento da participação popular e integração entre o Poder Público e a sociedade civil na gestão urbana, de modo que o Estado e a sociedade trabalhem conjuntamente para a elaboração de políticas urbanas mais resilientes, integradas e sustentáveis. Por meio da análise dos desafios da implementação efetiva da gestão democrática das cidades no cenário brasileiro que se insere a problemática da pesquisa, pois os mecanismos disponíveis à população para participação da gestão urbana comumente não favorecem um diálogo equitativo e qualificado e, muitas vezes, são utilizados meramente para o cumprimento das formalidades legais. Em resposta, como hipótese para a pesquisa, será apresentada a mediação como instrumento estratégico para a promoção de cidades e comunidades sustentáveis, pois contribui para o fortalecimento da gestão democrática, mediante a instituição de um ambiente participativo, cooperativo e dialógico, pautado na ideia de aprimoramento das relações humanas e construção de diálogo. Para tanto, a pesquisa possui modalidade teórica, finalidade demonstrativa e se pautará no método dedutivo de abordagem, cujos procedimentos de pesquisa são a coleta de fontes doutrinária, normativa e documental. No tocante à expectativa de resultado, se pretende demonstrar de que modo que os mecanismos contemporâneos de resolução de conflitos podem contribuir para o fortalecimento da participação popular e integração social na seara pública para elaboração de políticas urbanas sustentáveis e alinhadas às metas do ODS 11.

Palavras-chave: 1. Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável; 2. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS]; 3. Gestão democrática das cidades; 4. Déficit democrático e participação popular; 5. Métodos autocompositivos e consensualização da seara pública.

ABSTRACT

COSTA, Izadora Caroline. **Mediation as an instrument to promote sustainable cities and communities.** 2023. 148 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Londrina, 2023.

The research addresses the role of social participation for the development of sustainable cities and communities (2030 Agenda for Sustainable Development - 2030 - SDG 11), based on the new legal-urban order established by the Federal Constitution and consolidated by the City Statute. Given the relevance of democratic management in the process of urban development, provided for both in international provisions and Brazilian legal systems, is it necessary to implement contemporary mechanisms for the strengthening of popular participation in the public sector, in order to expand the democratic-participatory experiences in the construction of the directions of the cities. This question highlights the key problem of this research, which aims to demonstrate how to promote effective mechanisms for strengthening popular participation and integration between the government and civil society in urban management, so that the state and society work together for the development of more resilient, integrated and sustainable urban policies. Through the analysis of the challenges of the effective implementation of the democratic management of cities in the Brazilian scenario, which is part of the research problem, since the mechanism available to the population for participation in urban management commonly do not favor an equitable and qualified dialogue and are often used merely for the fulfillment of legal formalities. In response, as a hypothesis for the research, mediation will be presented as a strategic instrument for the promotion of sustainable cities and communities, as it contributes to the creation of a participatory, cooperative and dialogical environment, based on the idea of improving human relations and building dialogue. Therefore, the research has theoretical modality, demonstrative purpose and will be guided by the deductive method of approach, whose research procedures are the collection of doctrinal, normative and documental sources. Regarding the expectation of the result, it is intended to demonstrate how contemporary mechanisms of conflict resolution can contribute to the strengthening of popular participation and social integration in the public sector for the development of sustainable urban policies aligned with the goals of ODS 11.

Keywords: 1. 2030 Agenda for Sustainable Development; 2. Sustainable Development Goals [SDGs]; 3. Democratic management of cities; 4. Democratic deficit and popular participation; 5. Self-compositional methods and consensualization of the public sector.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS]	42
Figura 2 – População urbana e rural no mundo (1950-2030).....	55
Figura 3 – Porcentagem da população urbana e rural no Brasil	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11	43
Tabela 2 – Indicadores do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável.....	45
Tabela 3 – Metas Nacionais dos Indicadores do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11.....	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CLS	Columbia Law School (Escola de Direito da Columbia)
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CO ₂	Dióxido de carbono
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GIPI-ODS	Grupo Interagencial e de Peritos sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
GTSCA2030	Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNEP	United Nations Environment Programme (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DESENVOLVIMENTO E AGENDA 2030: REFLEXÕES EM TORNO DA CONCEPÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS	18
2.1	AS PERSPECTIVAS DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO (IN)SUSTENTÁVEL	19
2.2	CIDADES SUSTENTÁVEIS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO UM ELEMENTO CONSTITUTIVO DO DESENVOLVIMENTO	28
2.3	AGENDA 2030 E O ADVENTO DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 11 [ODS 11]	38
3	SUSTENTABILIDADE URBANA E PARTICIPAÇÃO POPULAR: POR QUE E PARA QUÊ?	52
3.1	URBANIZAÇÃO, TRADIÇÃO CIVILISTA E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL	53
3.2	REFORMA URBANA E O NOVO PARADIGMA JURÍDICO-URBANÍSTICO BRASILEIRO...	66
3.3	GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES: PROMESSAS E DESAFIOS PARA A SUA CONSOLIDAÇÃO	77
4	MEDIAÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIVA: UM NOVO OLHAR PARA POLÍTICA URBANA	91
4.1	MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS PARA A CONSENSUALIZAÇÃO DA SEARA PÚBLICA	92
4.2	MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO TRANSFORMADOR DA GESTÃO URBANA.....	100
4.3	MEDIAÇÃO E CONSENSOS SUSTENTÁVEIS: UMA ABORDAGEM CONTEMPORÂNEA PARA A PROMOÇÃO DO DIÁLOGO.....	117
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
	REFERÊNCIAS	134

1 INTRODUÇÃO

A partir do século XX a busca pelo progresso econômico foi o principal elemento orientador da ideia de desenvolvimento na esfera global, que se pautava sobre os pilares da acumulação de capital, do consumismo extremo e de uma visão apropriativa do meio ambiente para o abastecimento do mercado e geração de riquezas.

Em razão da intensa crise ambiental e social gerada pelo modelo de desenvolvimento econômico desordenado, novas formas de desenvolvimento passaram a ser idealizadas, considerando as dimensões humana, social e ambiental, vinculadas à proteção dos direitos humanos e do meio ambiente ecologicamente equilibrado como fins a serem concretizados pelos Estados em escala global.

Mediante a difusão da ideia de um crescimento em que o progresso material não esteja acima do progresso imaterial, o conceito de desenvolvimento sustentável cunhado pelo Relatório Brundtland (1987) se tornou a principal orientação para um presente e futuro capazes de compatibilizar o equilíbrio ambiental com as necessidades de desenvolvimento humano e econômico em uma perspectiva de longo prazo.

Neste modelo de desenvolvimento o progresso é condicionado à sustentabilidade, no intuito de possibilitar o suprimento das necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. Tal concepção refuta o modelo antropocêntrico e excludente de desenvolvimento e introduz na sociedade global um novo paradigma voltado à produção do bem-estar e respeito à dignidade de todos os seres vivos.

Para a construção de um futuro sustentável, além de compatibilizar as dimensões econômica, social e ambiental, o conceito contemporâneo de desenvolvimento também passou a englobar a participação e a integração popular como fatores determinantes para a sua concretização, sobretudo nos contextos urbanos. Levando em consideração esta conjuntura, a partir do marco teórico de Amartya Sen, será analisada a participação popular na seara pública como um elemento constitutivo do desenvolvimento, com foco na realização das potencialidades humanas para o atingimento dos objetivos da coletividade como um todo.

Neste cenário, as cidades desenvolvem um importante papel para a

concretização da sustentabilidade nos âmbitos locais, tomando para si a responsabilidade de diálogo e integração com a sociedade civil para a construção de assentamentos mais resilientes, integrados e inclusivos, alinhados com as atuais metas internacionais de desenvolvimento.

No intuito de contribuir para o desenvolvimento sustentável, a Organização das Nações Unidas [ONU] efetivou uma parceria global por meio da Agenda 2030, fundada na solidariedade e na participação de todas as pessoas, países e partes interessadas para a persecução dos seus 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS].

Dentre os objetivos elencados, o ODS 11 colocou a participação popular em lugar de destaque para a promoção de cidades e comunidades sustentáveis, mediante a colaboração entre parceiros públicos e privados para a construção de políticas urbanas mais sustentáveis, resilientes e integradas. Por meio do estabelecimento de 10 (dez) metas e 14 (quatorze) indicadores para a concretização do ODS 11, foi evidenciada a importância da participação social, de forma regular e democrática, para o planejamento, gestão, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A criação de arenas participativas, solidárias e dialógicas possibilita a participação dos indivíduos na produção do espaço urbano para que, assim, possam contribuir para a definição sobre o que é, de fato, “sustentável”, bem como as ações necessárias para a sua efetivação no plano prático, sob pena de cooptação político-ideológica do conceito de desenvolvimento para a satisfação de interesses meramente privados.

Tal perspectiva visa a romper com o clássico padrão elitista e excludente de desenvolvimento urbano, baseado em premissas de cidades segregadas e não participativas, nas quais o uso do solo é visto meramente como uma mercadoria. Neste vértice, será abordado o conceito de direito à cidade cunhado pelo autor Henri Lefebvre, que questiona a forma capitalista de construção do espaço urbano, a maneira pela qual o espaço urbano é mercantilizado e, ainda, a concentração do poder de transformação desse espaço nas mãos de poucos.

O conceito de direito à cidade trata-se de um direito humano, coletivo, difuso e indivisível, que assume um compromisso com a dignidade da pessoa humana e com a garantia dos direitos humanos fundamentais na produção do espaço urbano. Mediante o reconhecimento da cidade como um local de usufruto coletivo, o direito à cidade exige a democratização da seara pública e a implementação de um modelo

orientado para a satisfação das necessidades sociais e aberto ao diálogo entre diversos atores.

No contexto brasileiro, a mudança no paradigma jurídico-urbanístico, marcado pelo clientelismo e pelo modelo insustentável de desenvolvimento urbano, historicamente excludente e não aberto à participação popular, teve como marco a constitucionalização da política urbana e o advento do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Um dos principais destaques da reforma urbana foi a positivação do direito à cidade e do direito à cidade sustentável no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de romper com o paradigma civilista e estabelecer uma nova concepção ao urbanismo, pautado no tríplice enfoque da função social, sustentabilidade e equilíbrio.

Dentre as novas diretrizes da política urbana, a gestão democrática foi colocada no centro do Estatuto da Cidade, no intuito de democratizar a seara pública e assegurar a inclusão da sociedade civil no processo de planejamento urbano, atribuindo aos indivíduos o papel de corresponsáveis na gestão urbana.

Para tanto, o estatuto estabelece diversos instrumentos jurídicos-urbanísticos para fortalecer a participação popular, a nível nacional, estadual e local, mediante um rol não taxativo para a formulação, execução, acompanhamento e controle de políticas, planos e programas - como a criação de órgãos colegiados de política urbana, elaboração do plano diretor das cidades, realização de audiências, debates e consultas públicas, elaboração do orçamento participativo, execução de conferências sobre assuntos de interesses urbanos, entre outros.

A partir da análise dos instrumentos delineados, a pesquisa pretende demonstrar como a implementação efetiva da gestão democrática das cidades ainda é um desafio a ser enfrentado no cenário brasileiro, especialmente no tocante à participação popular e inclusão dos atores sociais no processo de desenvolvimento urbano, uma vez que os mecanismos disponibilizados à população comumente não favorecem um diálogo equitativo e qualificado e, muitas vezes, são utilizados meramente para o cumprimento de formalidades legais.

Tendo como base o hiato existente entre a teoria e a prática, o trabalho aborda a necessidade de implementação de mecanismos contemporâneos para o fortalecimento da gestão democrática, que potencializem as formas de participação social e a promoção do diálogo e, ao mesmo tempo, diminuam as assimetrias de poder existentes, especialmente em razão da habitual ausência de vontade política para a inclusão social e da cooptação político-ideológica dos espaços de debates públicos

para a satisfação de interesses privados, sobretudo em detrimento de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Para que sejam ampliadas as experiências democrático-participativas na gestão urbana, como hipótese para a pesquisa, será apresentada a mediação como instrumento estratégico para o fortalecimento da gestão democrática e construção de cidades e comunidades sustentáveis, pois além de ser um mecanismo de resolução de controvérsias, também contribui para a criação de um ambiente participativo, cooperativo e dialógico.

Aliada com outros instrumentos jurídicos-urbanísticos previstos na legislação, será investigada a possibilidade de utilização da mediação pela administração pública, cujo método pode ser utilizado para promover a consensualidade e maior abertura à participação popular na esfera pública.

Pautada na consensualidade, no diálogo colaborativo e na ideia de aprimoramento das relações humanas, a mediação utiliza técnicas para fomentar a participação ativa dos indivíduos e os estimula a encontrar pontos de convergência para a harmonização de interesses, muitas vezes, contrapostos. Tal concepção contribui para a formação de capital social e humano, fortalecendo a emancipação e empoderamento dos indivíduos, oportunizando a qualificação do debate e a formação de cidadãos mais envolvidos com a coisa pública.

Por meio da figura de um mediador imparcial, o método tem como pressuposto a isonomia e o equilíbrio entre os indivíduos envolvidos no processo de comunicação, visando garantir condições iguais de fala e de escuta, bem como diminuir as assimetrias de poder existentes, para que haja um grau de conhecimento suficiente sobre as circunstâncias fáticas e jurídicas que envolvam as decisões e os assuntos abordados durante os debates.

Baseada nas obras de Jürgen Habermas e António Manuel Hespanha, defende-se que a gestão urbana deve se pautar na criação de consensos sustentáveis, que respeitem os integrantes do corpo social, tragam o sentimento de pertencimento e valorizem os recursos pessoais da população local para o fortalecimento do espaço público.

Para a realização da pesquisa de modalidade teórica e finalidade demonstrativa, o trabalho se pautará no método dedutivo de abordagem, mediante a coleta de fontes doutrinária, normativa e documental, além da análise do Programa Polos de Cidadania, criado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de

Minas Gerais, a fim de demonstrar a viabilidade de utilização da mediação para a criação de redes e promoção de espaços de cidadania, a partir de exemplos práticos desenvolvidos pelo programa.

Como expectativa de resultado, a pesquisa pretende contribuir com a quebra do paradigma dos indivíduos como meros agentes passivos de políticas públicas e alheios às metas internacionais de desenvolvimento, por meio da utilização de meios consensuais para o fortalecimento da participação popular na seara pública, de modo que o Estado e a sociedade civil trabalhem conjuntamente para a construção dos rumos da cidade.

2 DESENVOLVIMENTO E AGENDA 2030: REFLEXÕES EM TORNO DA CONCEPÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

O primeiro capítulo da pesquisa visa a demonstrar o contexto de surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, que refuta o modelo tradicional pautado meramente sob a ótica de acumulação de capital e do progresso econômico de forma irrestrita, e introduz na sociedade global um novo paradigma voltado para a produção do bem-estar, baseado na ideia de equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental.

Para a construção de um futuro verdadeiramente sustentável, além de compatibilizar as dimensões econômica, social e ambiental, a pesquisa traz a ideia de participação popular como um elemento constitutivo do desenvolvimento, essencial para a construção de um futuro em comum, sobretudo nos assentamentos urbanos.

No intuito de que a sustentabilidade deixe de ser meramente um “slogan” e passe a ter aplicação prática, ressalta-se que o processo de desenvolvimento deve integrar as pessoas e disponibilizar instrumentos para que participem ativamente desse processo. Neste cenário, o trabalho aborda o papel que as cidades desenvolvem para a concretização do desenvolvimento nos âmbitos locais, especialmente no que pertine à responsabilidade de diálogo e integração com a sociedade civil para a construção de assentamentos mais resilientes, integrados e inclusivos.

O compromisso de fortalecer o poder local como método estratégico para a construção de cidades sustentáveis também foi reafirmado por meio da Agenda 2030, mediante o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11.

Tendo como base 10 (dez) metas para a concretização do ODS 11, a Agenda 2030 influencia os Estados a desenvolverem seus próprios indicadores nacionais para o acompanhamento da implementação e do progresso em seus respectivos territórios, visando a adequar essas metas universais aos contextos locais.

Dentre os desafios para a concretização de cidades sustentáveis no plano prático, uma das principais questões abordadas na pesquisa é a possibilidade de cooptação político-ideológica do conceito de desenvolvimento para a satisfação de interesses meramente privados, uma vez que o termo “sustentabilidade” possui caráter subjetivo e aberto a articulação de diversos interesses, muitas vezes contrapostos.

Diante dessa problemática, mostra-se necessária a criação de arenas participativas, solidárias e dialógicas, para que os indivíduos possam contribuir para a definição sobre o que é, de fato, sustentável na produção de espaço urbano, e a partir daí, quais ações são necessárias para a sua efetivação no plano prático.

2.1 AS PERSPECTIVAS DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO (IN)SUSTENTÁVEL

O conceito de desenvolvimento passou por diversas transformações ao longo dos anos e contou com a contribuição de diversas correntes de pensamento, muitas vezes contrapostas. Partindo dessa perspectiva, a pesquisa apresenta uma reflexão sobre a concepção de desenvolvimento construída a partir do século XX, mediante a abordagem de suas origens, definições e as novas questões norteiam o debate sobre o tema na atualidade.

Inicialmente, o progresso econômico era o único critério considerado pelo conceito clássico de desenvolvimento, apoiado sobre os pilares da acumulação de capital, do consumismo extremo e de uma visão apropriativa do meio ambiente (ACOSTA, 2016).

Em meados do século XX, a “busca pelo desenvolvimento” foi difundida como uma proposta global, como um fim a ser perquirido por toda a humanidade. O conceito se institucionalizou em 20 de janeiro de 1949 mediante o discurso do presidente dos Estados Unidos da América, Harry Truman, que “definiu a maior parte do mundo como sendo “áreas subdesenvolvidas” e consignou que todas as sociedades deveriam empreitar esforços para alcançar o desenvolvimento econômico, tal como os países centrais (ACOSTA, 2016).

A partir da Segunda Guerra Mundial, o modelo estadunidense de acúmulo de capital passou a se alastrar por todos os países e se tornou o paradigma de desenvolvimento pelo mundo (DUPAS, 2011), especialmente devido ao crescimento exponencial de capital e do aumento do padrão médio de vida da população nos países centrais (KEYNES, 1930).

Com a transição histórica ocasionada pelo capitalismo e pela globalização,¹ o

¹ De acordo com Boaventura de Souza Santos (2004, p. 108-111), a globalização pode ser conceituada como “o processo pelo qual determinada condição ou entidade local consegue estender a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival”. Em sua visão, “uma das transformações mais frequentemente associadas à globalização é a compressão tempo-espaço, ou seja, o processo social pelo qual os fenômenos se

impulsionamento da política de abertura dos mercados de capitais, o investimento em inovação e o avanço da eficiência técnica ocorreram em ritmo acelerado, o que resultou no aumento da capacidade de apropriação e produção de bens e serviços de forma global (KEYNES, 1930).

A fim de buscar maior competitividade comercial e redução de custos, as atividades de produção e distribuição de bens e serviços passaram a ser realizadas em escala, gerando uma verdadeira sociedade de consumo (COMPARATO, 2015), na qual o discurso liberal passou a oferecer aos indivíduos mais possibilidades e prosperidade, e, ao mesmo tempo, a vender a ideia de consumo como “um instrumento de busca pela felicidade”, de gozo a curto prazo (DUPAS, 2011).

Esse modelo de desenvolvimento impulsionou a propagação global de certos padrões de consumo, pautados sob a ótica do consumismo predatório e excludente. Para sustentar esse sistema, os países de “Terceiro Mundo” passaram a ser encorajados a adotar diversas medidas para conquistar o tão sonhado progresso e, assim, alcançar os padrões de vida do “Primeiro Mundo” (DIAMOND, 2005).

No discurso liberal, o desenvolvimento econômico passou a ser visto como o único meio para a libertação e progresso dos países subdesenvolvidos, fator que se tornou um importante instrumento para a prosperidade dos países centrais e para o

aceleram e se difundem pelo globo”. Desta forma, Boaventura elucida que não existe somente um modo de globalização, uma vez que a globalização decorre de “conjuntos diferenciados de relações sociais” e, assim, “diferentes conjuntos de relações sociais são origem a diferentes fenômenos de globalização”. Neste contexto, o autor afirma que existem quatro formas de globalização: “i) a primeira forma de globalização é o localismo globalizado. Consiste no processo pelo qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso, seja a atividade mundial das multinacionais, a transformação da língua inglesa em língua franca, a globalização do fast food americano ou da sua música popular, ou a adoção mundial das leis de propriedade intelectual ou de telecomunicações dos Estados Unidos”; ii) a segunda forma de globalização é chamada de globalismo localizado, que “consiste no impacto específico de práticas e imperativos transnacionais nas condições locais, as quais são, por essa via, desestruturadas e reestruturadas de modo a responder a esses imperativos transnacionais. Tais globalismos localizados incluem: enclaves de comércio livre ou zonas francas; desflorestamento e destruição maciça de recursos naturais para pagamento de dívida externa; uso turístico de tesouros históricos, lugares ou cerimoniais religiosos, artesanato e vida selvagem; dumping ecológico (compra pelos países do Terceiro Mundo de lixo tóxico produzidos nos países capitalistas centrais para gerar divisas externas); conversão da agricultura de subsistência em agricultura para exportação como parte do “ajustamento estrutural”; etnicização do local de trabalho (desvalorização do salário pelo fato de os trabalhadores serem de um grupo étnico considerada “inferior” ou “menos exigente”); iii) a terceira forma de globalização é chamada de cosmopolitismo, que considera que “as formas predominantes de dominação não excluem aos estados-nação, regiões, classes ou grupos sociais subordinados a oportunidade de se organizem transnacionalmente para a defesa de interesses percebidos como comuns, e de usarem em seu benefício as possibilidades de interação transnacional criadas pelo sistema mundial”, como se evidencia na atuação das ONGs transnacionais, organizações mundiais de trabalhadores, redes internacionais de assistência. etc; iv) a quarta forma de globalização é o patrimônio comum da humanidade, que consiste na “emergência de temas que, pela sua natureza, são tão globais como o próprio planeta”, como a sustentabilidade da vida humana na terra.

atraso das nações mais pobres de acordo com a doutrina (PINTO, 2005).

Na busca cega pelo desenvolvimento, o mundo foi subdividido entre os países desenvolvidos e os taxados como “atrasados”, colocando-os em um patamar inferior e de subordinação, no qual tudo deveriam fazer para alcançar os padrões do primeiro mundo. Neste cenário, os países periféricos se tornaram um grande alvo para a exploração dos países centrais, seja no âmbito social, ambiental ou econômico, especialmente para a extração de seus recursos naturais e para a utilização de mão-de-obra barata (ACOSTA, 2016).

Nesta conjuntura, os grandes atores econômicos começaram a pressionar para a adoção de normas ambientais cada vez mais flexíveis, sob a defesa de que a desregulamentação viabilizava a ascensão dos países “subdesenvolvidos” na seara econômica. Mediante o discurso de que a sustentabilidade gera custos adicionais ao processo produtivo, elevando os preços e reduzindo a competitividade, as empresas passaram a deslocar cada vez mais a sua produção para países com leis ambientais menos rigorosas, a fim de obter vantagens econômicas (LUSTOSA, 2003).

A ideia de que a proteção ambiental e o lucro eram inimigos naturais e inconciliáveis tinha como objetivo precípua obter crescimento material infinito, sobretudo benefícios econômicos a curto prazo (VINHA, 2003). Essa perspectiva liberal partia de uma visão apropriativa do meio ambiente, na qual a natureza era associada a seu fator econômico ou como um meio de produção de bem-estar, sendo vista “exclusivamente como um recurso e um elemento da produção” (DERANI, 2008. p. 51).

Sob a crença de que o meio ambiente deveria ser “equilibrado de acordo com a economia” (DIAMOND, 2005, p. 601), o homem não era visto como parte integrante da natureza, cabendo à humanidade dominá-la e manipulá-la, a fim de atender os anseios do capital (OST, 1997). Diante da suposta necessidade de atingimento do progresso econômico, a proteção ao meio ambiente foi colocada em segundo plano, sendo a natureza vista como uma fonte de negócios inesgotável, que poderia ser explorada sem limites (ACOSTA, 2016).

Como resultado do aumento contínuo da produção, houve a ampliação da velocidade de utilização dos recursos naturais do globo, sendo cada vez mais demandada uma maior quantidade de recursos naturais para abastecer o mercado e a sociedade de consumo (LUSTOSA, 2003).

Levando a cabo este entendimento acerca do conceito de desenvolvimento,

consequências negativas ao homem e ao meio ambiente foram se acumulando, como o aumento da poluição do ar, esgotamento de recursos hídricos, perda de biodiversidade e de ecossistemas, falta de alimentos, intensificação dos desastres naturais e aquecimento global, cujos fatores ameaçam diretamente a vida e o bem-estar dos indivíduos e de outras formas de vida em todo o planeta (UNEP; CLS, 2015).

Estudos apontam que desde a Revolução Industrial até os dias atuais houve o aumento de temperatura do planeta e o crescimento na concentração de CO₂ na atmosfera, cujos efeitos provocam alteração do clima, o derretimento das calotas polares, o aumento do nível do mar, a alteração da salinidade dos oceanos e as mudanças nas dinâmicas dos ventos e chuvas - sendo cada vez mais notórios os danos irreversíveis em áreas terrestres, de água doce e costeiras e abertas (ANDRADE; COSTA, 2008).

Pesquisas realizadas pelo *Our World in Data* (Nossa Mundo em Dados)² revelam que as emissões globais aumentaram rapidamente ao longo do século passado e, particularmente, nos últimos 50 anos. Segundo o instituto, atualmente existe a emissão coletiva de cerca de 50 bilhões de toneladas de CO₂e (dióxido de carbono equivalente) a cada ano - o que corresponde a 40% mais do que as emissões em 1990, que eram de aproximadamente de 35 bilhões de toneladas.

Em paralelo com o aumento na emissão de gases de efeito estufa, também foi verificado o aumento na temperatura da Terra ao longo dos anos de acordo com o Relatório de Síntese do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*AR6 Synthesis Report: Climate Change 2022*), estimando-se que as atividades humanas tenham causado o aumento da temperatura global de aproximadamente 1,0°C desde os tempos pré-industriais (IPCC, 2022).

Diante da agressiva degradação ambiental provocada pelo “crescimento pelo crescimento” e pelo consumo extremo, foram provocados danos irreparáveis ou, ao menos, de difícil reparação ao meio ambiente, uma vez que muitos recursos naturais não são substituíveis, levando a natureza ao limite em todo o planeta e à indisponibilidade de consumo para as futuras gerações (LUSTOSA, 2003).

A ausência de uma consciência ecológica não reconhece a interdependência entre o homem e o meio ambiente e, principalmente, que não há condições de

² Our World In Data trata-se de uma organização sem fins lucrativos que expõe pesquisas empíricas e dados analíticos sobre mudanças nas condições do mundo, nas mais diversas áreas do conhecimento.

manutenção da vida humana sem o meio ambiente, sendo desconsiderado que “o homem nasce e vive graças a um conjunto de fatores constitutivos e ambientais que lhe possibilitam a sua existência” e que o meio ambiente equilibrado “lhe garante manter-se vivo e saudável”:

Assim, o oxigênio indispensável à respiração, a água para saciar a sede, os alimentos para vencer a fome e assegurar-lhe energia, o material para construir abrigos e produzir vestuários e as plantas e minerais que servem à produção de remédios são alguns exemplos de elementos que o ser humano encontra na natureza para suprir suas necessidades fundamentais. Isso evidencia sem maiores dificuldades a conexão vital entre o homem e o meio ambiente. Logo, defender este, significa garantir a própria vida humana e de todos os seres vivos e inanimados que compõem o ecossistema terrestre, único conhecido até o presente como adequado a qualquer espécie de vida biológica (GOMES, 2008, p. 169).

Além dos impactos negativos ao meio ambiente, os benefícios que o progresso econômico proporciona não são igualmente divididos nesse modelo de desenvolvimento, fazendo com que a maior parte da população mundial permaneça sem acesso às suas benesses e esteja vulnerável às suas mazelas, como pobreza, exploração, poluição e desigualdades (MELO, 2018). Não se pode olvidar que, enquanto os países desenvolvidos passaram a gozar dos vastos benefícios trazidos pelo aumento do capital, a maioria da população ficou à margem deste processo, configurando uma verdadeira “devastação ambiental e social” em prol do tão sonhado progresso econômico (ACOSTA, 2016).

O aumento da qualidade de vida de parte da população aumenta concomitantemente à degradação da natureza, o que demonstra o *trade off* existente entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente (LUSTOSA, 2003) e, ao mesmo tempo, a ambiguidade da ideia de desenvolvimento pautada meramente sob o viés econômico - dado que proporciona a melhoria do bem-estar, no entanto, também age como causa de diversos problemas ambientais e sociais (incompatíveis com o bem-estar) (OST, 1997).

O surgimento de uma consciência acerca da impossibilidade de replicação a nível global de um conceito de desenvolvimento regido pelos países centrais se deu a partir do momento em que foi constatada a imensa crise causada pelo crescimento econômico desordenado, que revelou a farsante promessa de bem-estar para todos, demandando a criação de um novo modelo, que não seja incompatível com preservação da natureza (AYALA; LEITE, 2011).

O ambientalismo contemporâneo tem raízes em diferentes tradições de pensamento que surgiram no século XIX. Em linhas gerais, as raízes estão na crítica naturalista à destruição infligida à natureza pela Revolução Industrial, e na crítica social levantada contra os efeitos sociais negativos da industrialização e da colonização, impregnada pela ideia da necessidade de uma profunda transformação social (PIERRI, 2001, p. 29).³

Quando os problemas decorrentes do desenvolvimento começaram a ganhar maiores dimensões e o mito do progresso começou a ruir, houve a decaída das condições ideológicas que fundaram o seu conceito clássico, sendo reconhecida por parte da doutrina que a ideia de desenvolvimento é um “fantasma impossível de ser alcançado” (ACOSTA, 2016).

Em razão do “esgotamento dos modelos de desenvolvimento econômico e industrial experimentados”, os Estados deixaram de exercer a função meramente estática e passaram a atribuir novos fundamentos para a proteção ambiental e a impor limites às atividades humanas, por intermédio de normas imperativas e de observância obrigatória por todos os segmentos da sociedade:

A problemática ambiental questiona os processos econômicos e tecnológicos que estão sujeitos à lógica de mercado, resultando em degradação do ambiente e prejudicando a qualidade de vida. Pelo que se pode depreender, a crise ambiental questiona a necessidade de introduzir reformas no Estado, incorporando normas no comportamento econômico e produzindo técnicas para controlar os efeitos contaminantes, com o propósito de dissolver as externalidades sociais e ecológicas geradas pela racionalidade do capital (AYALA; LEITE, 2011, p. 27).

Em um mundo em que a “poluição era sinal de progresso” (VINHA, 2003, p. 173), o reconhecimento do homem como parte integrante da natureza, alinhado com a difusão da ideia de um crescimento econômico em que o progresso material não esteja em posição superior ao progresso imaterial, tornou-se o ponto chave para a reversão da crise ambiental e para a preservação do planeta para as presentes e futuras gerações (FREITAS, 2012).

Para que seja possível a construção de um futuro comum, a atenção passou a ser voltada para outras formas de desenvolvimento mais sustentáveis, pois “proteger a natureza limitando as nossas subtrações excessivas e reduzindo as

³ No original: “El ambientalismo contemporáneo tiene raíces en diferentes tradiciones del pensamiento surgidas en el siglo XIX. A grandes rasgos, las raíces están en la crítica naturalista a la destrucción infringida a la naturaleza por la revolución industrial, y en la crítica social levantada contra los efectos sociales negativos de la industrialización y la colonización, impregnada por la idea de la necesidad de una profunda transformación social” (PIERRI, 2001, p. 29).

nossas emissões nocivas é trabalhar, simultaneamente, para a restauração dos equilíbrios naturais e para a salvaguarda dos interesses humanos” (OST, 1997, p. 310).

O início da construção de mecanismos de proteção ambiental somente foi incorporado à agenda pública global nas últimas décadas, tendo como marco inaugural e histórico a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, sediada em Estocolmo em 1972, que foi o primeiro grande encontro internacional voltado ao meio ambiente e que consagrou o despertar para uma nova consciência ecológica (PASSOS, 2009).

A introdução da crise ambiental na arena política ocorreu no final dos anos 1960, início dos anos 1970. Foi impulsionada pela produção de uma série de relatórios científicos, e teve instância decisiva na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (Suécia, 1972), em torno da qual se desenvolveram diferentes formas de entender e assumir o problema países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento (...) Toda a literatura reconhece a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (Suécia) em junho de 1972, com representantes de 113 países, como um antes e um depois na problematização política do tema. Em primeiro lugar, porque o introduziu na arena política internacional, mas também porque foi a primeira tentativa de conciliar os objetivos tradicionais de desenvolvimento com a proteção da natureza e de levar em conta os diferentes interesses dos países da comunidade internacional (PIERRI, 2001, p. 32-35).⁴

Fruto da Conferência, foi elaborada a Declaração de Estocolmo (Declaração das Nações Unidas sobre o Meio ambiente) que estabeleceu uma visão global e princípios comuns para inspirar e orientar a humanidade no tocante à tutela ambiental, sendo reafirmado no documento que o homem tem o direito fundamental ao “desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar bem-estar, e é portador da solene obrigação de proteger e melhorar esse meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”

⁴ No original: “La introducción de la crisis ambiental en la arena política tuvo lugar a fines de los 60s, principios de los 70s pasados. Fue impulsada por la producción de una serie de informes científicos, y tuvo una instancia decisiva en la Conferencia sobre Medio Humano, de la ONU, realizada en Estocolmo (Suecia, 1972), en torno a la cual se plantearon diferentes formas de entender y asumir el problema por parte de los países desarrollados y los países en desarrollo” (...) Toda literatura reconoce la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano, que tuvo lugar en Estocolmo (Suecia) en junio de 1972, con representantes de 113 países, como un antes y un después en la problematización política del tema. En primer lugar, porque lo introdujo en la arena política y internacional, pero también porque fue el primer intento de conciliar los objetivos tradicionales del desarrollo con la protección de la naturaleza y de contemplar los diferentes intereses de los países de la comunidad internacional. Por otra parte, el tema se jerarquizó mediante la creación del Programa para las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUD-MA), con sede en Nairobi (PIERRI, 2001, p. 32-35).

(DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE, 1972).

Por meio da visão de que o meio ambiente se trata de um patrimônio comum de toda a humanidade e, portanto, de interesse de todos e não adstrito aos limites territoriais dos Estados, o direito internacional passou a demandar uma responsabilidade compartilhada entre os países para a proteção ambiental (ARAUJO JUNIOR; BORRÀS PENTINAT, 2017).

A implementação de uma cooperação multilateral no plano internacional, com vistas a atingir um padrão de proteção ambiental elevado em todo o globo, estipulou o dever geral dos Estados adotarem quadros legais e institucionais contra danos ambientais e avaliarem o impacto das atividades desenvolvidas dentro de sua jurisdição, diante da natureza difusa dos problemas ambientais (ROESSING NETO, 2015).

Neste cenário, o conceito de “desenvolvimento sustentável” passou a ser delineado no âmbito das Nações Unidas, tendo como marco de discussão a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. Posteriormente, a ideia de desenvolvimento sustentável foi devidamente consagrada por meio da divulgação do relatório Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland) em 1987, realizado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Humano (MACHADO, 2005).

O relatório propôs um modelo de desenvolvimento de longo prazo, o conceituando como “aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

O Relatório Brundtland constatou a necessidade de uma política de desenvolvimento que se alinhasse aos limites ecológicos do planeta, para a satisfação das necessidades da atual geração sem o sacrifício das gerações subsequentes (SILVA, 2006). Neste modelo de desenvolvimento, o progresso tecnológico e o crescimento econômico são condicionados à sustentabilidade, no intuito de respeitar os limites do meio ambiente e a capacidade da biosfera de absorver as atividades humanas (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

O desenvolvimento condicionado à ideia de sustentabilidade introduziu na sociedade global um novo paradigma que se baseia em, pelo menos, três pilares – o social, o ambiental e o econômico – ou seja, busca compatibilizar o dinâmico equilíbrio

ambiental e econômico com a necessidade de desenvolvimento humano (ONU, 2015). Tal perspectiva alinha a proteção ecológica com a prosperidade econômica e a justiça social, no intuito de “assegurar níveis satisfatórios de bem-estar em uma perspectiva individual e coletiva e em uma escala duradoura” (AYALA, 2018, p. 165).

A dimensão social refuta o modelo excludente de desenvolvimento, que aprisiona milhares de pessoas à miséria e a péssimas condições de vivência e, ao mesmo tempo, “potencializa as diferenças em seu sentido negativo” (ARAUJO JUNIOR; BORRÀS PENTINAT, 2016, p. 07).

Essa dimensão concebe a equidade intra e intergeracional em um modelo de convivência inclusivo, com foco nos direitos fundamentais sociais e no maior desenvolvimento das potencialidades humanas, mediante ações positivas para a produção do bem-estar e respeito à dignidade de todos os seres vivos (FREITAS, 2012, p. 60).

Para a concretização do plano social do desenvolvimento, a humanidade deve caminhar no sentido de promover a dignidade humana e erradicar todas as formas de condições desumanas causadas pelos efeitos perniciosos da globalização e do desenvolvimento meramente econômico (GOMES, 2008).

Em contrapartida, a dimensão ambiental reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como pressuposto fundamental à vida humana e não humana, sendo vedado o retrocesso, “pois não pode haver qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado” (FREITAS, 2012, p. 65).

A sustentabilidade reconhece o valor intrínseco da natureza e impõe a responsabilização da humanidade para a preservação do meio ambiente (AYALA; RODRIGUES, 2013). Essa perspectiva parte da constatação de que cada ação humana, por menor que seja, produz impactos na natureza e, assim, gera uma responsabilidade individual e coletiva pelos atos praticados (OST, 1997).

Para a efetivação da dimensão ambiental, é necessário, portanto, abandonar a visão antropocêntrica e caminhar para uma direção que não coloca homem e natureza em oposição, separados entre si:

Somente uma consciência ecológica que substitua a ganância de lucro pelo respeito à vida poderá salvar o Planeta e a humanidade. O alarme há tempos vem soando como sinal de alerta de que a Terra está no limite de sua auto-sustentabilidade. Isso representa um grande desafio para os governos, povos e nações acostumados a um sistema de vida artificial, consumista, neoliberal, fora de sintonia com os limites impostos pela natureza e pelo senso de

razoabilidade. Um modo de vida estúpido que se esquece do valor e limitações da própria vida (GOMES, 2008, p. 170).

Para tanto, a natureza não deve ser vista como um mero instrumento para a satisfação das necessidades humanas, sob o viés utilitarista, devendo ser realizada a integração e o diálogo com os demais valores existentes na sociedade (AYALA; RODRIGUES, 2013).

A dimensão econômica, por sua vez, demanda a mudança no processo produtivo clássico para um sistema que traga menores impactos ao meio ambiente, a fim de que o “crescimento econômico possa ser contínuo” e que contribua para “uma distribuição mais igualitária dos benefícios desse crescimento” (LUSTOSA, 2003, p. 157).

Ou seja, são necessárias uma nova economia e uma "reviravolta hermenêutica", a fim de abandonar as pré-compreensões de desenvolvimento baseadas somente sob o aspecto econômico e na “crença pueril no crescimento material como fim em si”. Isto porque, a sustentabilidade molda e condiciona a ideia de desenvolvimento, e não o contrário, devendo o bem-estar ser colocado acima das necessidades materiais (FREITAS, 2012, p. 52).

Além das clássicas dimensões do desenvolvimento sustentável oriundas do Relatório de Brundtland (econômica, social e ambiental), a participação popular como um elemento constitutivo do desenvolvimento passou a ganhar notoriedade a partir de da Rio-92 e do surgimento da teoria de “Desenvolvimento como Liberdade” de Amartya Sen, cujas bases consolidam a perspectiva democrática e participativa como o cerne para o desenvolvimento, especialmente nos contextos urbanos.

2.2 CIDADES SUSTENTÁVEIS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO UM ELEMENTO CONSTITUTIVO DO DESENVOLVIMENTO

O modelo cunhado a partir do Relatório de Brundtland propõe o abandono da perspectiva meramente material do desenvolvimento e propicia a conjugação de esforços para a promoção de um ambiente sustentável, mediante o compartilhamento de responsabilidade entre todos os atores para a construção de um futuro em comum, tanto a nível internacional quanto a nível local.

O compromisso de “combinar a economia, o meio social e ambiental para obter o equilíbrio e o desenvolvimento sustentável” foi reafirmado pela II Conferência

das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, popularmente conhecida como Rio-92 ou Eco-92 (BENDLIN; GARCIA, 2011, p. 425).

Além do estabelecimento da responsabilidade dos Estados e o dever de cooperação internacional em prol do desenvolvimento sustentável, a referida Conferência introduziu a ideia de participação e integração de todos os cidadãos interessados como um fator determinante para a concretização do desenvolvimento (JAPIASSU; GUERRA, 2017).

Fruto da Rio-92, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento prescreveu sobre a necessidade de disponibilização tanto de instrumentos de incentivo quanto de acesso à informação e participação dos interessados, conforme se depreende da leitura do princípio 10:

Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).⁵

Deste modo, para que a sustentabilidade deixe de ser meramente um conceito a ser idealizado e passe a ter aplicação prática, o processo de desenvolvimento deve integrar as pessoas para a construção de um futuro em comum, sob pena de tornar-se insustentável a longo prazo. Nesta ótica, Amartya Sen aduz que o desenvolvimento somente pode ser alcançado com pessoas comprometidas com as realizações do desenvolvimento, mediante a expansão das liberdades efetivas dos seres humanos (SEN, 2011).

Por meio da correlação entre a expansão das liberdades e a concretização do desenvolvimento, Amartya Sen abre portas para novas formas de se pensar o desenvolvimento na contemporaneidade, tendo como pilar o fortalecimento do âmbito

⁵ No âmbito das cidades, a participação social tem destaque na obra de Henri Lefebvre (2001), que cunha o conceito de Direito à Cidade como o direito dos indivíduos de figurarem sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação e de trocas, a fim de possibilitar o uso pleno da cidade.

democrático e participativo, a fim de possibilitar que os indivíduos se autorrealizem e, ao mesmo tempo, realizem os objetivos da coletividade de forma conjunta para o alcance do desenvolvimento.

Essa correlação é abordada nas obras “Desenvolvimento como Liberdade” e “A Ideia de Justiça”, nas quais o autor critica o modelo clássico de desenvolvimento pautado meramente sob o aspecto econômico como o único instrumento de promoção de bem-estar. Diferentemente da ideia tradicional de desenvolvimento, que coloca em destaque a produção de mercadorias ou a evolução da renda pessoal como o critério de sucesso humano, a abordagem de Amartya Sen foca nos indivíduos e não em objetos (SEN, 2010):

A avaliação do desenvolvimento não pode ser dissociada da vida que as pessoas podem levar e da verdadeira liberdade que desfrutam. O desenvolvimento dificilmente pode ser visto apenas com relação ao melhoramento de objetos inanimados de conveniência, como um aumento do PIB (ou da renda pessoal) ou a industrialização – apesar da importância que possam ter como meios para fins reais. Seu valor precisa depender do impacto que eles têm nas vidas e liberdades das pessoas envolvidas que necessita ser central para a ideia de desenvolvimento. (...) A abordagem das capacidades se concentra na vida humana e não apenas em alguns objetos separados de conveniência, como rendas ou mercadorias que uma pessoa pode possuir, que muitas vezes são considerados, principalmente na análise econômica, como o principal critério do sucesso humano. Na verdade, a abordagem propõe um sério deslocamento desde a concentração nos meios de vida até as oportunidades reais de vida (SEN, 2011, p. 267-381).

Nesta teoria, os aspectos econômicos são apenas meios que auxiliam na expansão das liberdades, sendo o foco do desenvolvimento deslocado “dos meios de vida” para as “oportunidades reais de vida”, fazendo com que a questão financeira seja apenas um meio para a consagração do desenvolvimento e não um fim, tal como na perspectiva clássica. Deste modo, Amartya Sen sustenta que o desenvolvimento pode ser incrementado por valores econômicos, no entanto, não se reduz a eles, pois a sua expansão depende da conjugação de fatores econômicos aliados também a questões sociais e políticas (SEN, 2011, p. 267-268).

Na visão de Sen (2011), o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser reformulado para que também abranja as liberdades que os indivíduos desfrutam, pois a importância da vida humana não está apenas na realização de determinado padrão de vida e na satisfação das necessidades dos presentes e futuras gerações. Para o autor, o desenvolvimento sustentável demanda, além do equilíbrio entre as esferas sociais, econômicas e ambientais, a ampliação das liberdades como um meio e fim

último para o desenvolvimento.

Em sua concepção, o desenvolvimento está atrelado ao processo de expansão das liberdades reais que os indivíduos desfrutam, no entanto, o conceito de liberdade adotado difere do conceito de liberdade fruto da concepção liberal clássica, visto que não se restringe meramente ao campo individual do agente e se encontra intrinsecamente ligado com a coletividade (SEN, 2010).

Em sua obra a liberdade é vista como um instrumento que permite que os indivíduos atinjam seus próprios objetivos e os objetivos da coletividade como um todo, sendo considerado que o aumento das liberdades individuais contribui para o aumento da liberdade coletiva no geral (SEN, 2010).

Para tanto, o autor defende a noção da igualdade de liberdade, sendo a igualdade o traço que garante a importância de todos em uma mesma escala dentro da sociedade, impedindo a liberdade seja exercida meramente em favor de direitos individuais para que seja exercida em prol de benefícios à coletividade (SEN, 2010). Nota-se, portanto, que a liberdade não é considerada apenas como um fim supremo a ser atingido, mas também como um meio, ou seja, como um instrumento para que haja a concretização do desenvolvimento (PANSIERI, 2016).

Em sua teoria, é essencial garantir a liberdade das pessoas e fornecer-lhes possibilidades reais de escolha, visto que a liberdade dos indivíduos é restrita e limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas disponíveis. Para tal fim, defende ser necessária a “eliminação das privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas” e a disponibilização de condições para que os indivíduos tomem posse de sua condição de agente (SEN, 2010, p. 10).

As formas de privações de liberdades e, conseqüentemente, de privação do próprio desenvolvimento, decorrem essencialmente de três fatores: fatores econômicos, fatores relacionados à carência de serviços públicos básicos e assistenciais e fatores relacionados com a negação das liberdades civis e políticas (SEN, 2010).

A primeira espécie de privação se refere à pobreza econômica, que implica diretamente na privação das necessidades básicas e, como efeito, de bem-estar dos seres humanos (SEN, 2010).

A segunda espécie de privação se atribui à falta ou à carência de serviços públicos e de assistência social disponíveis à população, como, por exemplo, a ausência de programas de moradia, assistência médica ou educação adequada (SEN,

2010).

A relevância dos direitos sociais para a emancipação e liberdade dos indivíduos, no intuito de garantir condições materiais para a formação de cidadãos autônomos, também é abordada por Marcos Antônio Striquer Soares e Tiago Brene:

Assumir os Direitos Sociais enquanto condição de liberdade implica assumi-los como condição de possibilidade para o gozo pleno das liberdades individual e política do indivíduo (...) os direitos sociais, neste contexto, tornam-se a garantia de que todos os cidadãos possam alcançar sua autonomia, enquanto indivíduos que possuem condições materiais de se autodeterminarem racionalmente (SOARES; BRENE, 2014, p. 162).

No mesmo sentido, Pansieri (2016, p. 468) preceitua que “somente a partir de um Estado que proporcione condições sociais para se estabelecer uma base de igualdade material, é que se poderá atingir a liberdade”, e, assim, o desenvolvimento.

A terceira espécie de privação se relaciona com as restrições impostas às liberdades políticas e civis, em especial no tocante à limitação da participação popular na vida social, política ou econômica de determinada comunidade (SEN, 2010).

Para que haja a eliminação das privações descritas, Amartya Sen (2010) sustenta que o processo de desenvolvimento deve congrega a conquista das liberdades instrumentais, que são essenciais para que os indivíduos possam adquirir a sua condição de agente e assumir o papel de protagonistas de seus próprios destinos.

As liberdades instrumentais representam tipos distintos de direitos e de oportunidades que auxiliam na promoção da capacidade geral de uma pessoa, consubstanciadas pelas liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora (SEN, 2010).

Para o autor, as diferentes liberdades citadas acima se relacionam e fortalecem umas às outras, pois a “privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica” (SEN, 2010, p. 17).

No mesmo sentido, Japiassú e Guerra (2017), argumentam que não há liberdade sem o acesso dos indivíduos a direitos fundamentais e condições mínimas de vivência, seja no campo político, social ou econômico:

Partindo da premissa de que não há liberdade sem acesso aos direitos fundamentais, o desenvolvimento sustentável só será possível se os recursos ambientais forem utilizados de forma racional e estiver garantido o acesso da população à água potável, aos direitos sociais, à moradia digna, à energia e ao saneamento básico, em um meio ambiente hígido, com a proteção da saúde, com acesso à educação e pleno emprego, garantindo o direito à participação no processo político de tomada de decisões, pois estas questões envolvem a proteção da dignidade da pessoa humana (JAPIASSÚ; GUERRA, 2017, p. 1893).

Embora sejam elencadas cinco liberdades instrumentais, para fins de verticalização da pesquisa, será dado enfoque às liberdades políticas, que tem como foco o processo de participação democrática para a concretização do desenvolvimento.

As liberdades políticas possuem essencialmente um cunho democrático e visam a assegurar a participação e fiscalização dos indivíduos na seara pública, em todos os sentidos, mediante a possibilidade de diálogo, dissensão e crítica:

As liberdades políticas, amplamente concebidas (incluindo o que se denominam direitos civis), referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluir a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc. Incluem os direitos políticos associados às democracias no sentido mais abrangente (abarcando oportunidades de diálogo político, dissensão e crítica, bem como direito de voto e seleção participativa de legisladores e executivos) (SEN, 2010, p. 47).

Amartya Sen valoriza a relevância dos indivíduos no processo de escolha e elucida que “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” (SEN, 2010, p. 64).

A criação de um ambiente em que os indivíduos possam exercer as suas capacidades se volta para o que uma pessoa “é de fato capaz de fazer”, permitindo a expansão das liberdades reais dos indivíduos mediante um processo de empoderamento (SEN, 2011, p. 268).

Deste modo, a garantia das liberdades políticas permite que as capacidades do povo sejam aumentadas por meio de políticas públicas e, ao mesmo tempo, que as políticas públicas também sejam influenciadas “pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo” (SEN, 2000, p. 32).

A expansão das liberdades é determinante para a aquisição da “condição de

agente”, que permite que o indivíduo tenha a possibilidade de atuar de forma integrada com o conjunto da estrutura político-institucional da sociedade e de influenciar no processo de desenvolvimento de forma ativa (SEN, 2010).

Por meio da condição de agente, os indivíduos possuem capacidade para atuar tanto na esfera individual quanto na seara pública, como participante ativo das ações políticas, sociais e econômicas, o que condiciona a abertura dos governos à fiscalização e às demandas democráticas, bem como o alinhamento das políticas públicas aos interesses da coletividade como um todo (SEN, 2010).

Conclui-se, portanto, que o desenvolvimento “não deve estar desconectado de sua organização social e de suas formas culturais de mudanças e de seu próprio modo de entender e de realizar essas transformações”, ou seja, deve estar alinhado com o desenvolvimento da sociedade como um todo (GUSTIN, 2008, p. 389).

Feitas as considerações iniciais sobre a relevância da participação popular no processo de desenvolvimento, nas últimas décadas, as cidades e os governos locais têm aumentado a sua participação no debate internacional, tomando para si a responsabilidade de diálogo para a efetivação dos interesses da sociedade que representam, o que contribui para o engajamento das cidades para a superação dos desafios ambientais e para a descentralização do processo de tomada de decisão no âmbito interno (MERCHER, 2012).

Neste contexto, a questão se volta para efetivação da sustentabilidade nos centros urbanos, nos quais as cidades desempenham papel estratégico para a coordenação de políticas locais em prol do desenvolvimento em razão de seus arranjos institucionais favoráveis para a catalisação de mudanças e articulação direta com a população local (MEDEIROS, 2019).

Por meio da extensão do conceito de desenvolvimento para a esfera local, foi criado o conceito de cidades sustentáveis pela Organização das Nações Unidas no início da década de 90 (LIMONAD, 2013), no intuito de promover a integração do âmbito econômico, social e ambiental nos espaços urbanos (AMADEI, 2014).

O reconhecimento do desenvolvimento sustentável como um componente fundamental para o desenvolvimento urbano operacionaliza a sustentabilidade no âmbito local (VIEIRA, 2012) e propõe uma mudança no padrão urbano predominante, baseado em premissas de cidades excludentes, segregadas e ineficientes, para uma lógica de “integração, inclusão e cooperação social, espacial e temporal, entre atores e agentes sociais, entre centro e periferia, entre passado e presente, entre local e

global” (LIMONAD, 2013, p. 134).

O conceito de cidades sustentáveis pode ser definido como “aquelas integradas aos limites de capacidade dos recursos naturais, além de ser ambientes inclusivos, socialmente justos, acessíveis e economicamente viáveis, entre outras nuances” (NIEBUHR, 2018, p. 1714-1715).

O conceito de cidades sustentáveis tem como pressuposto o equilíbrio e a integração entre o homem e a natureza, de modo que o crescimento respeite os limites da sustentabilidade, especialmente no tocante à extensão urbana e aos padrões de produção e consumo vigentes (VIEIRA, 2012).

Atualmente, falar de uma cidade sustentável significa também falar de uma integração complexa entre homem e natureza, mais avançada em relação ao que se pode ver no quadro “clássico” do direito ambiental. Isto porque, seus objetivos não residem somente na integração entre o homem e a natureza, mas também estão presentes na integração do meio humano ao meio natural, do meio construído ao meio verde, das atividades humanas às atividades naturais, e tudo isso sem esquecer que essa integração deve ser feita por uma única razão: assegurar um equilíbrio tal a cada um desses meios que a qualidade de vida não seja diferente da dos elementos que o compõem (SILVA, 2006, p. 135).

Deste modo, o desenvolvimento urbano deve refutar a clássica premissa das cidades como um ambiente competitivo para a atração de negócios privados, a fim de que as atividades econômicas e o direito de propriedade urbana sejam exercidos conforme a função social da cidade e da propriedade (SAULE JÚNIOR, 2016).

Entretanto, a sustentabilidade não está somente ligada à proteção ambiental, mas também se relaciona com os âmbitos econômico, social, político e cultural (FRAGA; ALVES, 2021), tendo como importante alicerce a ideia de bem-estar e qualidade de vida digna, mediante a efetivação dos direitos fundamentais de cada membro da sociedade (SILVA, 2006). Deste modo, ao “promover a sustentabilidade nas cidades, pretende-se a organização de comunidades preocupadas com a contínua melhoria da qualidade de vida de seus habitantes a partir de bases estáveis e duradouras de desenvolvimento” (NIEBUHR, 2018, p. 1714-1715).

A qualidade de vida se trata de um conceito indeterminado, mutável e dinâmico em razão da transformação da sociedade, da modificação dos padrões de consumo e dos avanços tecnológicos com o passar dos anos, que continuamente elevam o padrão mínimo de qualidade de vida da população (VIEIRA, 2012).

Assim, a ideia de qualidade de vida existente no passado “pode não

corresponder à realidade do presente e, certamente, também não corresponderá aos anseios das futuras gerações”, além disso, a noção de qualidade de vida pode mudar conforme a cultura, os hábitos locais, a história e as particularidades de cada região. Nesta conjuntura, a definição de qualidade de vida pode ser sintetizada como “o conjunto de fatores suficientes e necessários à garantia de um padrão digno de vida ao homem” e, para tanto, deve ser assegurada a implementação mínima dos direitos sociais à população (VIEIRA, 2012, p. 18).

A disponibilização de serviços públicos acessíveis e de boa qualidade à população é um dos pilares fundamentais para a construção de cidades sustentáveis e se vincula estreitamente com a proteção dos direitos humanos no âmbito urbano, no intuito de oportunizar “condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes, de viverem com dignidade, independente das características sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade” (SAULE JÚNIOR, 2005, p. 01).

Se por um lado, o Estado tem o papel de garantidor dos direitos humanos para assegurar condições de vida dignas à população local por meio do fornecimento de bens e serviços públicos (VIEIRA, 2012, p. 17), por outro lado, também desenvolve o papel de moderador e facilitador das ações das demais partes interessadas no campo de governança (MARTENS, 2017).

Neste contexto, Henri Acselrad (2001) afirma que o desafio para a construção de cidades sustentáveis está em promover uma cidade contínua e não fragmentada, por intermédio da introdução de um novo modelo de desenvolvimento urbano que tenha como mote o combate à segregação socioespacial, a garantia de acesso aos serviços urbanos, a superação da desigualdade e a democratização dos territórios, sob pena de a sustentabilidade tornar-se um mero slogan, sem aplicabilidade prática.

Para o autor, o futuro das cidades depende “em grande parte dos conceitos constituintes do projeto de futuro” emanados pelos atores envolvidos na produção do espaço urbano, ou seja, das decisões emanadas pelos agentes que disputam o poder de definir o que é sustentável e, como resultado, as ações decorrentes para a sua efetivação no plano prático (ACSELRAD, 2001, p. 30).

A materialidade das cidades sendo politicamente construída, as modalidades de sua reprodução são vistas também como dependentes das condições que legitimam seus pressupostos políticos. A ideia de sustentabilidade é assim aplicada às condições de reprodução da legitimidade das políticas urbanas. Fala-se da viabilidade política do crescimento urbano, ou seja, das condições de construção política da base material das cidades. A insustentabilidade

exprime, assim, a incapacidade de as políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços urbanos à quantidade e à qualidade das demandas sociais, provocando um "desequilíbrio entre necessidades quotidianas da população e os meios de as satisfazer, entre a demanda por serviços urbanos e os investimentos em redes e infraestrutura (...) A insustentabilidade estaria, portanto, designando um processo de instabilização das bases de legitimidade dos responsáveis pelas políticas urbanas, aos quais pode-se reprovar, por um lado, a incapacidade de imprimir eficiência na administração dos recursos públicos ou, por outro lado, a indisposição a democratizar o acesso aos serviços urbanos (ACSELRAD, 2001, p. 46-47).

Diante do caráter subjetivo do termo “sustentabilidade”, a sua interpretação propicia a articulação de diversos interesses, muitas vezes contrapostos, podendo haver a sua cooptação político-ideológica para a satisfação de interesses meramente privados, como o *lobby* praticado pelo setor imobiliário e empresarial.⁶ Para que haja a reversão das formas tradicionais de dominação e apropriação do espaço social urbano, devem ser criados instrumentos que diminuam as assimetrias de poder existentes e potencializem as formas de participação social (LIMONAD, 2013).

Deste modo, o planejamento urbano deve se propor a criar um espaço diferencial e aberto às perspectivas sociais para a construção de uma nova ordem, o que consequentemente implica no surgimento de “novos pontos de vista e novas políticas públicas de como agir cotidianamente no local que vivemos” (LOUREIRO; GREGORI, 2013, p. 459).

O conceito de cidade sustentável enuncia que as cidades sejam o lugar da diferença, dos debates e da possibilidade de transformação, possibilitando a manifestação de múltiplos personagens para a produção social do espaço geográfico, no intuito de reverter o paradigma do planejamento urbano como monopólio do Estado e alheio às demandas sociais (LIMONAD, 2013).

Há de se considerar, ainda, que as chamadas soluções sustentáveis tampouco constituem objetos planejados genéricos, passíveis de serem implementados de forma uniforme, de acordo com programas ou modelos mínimos pré-definidos para alcançar uma situação de sustentabilidade. Pelo contrário, cada espaço, cada território e lugar, cada cidade possui, cada um per se, uma história espaço-temporal própria e uma articulação particular com outras escalas. No caso das cidades sustentáveis, as propostas não se limitam a ser apenas uma outra alternativa de investimento para o capital,

⁶ A processo de urbanização brasileiro tem como traço característico a sua captação por interesses privados, como especulação imobiliária para a acumulação de capital, a implementação de serviços públicos em áreas privilegiadas das cidades, monopolização do uso espaço urbano, repressão e limpeza social, desarticulação dos movimentos sociais e de organização de classes trabalhadoras, proteção ao direito de propriedade e redução das formas de acesso do solo urbano, predominância do uso individual em detrimento do uso coletivo das cidades, atividades de monopólio e etc (SINGER, 1982).

mas constituem uma remodelação radical de projetos neoliberais em áreas urbanas localizadas (...) Trata-se de superar a visão do planejamento como monopólio do Estado e passar da identificação de necessidades e prioridades pelo Estado, para a identificação de necessidades e prioridades por parte da população. Não no âmbito dos espaços de poder, mas no âmbito dos espaços cotidianos das práticas sociais e espaciais que podem dar origem a formas substantivas de exercício de cidadania, bem como do aproveitamento de outras formas de apropriação dos recursos naturais e das fontes de informação e de uma orientação nova para práticas de planejamento (LIMONAD, 2013, p. 135-136).

A ideia de cidades sustentáveis, portanto, tem como mote a mobilização da sociedade civil para a transformação das instituições sociais dominantes (ACSELRAD, 2001, p. 28). O caráter democrático do conceito de cidades sustentáveis demanda “uma sociedade engajada e um setor privado atento aos interesses coletivos” para a solução dos problemas urbanos existentes (SILVA, 2006, p. 138), a fim de criar um espaço de convergência, aglutinação e enfrentamento de diferentes lógicas e interesses para a construção de uma sociedade mais equânime (LIMONAD, 2013,).

Para tornar possível a construção de cidades verdadeiramente sustentáveis, sugere-se a análise de consensos internacionais sobre a temática,⁷ com foco especial na Agenda 2030 que estabeleceu os principais objetivos globais a serem concretizados para o desenvolvimento sustentável até 2030, mediante a introdução de metas e indicadores para operacionalizar a implementação do desenvolvimento ao redor do mundo.

2.3 AGENDA 2030 E O ADVENTO DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 11 [ODS 11]

No intuito de promover um plano de ação para a implementação do desenvolvimento de forma global, o direito internacional passou a demandar uma responsabilidade compartilhada entre os Estados para a persecução do desenvolvimento em seus respectivos territórios, mediante a criação de agendas com compromissos universais para a efetivação da sustentabilidade.

Neste contexto, foi aprovada a Declaração do Milênio pela 55ª sessão da

⁷ Insta pontuar que os consensos internacionais não significam unanimidade global, no entanto, as experiências acumuladas para se chegar a esses documentos podem contribuir para a melhoria na qualidade de vida das pessoas e para a resolução de questões locais, regionais ou até mesmo globais.

Assembleia das Nações Unidas realizada em 2000, que resultou na criação da Agenda de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2010).

A agenda instituiu metas globais de desenvolvimento a serem atingidas até 2015, conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio [ODM], consubstanciados em 8 (oito) eixos: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Alcançar educação primária universal; 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento (ONU, 2010).

Para a concretização dos objetivos formulados foram estabelecidas 21 (vinte e uma) metas globais e 60 (sessenta) indicadores, cujo progresso foi avaliado por meio dos dados obtidos no intervalo de tempo entre 1990 até 2015 (ROMA, 2019).

Por meio da agenda, foi estabelecido pela primeira vez um conjunto integrado de objetivos, metas e indicadores com o propósito de operacionalizar a implementação do desenvolvimento ao redor do planeta (CARVALHO; BARCELLOS, 2014) e garantir que “a globalização se tornasse uma força positiva para todos os povos do mundo” (ROMA, 2019, p. 33).

Tal posicionamento propiciou a criação de diferentes linhas de chegada e de partida entre os Estados para a concretização dos ODM e gerou novas constelações de poder por meio da coalizão entre os Estados, organizações internacionais e demais forças sociais, que têm o condão de transformar as condicionantes e o próprio conteúdo do desenvolvimento (SANAHUJA, 2015).

Embora a Agenda do Milênio se trate de uma *soft law*, cujas metas não são vinculantes e, portanto, de efetividade limitada, é imperioso o reconhecimento de que os ODM são um marco significativo para a implementação de ações coletivas internacionais:

O caráter não vinculativo destas normas, no entanto, não as torna irrelevantes e, de fato, têm efeitos perceptíveis e significativos, tanto no campo das ideias, quanto no institucional e material, que afetam a governança global e as políticas nacionais de desenvolvimento (...) A combinação de metas ambiciosas e regulações políticas ou morais “fortes” com requisitos legais fracos, e com instrumentos estatísticos para avaliar o desempenho comparativo, permite modificar o comportamento dos Estados e de outros atores através da autorregulação (SANAHUJA, 2015, p 369, tradução

nossa).⁸

No ano de 2010, no entanto, a Cúpula das Nações Unidas sobre os ODM renovou o compromisso para a aceleração do cumprimento destes objetivos e solicitou ao Secretário-Geral da ONU que fossem elaboradas recomendações para além do ano de 2015 (PNUD, 2020).

Diante da necessidade de implantação de novos objetivos e metas, durante a Conferência de Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada na cidade do Rio de Janeiro em junho de 2012, se deu início ao processo de elaboração de uma nova agenda de desenvolvimento (PNUD, 2016).

Para a formulação do documento, foram mais de 2 (dois) anos de consulta pública intensiva (ONU, 2015), que contou com um amplo e inclusivo debate global, aberto para a todos os Estados membros, atores da sociedade civil, setor privado, academia e opinião pública no geral (SANAHUJA, 2015).

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável [PNUD], diferentemente da Agenda do Milênio que produziu os ODM por um grupo de especialistas “a portas fechadas”, as negociações para a elaboração da nova agenda contaram com a ampla participação da sociedade civil e outros grupos interessados, havendo mais de 7 (sete) milhões de votos nas pesquisas realizadas pela ONU sobre a temática:

O processo de negociação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) envolveu a participação sem precedentes da sociedade civil e outros grupos interessados, como o setor privado e governos locais. Durante as negociações, a sociedade civil e outros grupos interessados puderam dialogar diretamente com os representantes de governos. Vários jovens também foram envolvidos desde o começo nas plataformas de redes sociais e por meio da pesquisa global das Nações Unidas, “Meu Mundo”, que recebeu mais de sete milhões de votos de todas as partes do planeta, com aproximadamente 75% dos participantes com idade abaixo dos 30 anos (PNUD, 2016, p. 19).

Tendo como base o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a necessidade de obtenção de avanços em relação às metas não alcançadas (ONU,

⁸ No original: El carácter no vinculante de estas normas, empero, no las hace irrelevantes y de hecho tienen efectos discernibles, y significativos, tanto en el ámbito de las ideas, como en el institucional y material, que afectan a la gobernanza global y las políticas nacionales de desarrollo (...) La combinación de metas ambiciosas y una normatividad política o moral “fuerte” con exigencias jurídicas débiles, y con instrumentos estadísticos para evaluar el desempeño comparado, permite modificar el comportamiento de los Estados y de otros actores a través de la auto-regulación (SANAHUJA, 2015, p 369).

2015), as propostas apresentadas resultaram na criação de um plano de ação universal em setembro de 2015, denominado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, compartilhado por 193 países perante a Assembleia Geral das Nações Unidas (FRAGA; ALVES, 2021).

A Agenda 2030 introduziu um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, por meio da mobilização global de países e de partes interessadas, atuando em parceria colaborativa para a realização do desenvolvimento sustentável, sob o compromisso de “não deixar ninguém para trás” (ONU, 2015).

Para a concretização do desenvolvimento sustentável, a agenda gira em torno de 5 (cinco) princípios orientadores fundamentais: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias, conhecidos como “5 Ps”:

Pessoas: Estamos determinados a acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em matéria de dignidade e igualdade, em um ambiente saudável.

Planeta: Estamos determinados a proteger o planeta da degradação, incluindo por meio do consumo e da produção sustentáveis, da gestão sustentável dos seus recursos naturais e de medidas urgentes para combater a mudança do clima, para que possa atender as necessidades das gerações presentes e futuras.

Prosperidade: Estamos determinados a assegurar que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza.

Paz: Estamos determinados a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz, e não há paz sem desenvolvimento sustentável.

Parceria: Estamos determinados a mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base no espírito de solidariedade global fortalecida, com ênfase especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todos os grupos interessados e todas as pessoas. As interconexões e a natureza integrada dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são de importância crucial para assegurar que o propósito da nova Agenda se concretize. Se realizarmos as nossas ambições em toda a amplitude da Agenda, todos sentirão melhoras sensíveis em suas vidas e nosso mundo será melhor (ONU, 2015).

Para tanto, foram estabelecidos 17 (dezessete) objetivos e 169 (cento e sessenta e nove) metas (Figura 1), que entraram em vigor em 1º de janeiro de 2016 e que deverão ser cumpridos até 31 de dezembro de 2030:

Figura 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS]



Fonte: ONU (2015).

Os objetivos estabelecidos na agenda são universais, indivisíveis e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável - a econômica, a social e a ambiental -, para a proteção do planeta e para que dignidade e a igualdade sejam asseguradas a todos os indivíduos e para as futuras gerações, mediante a implementação de uma parceria global e mobilização de todas os países, indivíduos e demais partes interessadas (ONU, 2015).

Além de estabelecer os objetivos a serem perseguidos por toda a humanidade, a agenda também estipulou os meios de implementação para que as metas sejam concretizadas, como os instrumentos de transferência de tecnologia, financiamento e capacitação técnica dos Estados, sobretudo, dos países mais pobres (ROMA, 2019).

Ressalta-se que, tal como a Agenda do Milênio, a Agenda 2030 também se trata de uma *soft law*, cujos objetivos não são legalmente vinculantes aos Estados membros. No entanto, o objetivo principal da agenda é que os países se apropriem de seu conteúdo e positivem suas próprias metas no âmbito nacional, a fim de possibilitar a criação de políticas, planos e programas efetivamente vinculantes nos âmbitos locais (PNUD, 2016).

Dentre os objetivos elencados, tornar as cidades e os assentamentos

humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis foi estabelecido na agenda de desenvolvimento por meio do Objetivo 11 (ONU, 2015).

Em comparação com a Agenda do Milênio, na Agenda 2030 é dada especial importância para a industrialização, melhoria da infraestrutura e desenvolvimento local, cujas questões haviam sido negligenciadas na agenda anterior (SANAHUJA, 2015). No mesmo sentido, Melo e outros (2022, p. 92) pontuam que as questões urbanas somente adquiriram maior visibilidade a partir do processo de negociação da Agenda 2030, que contou com uma “campanha explícita para que os problemas urbanos fossem reconhecidos como o núcleo das futuras agendas de desenvolvimento”

A introdução do ODS 11 na Agenda 2030 colocou a urbanização e o desenvolvimento territorial no centro do desenvolvimento sustentável, elencando metas que versam sobre os principais desafios urbanos para a construção de cidades e comunidades sustentáveis (MEDEIROS, 2019).

Para a concretização do ODS 11, foram estabelecidas 10 (dez) metas e 14 (quatorze) indicadores (Tabela 1) que possuem como fio condutor a transformação urbana e o compromisso de combate às causas e aos efeitos da segregação socioespacial nos territórios (RIVADULLA; MONTERO; SANTAMARÍA, 2019).

Tabela 1 - Metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11

Metas
11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.
11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.
11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.
11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.
11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.
11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência
11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento
11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.
11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

Fonte: ONU (2015).

Dentre as metas elencadas no ODS 11, destaca-se a garantia de participação da sociedade na governança, visando a tornar os assentamentos humanos mais participativos, sustentáveis e integrados, notadamente em áreas marcadas pela vulnerabilidade (ONU, 2015).

Por meio da meta 11.3, que versa sobre o aumento da urbanização inclusiva e sustentável, se deu ênfase ao planejamento e gestão dos assentamentos humanos, sendo evidenciada a importância do envolvimento da população local, de forma regular e democrática, como um pré-requisito para a tomada de decisões sociourbanas, especialmente no tocante à participação da sociedade civil (FRAGA; ALVES, 2021).

A meta de construção de cidades participativas e integradas representa uma chance para o aperfeiçoamento da gestão pública mediante uma abertura à participação popular para a construção de cidades e comunidades sustentáveis, baseada na democracia, na solidariedade e na responsabilidade comunitária no processo de tomada de decisões (FARHA; PORTER, 2017).

Para garantir que as metas sejam acompanhadas e revisadas, também foi desenvolvido um conjunto de indicadores globais pelo Grupo Interagencial e de Peritos sobre os ODS [GIPI-ODS] (Tabela 2), que continuamente trabalham para o aprimoramento dos indicadores e de suas metodologias, tendo como base o Relatório anual do Progresso dos ODS, realizado pelo Secretário-Geral da ONU (PNUD, 2016).

Tabela 2 - Indicadores do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11

Indicadores
11.1.1 - Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados.
11.2.1 - Proporção de população que tem acesso adequado a transporte público, por sexo, idade e pessoas com deficiência.
11.3.1 - Razão da taxa de consumo do solo pela taxa de crescimento da população. 11.3.2 - Proporção de cidades com uma estrutura de participação direta da sociedade civil no planejamento e gestão urbana que opera de forma regular e democrática.
11.4.1 - Total da despesa (pública e privada) per capita gasta na preservação, proteção e conservação de todo o patrimônio cultural e natural, por tipo de patrimônio (cultural, natural, misto e por designação do Centro do Patrimônio Mundial), nível de governo (nacional, regional e local), tipo de despesa (despesas correntes/de investimento) e tipo de financiamento privado (doações em espécie, setor privado sem fins lucrativos e patrocínios).
11.5.1 - Número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuído a desastres por 100 mil habitantes 11.5.2 - Perdas econômicas diretas em relação ao PIB, incluindo danos causados por desastres em infraestruturas críticas e na interrupção de serviços básicos.
11.6.1 - Proporção de resíduos sólidos urbanos regularmente coletados e com destino final adequado no total de resíduos sólidos urbanos gerados, por cidades. 11.6.2 - Nível médio anual de partículas inaláveis (ex: com diâmetro inferior a 2,5µm e 10µm) nas cidades (população ponderada).
11.7.1 - Proporção da área construída cidades que é espaço público aberto para uso de todos, por sexo, idade e pessoas com deficiência. 11.7.2 - Proporção da população vítima de assédio físico ou sexual, por sexo, grupo etário, pessoas com deficiência e local da ocorrência, nos últimos 12 meses.
11.a.1 - Proporção de população que reside em cidades que implementam planos de desenvolvimento urbano e regional que incluem projeções de população e avaliação de recursos, por tamanho da cidade.
11.b.1 - Número de países que adotam e implementam estratégias nacionais de redução de risco de desastres em linha com o Marco de Sendai para a Redução de Risco de Desastres 2015-2030. 11.b.2 - Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres.
11.c.1 - Proporção do apoio financeiro aos países menos desenvolvidos destinado à construção e modernização de edifícios sustentáveis, resistentes e eficientes em termos de recursos, utilizando materiais locais.

Fonte: ONU(2015).

Tendo como base os indicadores internacionais, os Estados são influenciados a desenvolverem seus próprios indicadores nacionais para o acompanhamento do progresso de implementação dos objetivos e metas nos seus respectivos territórios (PNUD, 2016).

Com vistas a adequar as metas internacionais à realidade brasileira, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA] desenvolveu, no ano de 2018, um conjunto de metas nacionais para a realização do ODS 11. Tal documento tem a missão de coordenar o processo governamental e fornecer suporte técnico e institucional para a formulação de políticas públicas e programas nacionais de desenvolvimento (IPEA, 2018).

O processo de territorialização (internalização) visa a adequar as metas universais aos contextos locais, levando em consideração as diferentes realidades de cada território, de modo a adotar ações que considerem as prioridades nacionais e os orçamentos disponíveis em cada localidade (GALLO; SETTI, 2014)

Para a promoção de bem-estar e de um desenvolvimento sustentável nas cidades, Miracy Barbosa de Sousa Gustin (2008) pontua que não basta a implementação de meros programas assistencialistas de desenvolvimento, pautados em modelos genéricos e que encobrem as reais necessidades da população, devendo haver um olhar para as reais necessidades das comunidades.

Em razão da dimensão continental do país, existem diferentes contextos regionais, econômicos, sociais e ambientais entre as localidades, especialmente entre os municípios, sendo necessário um processo de territorialização para a implantação de políticas locais, a fim de que os benefícios dos ODS alcancem a todos os brasileiros (IPEA, 2018):

Para a concretização do ODS 11, o IPEA trouxe propostas de adequação das metas internacionais para a realidade nacional (Tabela 3), com vistas à maximização de sua abrangência, quais sejam:

Tabela 3 - Metas Nacionais dos Indicadores do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11

Metas Nacionais
11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade
11.2 Até 2030, melhorar a segurança viária e o acesso à cidade por meio de sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, inclusivos, eficientes e justos, priorizando o transporte público de massa e o transporte ativo, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, como aquelas com deficiência e com mobilidade reduzida, mulheres, crianças e pessoas idosas.
11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, aprimorar as capacidades para o planejamento, para o controle social e para a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todas as unidades da federação.
1.4 Fortalecer as iniciativas para proteger e salvaguardar o patrimônio natural e cultural do Brasil, incluindo seu patrimônio material e imaterial.
1.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por desastres naturais de origem hidrometeorológica e climatológica, bem como diminuir substancialmente o número de pessoas residentes em áreas de risco e as perdas econômicas diretas causadas por esses desastres em relação ao produto interno bruto, com especial atenção na proteção de pessoas de baixa renda e em situação de vulnerabilidade.
1.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, melhorando os índices de qualidade do ar e a gestão de resíduos sólidos; e garantir que todas as cidades com acima de 500 mil habitantes tenham implementado sistemas de monitoramento de qualidade do ar e planos de gerenciamento de resíduos sólidos.
11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, e demais grupos em situação de vulnerabilidade.
11.a Apoiar a integração econômica, social e ambiental em áreas metropolitanas e entre áreas urbanas, periurbanas, rurais e cidades gêmeas, considerando territórios de povos e comunidades tradicionais, por meio da cooperação interfederativa, reforçando o planejamento nacional, regional e local de desenvolvimento.
11.b Até 2030, aumentar significativamente o número de cidades que possuem políticas e planos desenvolvidos e implementados para mitigação, adaptação e resiliência a mudanças climáticas e gestão integrada de riscos de desastres de acordo com o Marco de SENDAI.
11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e robustas, priorizando recursos locais.

Fonte: IPEA (2018).

No tocante à meta 11.3, a redação da meta foi adaptada para se enfatizar o papel da governança urbana e da participação social para a promoção de uma

urbanização inclusiva e sustentável, pois “o planejamento participativo é condição necessária, mas não suficiente para ter urbanização sustentável” (IPEA 2018, p. 275):

A legislação federal brasileira já reconhece a relevância da participação social no planejamento e gestão das áreas urbanas, embora ainda seja um desafio para muitas cidades o fortalecimento de sua governança urbana com forte componente de participação social. Existem muitos desafios para gestão participativa acontecer na prática. Sugeriu-se destacar no texto o aumento do controle social, que envolve não apenas a participação social no planejamento e gestão, mas também no monitoramento e avaliação das políticas (IPEA, 2018, p. 275).

O conceito de urbanização sustentável, ressaltado pelo IPEA na adequação da meta 11.3, foi consolidado a partir da pactuação da Nova Agenda Urbana, que definiu ações estratégicas para que as cidades trilhem um caminho para a sustentabilidade e, que, portanto, também deve ser considerada na implementação do ODS 11:⁹

A noção de urbanização sustentável consolida-se entre os membros das Nações Unidas a partir da pactuação da Nova Agenda Urbana, na terceira Conferência Habitat, em Quito, em outubro de 2016. Este conceito aborda desde a adoção de soluções de energia renovável, sistemas de transporte mais ecológicos e a gestão sustentável dos recursos naturais. No documento final da Conferência, que define a Nova Agenda Urbana (NAU), destacam-se as disposições sobre a igualdade de oportunidades para todos, o fim da discriminação, a importância das cidades mais limpas, a redução das emissões de carbono, o respeito pleno aos direitos de refugiados e migrantes, a implementação de melhores iniciativas verdes e de conectividade. Dessa maneira, a adoção da NAU levaria as cidades e os assentamentos humanos a tornarem-se espaços mais inclusivos e sustentáveis (IPEA, 2018, p. 278).

A Nova Agenda Urbana é uma extensão da Agenda 2030 e visa à melhoria das condições habitacionais das cidades por meio da atuação de todos os atores relevantes, na qual a colaboração entre parceiros públicos, privados e não-governamentais é essencial para a observância das necessidades e realidades locais (ONU-HABITAT, 2017).

A Nova Agenda Urbana sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, conhecida como Agenda Habitat III, foi consagrada na Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para todos, no ano de 2016, na cidade de Quito, Equador (ALFONSIN; *et al*, 2017).

A Agenda reafirma o compromisso global para o desenvolvimento urbano

⁹ Documento disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>.

sustentável e orienta a urbanização sustentável pelos próximos 20 (vinte) anos (SILVA; BAZZOLI, 2021), tendo como princípio a garantia da sustentabilidade ambiental alinhada com a produção de economias sustentáveis e inclusivas, sem deixar ninguém para trás:

14. Para concretizar nossa visão, resolvemos adotar uma Nova Agenda Urbana, orientada pelos seguintes princípios interligados:

(a) não deixar ninguém para trás, eliminando a pobreza em todas as formas e dimensões, incluindo a erradicação da pobreza extrema; assegurando direitos e oportunidades iguais, diversidade socioeconômica e cultural e integração ao espaço urbano; melhorando a habitabilidade, a educação, a segurança alimentar e a nutrição, a saúde e o bem-estar, inclusive por meio da eliminação de epidemias de HIV/AIDS, tuberculose e malária; promovendo a segurança e eliminando a discriminação e todas as formas de violência; garantindo a participação pública ao proporcionar acesso seguro e igualitário a todos e todas à infraestrutura física e social e aos serviços básicos, bem como à moradia adequada e economicamente acessível;

(b) assegurar economias sustentáveis e inclusivas, aproveitando os benefícios de aglomeração da urbanização bem planejada, incluindo alta produtividade, competitividade e inovação; promovendo emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; garantir a criação de empregos decentes e acesso igualitário para todos a oportunidades e recursos econômicos e produtivos; e impedir a especulação fundiária; promover a posse da terra segura e gerenciar a perda de densidade urbana, quando necessário;

(c) garantir a sustentabilidade ambiental, promovendo o uso de energias limpas e o uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano; protegendo ecossistemas e a biodiversidade, favorecendo a adoção de estilos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; fortalecendo a resiliência urbana; reduzindo o risco de desastres; e propiciando a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas (ONU-HABITAT, 2016, p. 07-08).

A Nova Agenda Urbana reconheceu a correlação entre uma boa urbanização, o processo de desenvolvimento e o aumento na qualidade de vida. Tendo como compromisso a mudança de paradigma no processo de urbanização, a agenda elenca a integração da sociedade civil como condição essencial para o processo de tomada de decisões e para o atingimento do desenvolvimento sustentável a longo prazo (ONU-HABITAT, 2019).

A Agenda tem como compromisso fortalecer o poder local como método estratégico para a construção de cidades sustentáveis e, para tanto, salienta a relevância da atuação de todos os atores para o processo de desenvolvimento urbano, de forma colaborativa (ONU-HABITAT, 2017).

Essa estratégia de integração, de acordo com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos [ONU-HABITAT], constitui-se o meio mais democrático e eficaz para a realização de metas universais, no intuito de garantir

assentamentos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos e sustentáveis.

Neste sentido, essa nova agenda também coloca a participação popular em posição de destaque na construção das cidades e assentamentos humanos, dispondo que:

Sejam participativos; promovam a participação cívica; estimulem sentimentos de pertencimento e apropriação entre todos seus habitantes; priorizem espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, adequados para famílias; fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e participação política, conforme o caso; e propiciem a coesão social, a inclusão e a segurança em sociedades pacíficas e plurais, nas quais as necessidades dos habitantes sejam satisfeitas, reconhecendo as necessidades específicas daqueles em situação de vulnerabilidade (ONU-HABITAT, 2017).

A perspectiva de consagração de cidades inclusivas e participativas, mediante uma gestão urbana aberta à participação social, também possui impacto direto no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 [ODS 16], que dispõe sobre “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”.¹⁰

Dentre as metas elencadas para a concretização do ODS 16, destacam-se a 16.6 e 16.7, que reafirmam o compromisso de promoção de instituições eficazes,

¹⁰ Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares.

16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças

16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos.

16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado.

16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas.

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global.

16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento.

16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime.

16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

inclusivas, transparentes e participativas em todos os níveis:

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis (ONU, 2015).

A implementação do ODS 11 somado ao ODS 16 possibilita a implementação de instituições responsivas e abertas à sociedade civil, mediante o compartilhamento das responsabilidades entre os diversos atores sociais na construção do espaço urbano, viabilizando a justiça urbana e o rompimento com o paradigma urbanista tradicional, pautado no modelo urbano excludente e segregatório, intensificado a partir do século XIX.

Nesta perspectiva, o próximo capítulo abordará a trajetória do processo de desenvolvimento urbano e o contexto de surgimento do conceito de direito à cidade, a fim de viabilizar a análise de suas respectivas repercussões no ordenamento jurídico brasileiro. Por meio da constitucionalização da política urbana e do advento do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) foi introduzida uma nova concepção ao direito urbanístico, tendo como destaque a positivação expressa do conceito de cidades sustentáveis na legislação, a qual reafirmou o compromisso de construção de assentamentos humanos participativos, inclusivos e sustentáveis.

3 SUSTENTABILIDADE URBANA E PARTICIPAÇÃO POPULAR: POR QUE E PARA QUÊ?

A partir do segundo capítulo, busca-se fazer um diálogo acerca da perspectiva do desenvolvimento urbano sustentável nos âmbitos locais, mediante a análise do processo de urbanização, historicamente excludente, elitista e não aberto à participação popular, frente ao advento da ideia de sustentabilidade nos assentamentos urbanos.

Para tanto, foi analisado o processo de desenvolvimento urbano e, no decorrer desse processo, as repercussões do surgimento dos conceitos de “direito à cidade” e de “cidade sustentável” na ordem jurídico-urbanística, que questionam a forma capitalista de construção do espaço urbano, a maneira pela qual é mercantilizado e, ainda, a concentração do poder de transformação desse espaço nas mãos de poucos.

No contexto brasileiro, a mudança no paradigma jurídico-urbanístico teve como marco a constitucionalização da política urbana (CF/1988) e o advento do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que positivaram pela primeira vez o direito à cidade e o direito à cidade sustentável no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de romper com o paradigma civilista e estabelecer uma nova concepção ao urbanismo.

Dentre as novas diretrizes da política urbana, a gestão democrática foi colocada em lugar de destaque na redação do Estatuto da Cidade, no intuito de democratizar a seara pública e assegurar a inclusão da sociedade civil no processo de planejamento urbano, atribuindo aos indivíduos o papel de corresponsáveis no processo de gestão.

Embora o Estatuto da Cidade estabeleça diversos instrumentos jurídicos-urbanísticos para a inclusão social e participação popular, a pesquisa aponta que a implementação efetiva da gestão democrática ainda é um desafio a ser enfrentado no cenário brasileiro, pois os instrumentos disponíveis à população são comumente utilizados meramente para o cumprimento de formalidades legais, desvirtuando-se aos fins a que se destinam.

Tal questão evidencia que a previsão legal de instrumentos para a gestão democrática, por si só, não tem o condão de implementar a inclusão social e a participação social de forma efetiva, devendo haver mecanismos contemporâneos que favoreçam o diálogo na seara pública, equilíbrio entre os indivíduos envolvidos no processo de comunicação e a diminuição das assimetrias de poder existentes, para

que, assim, seja possível falar em uma gestão verdadeiramente democrática para a construção de cidades sustentáveis.

3.1 URBANIZAÇÃO, TRADIÇÃO CIVILISTA E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

O tradicional processo de desenvolvimento urbano das cidades, seja no contexto mundial ou local, tem como traço característico o modelo insustentável de urbanização, marcado pela intensa segregação e exclusão socioespacial, no qual do solo era visto meramente como uma mercadoria e regulado de acordo com os interesses do mercado imobiliário, havendo a paulatina transformação da ordem jurídico-urbanística com o advento dos conceitos de “direito à cidade” e de “cidades sustentáveis”.

O fenômeno da urbanização se intensificou a partir do século XIX, tendo como marco o advento da revolução industrial, que acarretou uma intensa migração rural para as áreas urbanas e culminou no aumento acelerado das taxas de crescimento urbano. Nesse contexto, as atividades industriais passaram a requerer a urbanização como suporte, tornando as cidades o palco da nova configuração política, social e econômica, capaz de transformar “o tecido social e econômico das nações” (MELO; *et al*, 2022, p. 92).

A urbanização pode ser conceituada, de acordo com a Organização das Nações Unidas, como um “processo socioeconômico complexo que transforma o ambiente construído, convertendo as áreas rurais em assentamentos urbanos, ao mesmo tempo em que desloca a distribuição espacial de uma população de áreas rurais para urbanas”¹¹ (ONU, 2018b, p. 03).

Além de alterar a estrutura demográfica dos territórios em razão do aumento dos assentamentos urbanos e do número de seus habitantes, o processo de urbanização também acarreta mudanças socioeconômicas, culturais e ambientais, traduzindo-se como um dos maiores fenômenos globais da contemporaneidade (AMADEI, 2014). Ou seja, a urbanização transforma estruturalmente a ordem econômica e social e, concomitantemente, redesenha as formas de ocupação do território nacional (LOUREIRO; GREGORI. 2013, p. 460).

¹¹ No original: “Urbanization is a complex socio-economic process that transforms the built environment, converting formerly rural into urban settlements, while also shifting the spatial distribution of a population from rural to urban areas” (ONU, 2018b, p. 03).

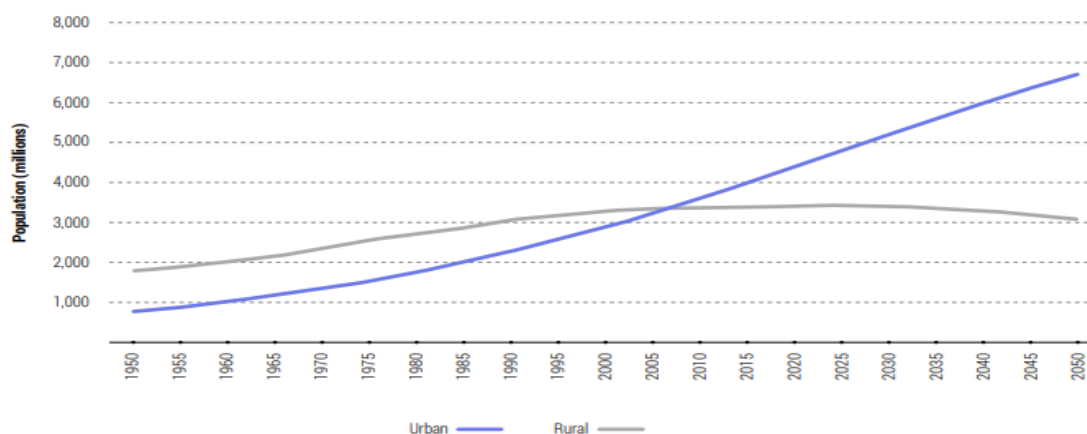
Na atualidade, calcula-se que cerca de três quartos da atividade econômica global é urbana, considerando-se as cidades as maiores produtoras do crescimento econômico e, por consequência, responsáveis pela maior parte da produção e consumo do planeta (MELO; *et al*, 2022), sendo afirmado pelas Nações Unidas que “o futuro da humanidade é, sem dúvida, urbano” (*the future of humanity is undoubtedly urban*) (ONU-HABITAT, 2022, p. 15).

As cidades são tidas como os espaços “em que se desenvolvem as relações sociais e econômicas, com a produção e circulação de riquezas” (VIEIRA, 2012, p. 11), cujo conceito ultrapassa os limites meramente espaciais e se projeta para a realização das necessidades humanas nesse contexto (LOUREIRO; GREGORI, 2013).

Diante da intensa produção de bens e serviços e circulação de riquezas em seus territórios, as cidades são consideradas centros de desenvolvimento e inovação, sobretudo em razão dos vastos investimentos públicos e privados, presença de mão-de-obra qualificada, diversidade social e cultural, infraestrutura e ciência, tecnologia, comércio e informação:

A urbanização é moldada pelo planejamento espacial e urbano, bem como pelos investimentos públicos e privados em edifícios e infraestrutura. Uma parcela crescente da atividade econômica e da inovação concentra-se nas cidades, e as cidades se desenvolvem como centros para o fluxo de transporte, comércio e informação. As cidades também se tornam lugares onde serviços públicos e privados da mais alta qualidade estão disponíveis e onde os serviços básicos são muitas vezes mais acessíveis do que nas áreas rurais (ONU, 2018b, p. 03).

Segundo o Relatório Mundial das Cidades (*World Cities Report*) realizado pela ONU-Habitat em 2022, estima-se que, apesar de somente 3% (três por cento) da superfície total do planeta ser ocupada por cidades, atualmente mais da metade da população mundial reside em áreas urbanas e, até o ano de 2050, cerca de 68% (sessenta e oito por cento) da população viverá nas cidades (Figura 2).

Figura 2 – População urbana e rural no mundo (1950-2030)¹²**Figure 1.1: Urban and rural population of the world (1950-2030)**

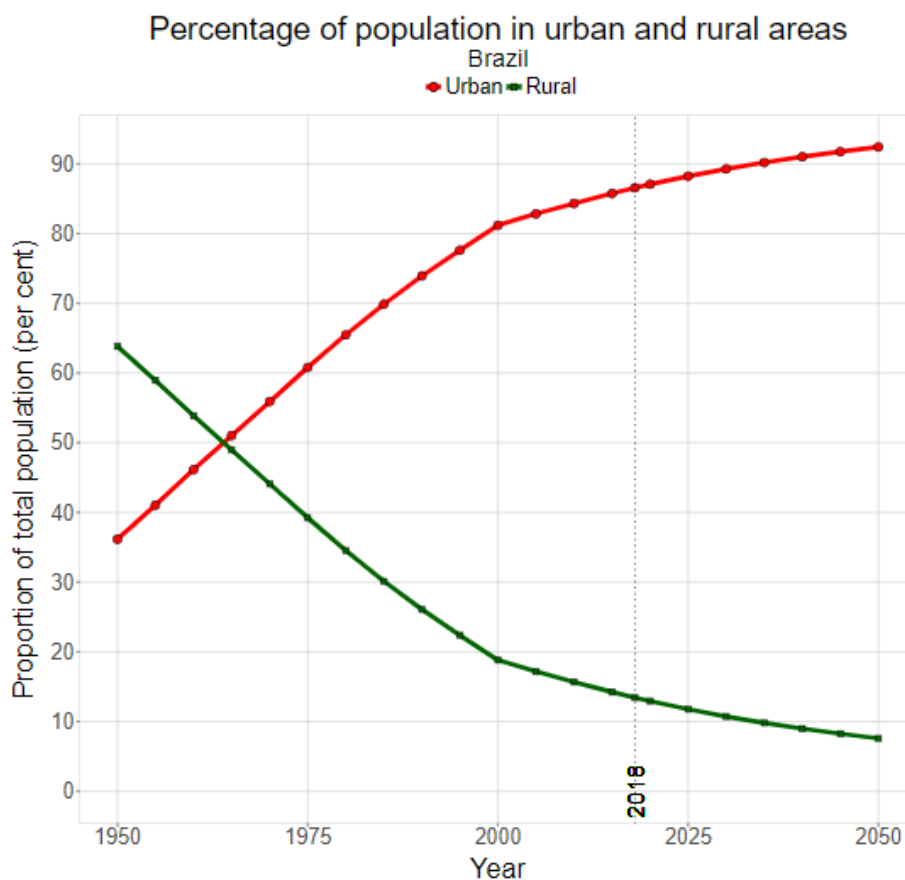
Fonte: ONU-HABITAT (2022).

O grau ou nível de urbanização em cada localidade é tipicamente expresso pela porcentagem da população residente em áreas urbanas, cujos critérios são tipicamente definidos pelos governos nacionais para a diferenciação entre áreas urbanas e rurais em seus respectivos territórios (ONU, 2018b).¹³

No Brasil, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada em 2015 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IBGE], estima-se que cerca de 84,72% da população brasileira reside em áreas urbanas e 15,28% em áreas rurais. No mesmo sentido, os estudos realizados pelas Nações Unidas também apontam a alta taxa de crescimento urbano no território brasileiro desde 1950 e prospectam a continuidade deste crescimento ao longo dos anos (Figura 3).

¹² A população urbana é calculada com base na porcentagem da população total de determinado território. In: <<https://population.un.org/wup/General/GlossaryDemographicTerms.aspx>> Acesso em 05 fev. 2023.

¹³ No Brasil, a definição do perímetro urbano é de competência dos municípios, observados os critérios definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] para a diferenciação entre áreas urbanas e rurais.

Figura 3 – Porcentagem da população urbana e rural no Brasil

© 2018 United Nations, DESA, Population Division. Licensed under Creative Commons license CC BY 3.0 IGO.

Note: Urban and rural population in the current country or area as a percentage of the total population, 1950 to 2050.

Fonte: ONU (2018a).

Para a compreensão do processo de urbanização brasileiro, é necessário dialogar com o contexto de urbanização global, marcado pelos modelos de urbanismo liberal, social, funcionalista, pós-moderno e sustentável, que fundaram as bases para a concepção atual de direito à cidade e de cidades sustentáveis.

O ponto de partida do processo de urbanização e, conseqüentemente, do surgimento das cidades, foi o século XVIII. Fruto da Revolução Industrial, a primeira modalidade de urbanismo foi permeada pela concepção liberal, tendo como base a noção civilista que privilegiava os direitos individuais e a propriedade privada de forma irrestrita, na qual o uso da terra era limitado às oportunidades e conjunturas do mercado (ALFONSIN, 2013, p. 180).

Na perspectiva liberal, o uso do solo era visto meramente como uma mercadoria e como um suporte do processo de acumulação de riqueza, sendo

considerado, portanto, de interesse da esfera privada, de modo que as questões urbanas eram reguladas de acordo com os interesses do mercado imobiliário (SINGER, 1982).

Assegurada a preservação da liberdade individual, a mais ampla possível diante do Estado (MELLO, 2008), não era admitido que os particulares se submetessem a prescrições positivas ou a regulações que ferissem a livre autonomia da vontade, havendo pouca margem para a atuação do Estado que comumente se abstinha das questões consideradas como atinentes ao âmbito privado (ROPPO, 2006).

Por consequência, o Estado tinha o papel de mero garantidor da autonomia individual e de protetor da esfera privada, cuja tutela estatal era voltada para a proteção do aproveitamento econômico do proprietário e para a proteção dos interesses de grupos dominantes e, deste modo, fechada à participação democrática das minorias (FERNANDES, 2006a):

O modelo de desenvolvimento urbano atual tem falhado com a maioria dos habitantes das cidades em lhes conferir uma vida urbana digna. Este modelo tem promovido a mercantilização da cidade que privilegia os grupos financeiros e de investidores em detrimento dos interesses e das necessidades da maioria da população urbana. Os efeitos do padrão de urbanização, como a gentrificação, a privatização dos espaços públicos e dos serviços básicos, a segregação urbana, a precarização dos bairros da população pobre, o aumento dos assentamentos informais, a utilização de investimentos públicos para promover projetos de infraestrutura que atendem aos interesses econômicos dos negócios imobiliários apontam que novos caminhos de vida e desenvolvimento nas cidades precisam ser adotados (...) (SAULE JÚNIOR, 2016, p. 73).

Deste modo, a atuação estatal era essencialmente voltada para a consagração de interesses econômicos que, de acordo com Edésio Fernandes (2006b, p. 43), “veem nas cidades tão somente o palco da acumulação de capital”, não havendo um olhar para as questões sociais, ambientais e culturais na construção e utilização do espaço urbano.

O capitalismo, como modelo econômico, passa a ditar as regras do desenvolvimento e crescimento das cidades. A aquisição de riquezas, aumento de produção, escoamento e tráfego de produtos, dentre outros fatores, passam a ser os aspectos fundamentais nas intervenções da cidade, deixando de lado aspectos como qualidade do meio ambiente e relações sociais (ARAÚJO JÚNIOR, 2011, p. 45).

Neste contexto, o crescimento urbano se deu em condições de *laissez faire*, o que culminou em uma tradição elitista e excludente no processo de desenvolvimento urbano, marcado pela ausência de elaboração de um planejamento adequado e de disponibilização de investimentos em infraestrutura que abarcassem o grande contingente de pessoas que se transferiram para as áreas urbanas (FERNANDES, 2006a).

Em razão da acelerada urbanização, as cidades não conseguiram absorver o novo quantitativo populacional existente em seus territórios, o que culminou em um desenvolvimento urbanístico de forma heterogênea e desequilibrada, marcado pela segregação territorial e exclusão social (OSÓRIO, 2004).

Com o crescimento acelerado das cidades, as decisões de planejamento urbano não são capazes de suportar a taxa de mudança. Assim, surgem problemas críticos em relação ao aumento populacional, uso insustentável de recursos naturais e gerenciamento ineficiente de resíduos, colocando em risco a economia, a ecologia e a qualidade da vida (Global Reporting Initiative, 2016). Com isso, as cidades se transformam em espaços urbanos que ameaçam o equilíbrio ambiental e geram diversos problemas sociais, impedindo que as mesmas exerçam sua função social que é oferecer serviços urbanos com equidade social e as condições adequadas para uma qualidade de vida urbana (MELO; *et al*, 2022, p. 92).

Alguns dos reflexos do crescimento desordenado das cidades foram o aumento de soluções urbanas improvisadas, a ampliação das sub-habitações e a intensificação dos conflitos urbanos (AMADEI, 2014), cujos fatores “conduziram inúmeros grupos sociais ao desemprego e subemprego, ao isolamento nas cidades e a todo tipo de exclusão e de exploração” (GUSTIN, 2008, p. 385).

Desta forma, apesar de as cidades serem eixos centrais para a produção de riqueza e de desenvolvimento, os benefícios que as cidades produziam não eram igualmente divididos, pois uma proporção considerável da população urbana permanecia sem acesso às suas benesses e estavam vulneráveis às suas mazelas, como pobreza, poluição e desigualdades (ONU, 2019).

O que caracteriza as cidades contemporâneas, sob os efeitos da globalização, é justamente a profunda desigualdade social na exposição aos riscos ambientais. Além das incertezas do desemprego, da desproteção social e da precarização do trabalho, os trabalhadores são submetidos aos riscos da moradia em encostas perigosas, beiras de cursos d'água sujeitas a enchentes, áreas contaminadas por lixo tóxico, situadas sobre gasodutos ou sob linhas de transmissão de eletricidade. Têm acesso também desigualmente aos recursos ambientais como água, saneamento e solo seguro (ACSELRAD, 2001, p. 23).

O Estado, em razão de sua omissão e negligência na elaboração do planejamento e da política pública urbana, é elencado como um dos principais atores na produção de segregação socioespacial, especialmente pela ausência de disponibilização adequada do acesso a serviços e equipamentos públicos:

A urbanização permitiu que os nossos cidadãos pudessem acessar os benefícios característicos das cidades, como a interação com outras pessoas, a criação de fontes de trabalho, o acesso a serviços e equipamentos e o gozo de espaços públicos. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento das nossas cidades e centros povoados não esteve e não está isento de carências e dificuldades. O maior destes problemas é a segregação social urbana, provocada por décadas de avanço na redução do déficit habitacional centrado apenas no aspecto quantitativo, sem prestar atenção na localização das habitações e ao seu acesso a determinadas bens públicos urbanos mínimos (RIVADULLA; MONTERO; SANTAMARÍA, 2019, p. 02, tradução nossa).¹⁴

A partir do século XX, com o advento de uma sociedade complexa, plural e fragmentada, constatou-se que o direito privado era insuficiente para lidar com as novas questões inseridas nos contextos jurídico, social e político da modernidade (TEPEDINO, 2021).

Com o surgimento do Estado de Bem-estar Social, passou a haver uma tendência mais intervencionista do Estado no e sobre o domínio econômico, a fim de garantir direitos econômicos, sociais e culturais e, ao mesmo tempo, efetivar os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana (AMARAL, 2021).

Essa mudança de paradigma culminou na necessidade de repersonalização do direito como um todo, sendo atribuídos novos fundamentos ao Direito e impostos limites à clássica autonomia da vontade por intermédio de normas imperativas, especialmente no tocante à imposição do uso da propriedade de acordo com o interesse social e o bem-estar comum da coletividade (AMARAL; HATOUM; HORITA, 2017).

¹⁴ No original: La urbanización ha permitido que nuestros ciudadanos puedan acceder a los beneficios característicos de las ciudades, como son la interacción con otros, la creación de fuentes de empleo, el acceso a servicios y equipamientos y el disfrute de espacios públicos. Al mismo tiempo, el desarrollo de nuestras ciudades y centros poblados no ha estado ni está exento de carencias y dificultades. El mayor de dichos problemas es la segregación social urbana, provocada por décadas de avance en la reducción del déficit habitacional centrados solo en el aspecto cuantitativo, sin fijar la atención en la localización de las viviendas y su acceso a determinados bienes públicos urbanos mínimos (RIVADULLA; MONTERO; SANTAMARÍA, 2019, p. 02).

Neste cenário que se coloca em evidência o surgimento do urbanismo social, que tem como marco o início da ampliação das políticas sociais e o aumento da intervenção estatal para a criação de novos modelos de cidades (AMADEI, 2014).

Antes de se alcançar esta ideia de urbanismo social, a doutrina aponta o surgimento do urbanismo funcionalista, a partir do aumento da intervenção estatal, marcado pela intervenção tecnocrática e pela ideia de “visão monumental das cidades”, havendo o predomínio da política urbanística em detrimento da política habitacional neste modelo (AMADEI, 2014).

A atuação tecnocrática se consubstancia na intervenção estatal pautada no racionalismo e na tecnicidade, cujos planos, zoneamentos e leis urbanísticas eram baseadas em regras elitistas e burocráticas, que desconsideravam a realidade socioeconômica da população em geral e não possibilitavam a participação de novos agentes no processo de planejamento urbano (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010).

A visão monumental das cidades tinha como ideia central identificar e separar as diferentes funções que o ser humano desenvolvia no território urbano (como habitação, trabalho, lazer, transporte, entre outros) e, posteriormente, planejar espaços específicos para tais fins, notadamente por meio de políticas de zoneamento e de planificações metropolitanas, como no caso de Brasília e suas cidades satélites (AMADEI, 2014).

Embora a perspectiva funcionalista tenha contribuído para o surgimento de novas formas de cidades, a doutrina aponta que tal modelo é utópico, pois não dialoga com a realidade local e com os interesses da população em geral (AMADEI, 2014).

Em razão das críticas, em meados da década de 60 começa a haver o declínio da visão utópica das cidades em razão da quebra da racionalidade urbana. Neste período surge o urbanismo pós-moderno, marcado pela ascensão de múltiplos pensamentos acerca das cidades e uma ampla diversidade de movimentos, muitos divergentes entre si (AMADEI, 2014).

É nessa pluralidade de linhas de pensamento que surge o conceito de Direito à Cidade, cunhado pelo filósofo e sociólogo Marxista Henri Lefebvre em 1968, por meio da obra intitulada “Direito à Cidade” - título original “Le Droit à la Ville”.

Marcado sensivelmente pela tradição marxista, o autor questiona a forma capitalista de construção do espaço urbano, a maneira pela qual o espaço urbano é mercantilizado e, ainda, a concentração do poder de transformação desse espaço nas mãos de poucos:

Em uma perspectiva teórica, a ideia de um "direito à cidade" foi mencionada pela primeira vez por Henri Lefebvre, o filósofo e sociólogo francês que, em 1969, ainda sob o impacto dos acontecimentos de 1968 em Paris, escreveu um livro até hoje influente nos estudos de urbanismo, intitulado precisamente "O direito à cidade". Naquele momento, o tema do debate de Lefebvre era uma reflexão sobre as mudanças pelas quais as cidades passavam naquele momento histórico, com a transmutação de seu tradicional valor de uso para os cidadãos, em valor de troca, com todos os conflitos que decorrem dessa transformação da cidade em mercadoria, através da expansão da industrialização naquele período (ALFONSIN; *et al*, 2017, p. 1218-1219).

Na visão de Henri Lefebvre (2001), o processo de industrialização é o ponto de partida da problemática urbana, pois considera que a industrialização altera a realidade urbana preexistente e, em razão da sua lógica capitalista e liberal, torna o núcleo urbano um produto de consumo, pautado meramente em seu valor de troca.

Em sua obra, argumenta que a industrialização subordina o desenvolvimento da cidade ao poder econômico, visto que o sistema corporativo tem o poder de delimitar as atividades e o uso do espaço urbano. Em razão do formalismo, cientificismo e estetismo presentes no processo de construção das cidades, sustenta que o desenvolvimento urbano era voltado para a satisfação do mercado e do "apetite dos consumidores", cujo modelo tende a não dialogar com a realidade e a negligenciar o fator humano (LEFEBVRE, 2001, p. 31).

A indústria e o processo de industrialização assaltam e saqueiam a realidade urbana preexistente, até destruí-la pela prática e pela ideologia, até extirpá-la da realidade e da consciência. Conduzida segundo uma estratégia de classe, a industrialização se comporta como um poder negativo da realidade urbana: o social urbano é negado pelo econômico industrial (LEFEBVRE, 2001, p. 28).

Neste cenário, o debate sobre direito à cidade se insere no contexto de *comoditização* da terra urbana, no qual a cidade é considerada, "antes de mais nada, um grande mercado", constantemente capturada pelos interesses do sistema financeiro (BALDIM, 2018, p. 18), o que acarreta a privatização do espaço público e na intensificação da exclusão e segregação social e espacial nas áreas urbanas (SAULE JÚNIOR, 2005).

Em sua crítica, Henri Lefebvre defende que as cidades "são centros de vida social e política onde se acumulam não apenas riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras". Para o autor "a própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na

direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos” - ou seja, defende que a cidade deve ser vista sob a ótica de seu valor de uso e não como um produto orientado ao seu valor de troca (LEFEBVRE, 2001, p. 12).

O conceito de direito à cidade trazido pelo autor se trata do “direito dos cidadãos e dos grupos que eles constituem de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação e de trocas” (LEITE, 2018, p. 241). Argumenta que o direito à cidade pressupõe o direito à vida urbana e ao uso pleno da cidade, uma vez que a cidade é um espaço de “produção e reprodução de seres humanos por seres humanos” (LEFEBVRE, 2001, p. 52).

Tal concepção exige um modelo orientado para a satisfação das necessidades sociais, mediante um diálogo entre diversos pontos de vista,¹⁵ muitas vezes contrapostos, sob pena de haver crescimento quantitativo desacompanhado de desenvolvimento qualitativo nas áreas urbanas (LEFEBVRE, 2001, p. 52).

Em síntese, o direito à cidade se traduz como um novo paradigma que busca romper com a matriz lógico-formal para a formação do espaço urbano nas sociedades capitalistas. A partir da contribuição político-filosófica Henri Lefebvre, surgiram novas formas de se pensar as cidades, sendo fundadas as bases para o surgimento da perspectiva jurídica e positivação do direito à cidade (SANCHES; ARAÚJO JÚNIOR, 2017).

No âmbito internacional,¹⁶ o debate sobre direito à cidade foi introduzido inicialmente pelo Fórum Social Mundial, que culminou na elaboração da Carta Mundial do Direito à Cidade em 2005, com o objetivo precípua de elevar o direito à cidade à condição de um novo direito humano e a contribuir para a modificação da realidade urbana mundial (SAULE JÚNIOR, 2016).

Posteriormente, outro documento relevante para a consagração do conceito de direito à cidade no âmbito internacional foi a Nova Agenda Urbana, na qual foi ampliada a ideia de direito à cidade, abarcando diversas dimensões até então

¹⁵ É neste sentido que a técnica da mediação pode ser considerada como um mecanismo de produção de cidades justas, como se pretende demonstrar ao final desta pesquisa.

¹⁶ De acordo com Saule Júnior (2016, p. 74), “os documentos de referência para a compreensão do direito à cidade como um direito humano emergente na nova agenda urbana são os seguintes: Carta Mundial do Direito à Cidade (2005); Carta Europeia dos Direitos Humanos nas Cidades (Saint-Denis, 2000); Direitos Humanos nas Cidades – Agenda Global (Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, do inglês United Cities and Local Governments – UCLG, 2009); Carta da Cidade do Direito à Cidade (México, 2009); Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (Fórum Urbano Mundial, 2010); Por um Mundo de Cidades Inclusivas (Comitê de CGLU sobre a Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos, de 2013); Inclusão Social e Democracia Participativa e os Princípios Gwangju para uma Cidade dos Direitos Humanos (2015)”.

inexistentes no conceito (SANCHES; ARAÚJO JÚNIOR, 2017).

Partindo da perspectiva de que o direito à cidade é um direito humano, este assume um compromisso com a dignidade da pessoa humana e com a garantia dos direitos humanos fundamentais, sendo possível afirmar, portanto, que o direito à cidade expressa a dignidade da pessoa na produção do espaço urbano (MATTOS, 2002).

Além de um direito humano, o direito à cidade se consubstancia em um direito coletivo, difuso e indivisível, aplicável a todas as cidades e assentamentos humanos e de titularidade de todos os habitantes das gerações presentes e futuras:

Com base nessa definição acima, o direito à cidade é um direito coletivo/difuso que vê a cidade como um espaço coletivo que pertence a todos os habitantes, que contém três elementos essenciais: proteção legal das cidades como um bem comum; direito coletivo/difuso; e a titularidade coletiva exercida por grupos representativos de moradores, associações de moradores, organizações não governamentais (ONGs), Defensoria Pública e Ministério Público, por exemplo. O direito à cidade deve ser adotado e compreendido na nova agenda urbana como o direito de todos os habitantes, da presente e das futuras gerações, de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definido como um bem essencial comum para a qualidade de vida (SAULE JÚNIOR, 2016, p. 75).

Nesta perspectiva, se parte do pressuposto de que a cidade deve ser um espaço do usufruto coletivo, sem que haja a discriminação dos grupos mais vulneráveis em detrimento de outros (OSÓRIO, 2004), ou seja, deve ser considerada como um bem comum:

A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes: a cidade livre de qualquer forma de discriminação; a cidade com cidadania inclusiva; a cidade com maior participação política; a cidade que cumpre as suas funções sociais; a cidade com espaços públicos de qualidade; a cidade com igualdade de gênero; a cidade com diversidade cultural; a cidade com economias inclusivas; a cidade com um ecossistema comum que respeite os vínculos rural-urbanos. (SAULE JÚNIOR, 2016, p. 75).

Deste modo, além de buscar reverter a predominância dos valores econômicos sobre as funções sociais da cidade, o conceito de direito à cidade passou a englobar o objetivo de construção de uma cidade plural, democrática e justa, mediante a redução das vulnerabilidades por meio do Direito Urbanístico e da política urbana (FAUTH; CAVALLAZZI; 2016).

O direito à cidade é um novo paradigma que fornece uma estrutura alternativa

de repensar as cidades e a urbanização, com base nos princípios da justiça social, da equidade, do efetivo cumprimento de todos os direitos humanos, da responsabilidade para com a natureza e as futuras gerações, e da democracia local (SAULE JÚNIOR, 2016, p. 74).

Na perspectiva da cidade como um verdadeiro bem comum, o direito à cidade tem em seu núcleo um sistema composto por diversos direitos sociais, sem hierarquia, abrangendo o direito à vivência, a educação, a saúde, a seguridade, ao transporte público, meio ambiente equilibrado, ao patrimônio cultural, histórico e paisagístico, entre outros (FAUTH; CAVALLAZZI; 2016).

No mesmo sentido, Jussara Romero Sanches e Miguel Etinger de Araújo Júnior (2017, p. 08), pontuam que o direito à cidade “não se compreende como mero acesso ao espaço urbano”, devendo ser assegurada a garantia de acesso à infraestrutura pública e aos serviços públicos correspondentes, mediante um processo participativo e democrático para a concretização das necessidades coletivas:

Direito à cidade configura-se como o direito a ter uma moradia digna, direito a participar da produção do espaço urbano, participar da propriedade urbana, direito ao acesso a serviços e à infraestrutura pública, à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer, à justa distribuição dos bônus e dos ônus do desenvolvimento” (SANCHES; ETINGER, 2017, p. 15/16).

O direito à cidade pressupõe a participação popular nos rumos da cidade, a fim de garantir a democratização das formas de acesso ao solo urbano e a inclusão social no processo de construção da ordem jurídico-urbanística (MELLO, 2017)

Nessa perspectiva não se garante apenas a liberdade individual para acessar aos recursos urbanos, mas também o direito dos indivíduos de transformarem a cidade segundo as necessidades de todos:

A questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos (HARVEY, 2012, p. 74).

Ou seja, o direito à cidade compreende o “direito de todos os cidadãos terem o desenvolvimento de suas cidades planejado de acordo não só com os interesses individuais dos proprietários imobiliários, mas, sobretudo, de acordo com os interesses

sociais da comunidade – e da cidade – como um todo” (FERNANDES, 2006b, p. 45).

O exercício do direito à cidade implica o reconhecimento da dimensão do cotidiano, a desalienação da sociedade, bem como, inclusive e em última instância, a revisão da democracia representativa, uma vez que até mesmo a concepção de cidade e do exercício da política estaria atrelada aos seus espaços públicos (BALBIM, 2018, p. 23).

Deste modo, não há o que se falar de direito à cidade sem a democratização da gestão urbana e a inclusão da sociedade civil no processo de tomada de decisão, especialmente, porque uma cidade de um “pensamento único”, acaba sendo, por consequência, a cidade de um “ambiente único” - o ambiente dos negócios” (ACSELRAD, 2001, p. 22).

Em suma, o direito à cidade pressupõe um desenvolvimento urbano pautado no respeito aos direitos humanos, na garantia de direitos sociais e melhoria da qualidade de vida, na proteção do meio ambiente e na democratização da seara pública, a fim de conformar os interesses privados aos interesses da coletividade, observada a promoção da sustentabilidade nos contextos urbanos.

No final do século XX, com o advento da ideia de desenvolvimento sustentável, surge a concepção de uma política urbana integrada com a política ambiental e social, tendo como base diversos documentos internacionais sobre o tema, como a Carta Urbana Europeia (1992), Agenda 21 - Conferência do Rio (1992), Declaração Habitat II de Istambul (1996), entre outras (AMADEI, 2014).

Na perspectiva sustentável, o crescimento urbano está intimamente relacionado às dimensões social, econômico e ambiental, tendo como pressuposto a garantia de que os benefícios da urbanização sejam devidamente compartilhados entre todos, especialmente das pessoas em situação de vulnerabilidade:

A urbanização bem gerida, informada por uma compreensão das tendências populacionais a longo prazo, pode ajudar a maximizar os benefícios de altos níveis de densidade, minimizando a degradação ambiental e outros potenciais impactos adversos de um número crescente de moradores da cidade. Para garantir que os benefícios da urbanização sejam compartilhados e que ninguém seja deixado para trás, as políticas para gerenciar o crescimento urbano precisam garantir acesso a infraestrutura e serviços sociais para todos, concentrando-se nas necessidades dos pobres urbanos e outros grupos vulneráveis para moradia, educação, saúde, trabalho decente e um ambiente seguro (ONU, 2018b).

Além dos diplomas internacionais, a perspectiva do direito à cidade e a consagração da perspectiva das cidades sustentáveis também é prevista no

ordenamento jurídico brasileiro, tendo como marco a Constituição Federal (1988) e a Lei Nacional de Política Urbana, denominada Estatuto da Cidade (2001).

Nesse contexto é necessário identificar a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil, também marcado pela tradição elitista no processo de desenvolvimento urbano e pelo modelo insustentável de desenvolvimento - historicamente excludente e não aberto à participação popular -, e, a mudança no paradigma jurídico-urbanístico introduzida pelo advento da nova ordem constitucional e do Estatuto da Cidade.

No intuito de promover a reforma urbana, a legislação nacional estabelece diversas diretrizes para a garantia do direito à cidade e do direito a cidades sustentáveis, tendo como marco a gestão democrática para a formulação, execução e acompanhamento do desenvolvimento urbano, cujos instrumentos jurídicos-urbanísticos serão objeto do capítulo subsequente.

3.2 REFORMA URBANA E O NOVO PARADIGMA JURÍDICO-URBANÍSTICO BRASILEIRO

A partir da análise da trajetória do desenvolvimento urbano no contexto brasileiro, é possível identificar as particularidades do processo de urbanização no âmbito local e as mudanças na ordem jurídico-urbanística ocasionadas pelo surgimento da concepção de sustentabilidade ao Direito Urbanístico, sobretudo para a consagração do direito a cidades sustentáveis.

A regulamentação jurídica sobre o uso da terra no território brasileiro remonta ao tempo do Brasil Colônia, marcado pelo regime das sesmarias que regrava a forma de uso do solo mediante uma concessão de domínio realizada diretamente pela Coroa ao particular, com objetivo de ocupar as terras e torná-las produtivas (ALFONSIN, 2001, p. 311-312).

Em 1850 houve a promulgação da Lei de Terras, que deslegitimou a posse como um meio idôneo de acesso ao solo e determinou titulação da propriedade como o instrumento legal para a sua aquisição, havendo a consagração da perspectiva do uso do solo como mercadoria no território nacional (ALFONSIN, 2001, p. 311-312).

Tal determinação legal foi reforçada pelo advento do Código Civil de 1916, que expressava a ideologia do legalismo liberal, fundado na noção da propriedade individual de maneira quase que absoluta, na qual a questão monetária é indispensável para a ocupação do solo urbano, fazendo com que “a produção social

do espaço urbano se dê por meio de processo informais de acesso ao solo e à moradia nas cidades” (FERNANDES, 2006a, p. 04).

A partir daí a história é bem conhecida: essa determinação legal relativa à propriedade da terra, posteriormente reforçada pelo caráter absoluto assumido pelo direito de propriedade no Código Civil de 1916, se combinou a uma legislação urbanística cada vez mais sofisticada e que reforçou a partição do território das cidades entre zonas “dentro da lei” e zonas “fora da lei”, ou legal/ilegal, formal/informal, regular/irregular. O fato é que essa perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico, condena uma boa parte da população das cidades a uma condição de subcidadania, já que sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. Derivou daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões já bem infraestruturadas da cidade. Assim, a irregularidade jurídica/urbanística da ocupação serve como uma espécie de “escudo” para justificar o abandono dos territórios “fora da lei” pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta (ALFONSIN, 2001, p. 311-312).

Historicamente, a tradição incipiente de estudos jurídicos urbanísticos no Brasil foi essencialmente legalista e comprometida com princípios e valores do direito privado, reduzindo sobremaneira o escopo para a ação do Estado no controle dos processos de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, de forma a compatibilizar os diferentes interesses existentes no processo de desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2006a).

Na década de 60, o processo de urbanização é marcado pela primazia da política habitacional sobre a política urbana, com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Lei n. 4.380/64), legislação sobre a incorporação de condomínios (Lei n. 4.591/64), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço [FGTS] (Lei n. 5.107/1966) e Banco Nacional da Habitação [BNH] (AMADEI, 2014).

Neste período, também se destaca a realização do Seminário do Quitandinha em 1963, apontado pela doutrina como o primeiro movimento sistematizado voltado à Reforma Urbana, cujos debates resultaram na elaboração da proposta dos princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana (BASSUL, 2002).

Em meados da década de 70, começa a haver a valorização da política urbana, a fim de possibilitar a integração com a política habitacional existente, tendo como marco o surgimento das leis de zoneamento, novo Plano Diretor, Código de Obras, Lei de Áreas Verdes, nova regulamentação para arruamentos e loteamentos, entre outros (AMADEI, 2014).

Em razão do crescimento desordenado das cidades, na década de 80 houve a intensificação dos movimentos que sustentavam a necessidade de uma lei nacional destinada à política urbana (AMADEI, 2014), com o objeto de inserir a discussão sob a ótica do Direito Público, especialmente do direito urbanístico - que até então não era tratado como uma área autônoma do direito:

Quanto a essa questão do direito de propriedade, o jurista brasileiro deve fazer um esforço de "arrancar" o tratamento de direito de propriedade do Código Civil, do Direito Civil, e inserir a discussão sobre direito de propriedade no Direito Público, no Direito Urbanístico. Que o Código Civil regulamente as questões civis a respeito da propriedade: a definição da propriedade e das possibilidades econômicas de aproveitamento da propriedade é uma definição de ordem pública. É fundamental "arrancar" o direito de propriedade daquele contexto dos direitos individuais, no qual historicamente sempre se abrigou, para interpretá-lo à luz dos direitos coletivos reconhecidos (...) Para tanto, é preciso mudar o paradigma de interpretação. Estudar o Direito Urbanístico do Brasil no século XXI implica várias ordens de articulações básicas. A primeira é o esforço sistemático e consistente de interpretação das leis urbanísticas à luz dos princípios próprios do Direito Urbanístico. A segunda é caminhar para além dessa dimensão interna do Direito no sentido da construção de uma hermenêutica para a interpretação dos princípios legais a partir da consideração da análise crítica dos processos de produção de leis. De fato, é fundamental que se possa caminhar para além da leitura formalista, legalista, positiva e tradicional das leis, no sentido de entender como esse processo legislativo se dá - quem participa, como participa, etc. A lei não é feita pelo jurista, então, porque na interpretação dela, não se faz um esforço mais sistemático de se recuperar a finalidade e as intenções do processo jurídico-político, especialmente em torno do direito de propriedade? (FERNANDES, 2006a, p. 13).

É certo que a discussão sobre as questões urbanas é frequentemente influenciada por questões ideológicas, sendo necessária a desconstrução do mito de que o direito civil tem o condão de enfrentar um fenômeno multidimensional e complexo como a urbanização e, ao mesmo tempo, o reconhecimento acerca da supremacia do direito público sobre o direito privado para a consagração dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana (FERNANDES, 2006b).

Em razão da intensificação dos movimentos sociais e da difusão da ideia de necessidade de regulamentação da política urbana, houve a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano [CNDU], que contribuiu para a criação do Projeto de Lei n. 775 de 1983 (AMADEI, 2014), que dispôs sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano.¹⁷

¹⁷ O projeto tramitou no Congresso Nacional até 1988, quando houve a promulgação da Constituição Federal, sendo posteriormente apensado ao PL 2191/1989 e arquivado em 1995. BRASIL. **Projeto de Lei: PL 775/1983**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/182231>> Acesso em: 02 fev. 2023.

Outros documentos que deram suporte para a regulamentação da política urbana no cenário nacional foram os pareceres realizados pelos juristas Miguel Reale (RDP n. 75/42) e Hely Lopes Meirelles (RDP 73/95), nos quais afirmou-se a competência da União para a regulamentação de normas gerais e de caráter nacional sobre desenvolvimento urbano, cujo entendimento foi consagrado na Constituição Federal de 1988 (AMADEI, 2014).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi instituído pela primeira vez na história constitucional brasileira um capítulo próprio sobre política urbana (FERNANDES, 2006a), sendo considerado um novo paradigma jurídico-urbanístico e um marco para a reconstrução do espaço urbano no território nacional (CARVALHO; MORAES, 2018).

No texto constitucional, estabeleceu-se que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, consoante disposto em seu artigo 182¹⁸ (BRASIL, 1988).

Para tanto, foi atribuída à União a competência para estabelecer as diretrizes e normas gerais atinentes ao direito urbanístico (OLIVEIRA FILHO, 2018) e definida a competência do Poder Público municipal para o desenvolvimento da política urbana, sendo determinada a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 1988).¹⁹

Outro ponto importante para a reforma urbana no texto constitucional foi a consagração do princípio da função social da propriedade, sendo inserido no capítulo dos direitos e garantias fundamentais (Art. 5º, XXIII)²⁰, no capítulo da ordem econômica e financeira (Art. 170, III)²¹, no capítulo da política urbana (Art. 182, § 2º)²²

¹⁸ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

¹⁹ Art. 182, § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988).

²⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (BRASIL, 1988).

²¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III - função social da propriedade (BRASIL, 1988).

²² Art. 182, § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1988).

e no capítulo da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (Art. 184²³ e 186),²⁴ além de outros importantes instrumentos, como usucapião, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana [IPTU] progressivo e desapropriação (BRASIL, 1988).

Apesar do princípio da função social já ter sido previsto na legislação brasileira anteriormente, com o advento da Constituição de 1988 houve a operacionalização do princípio mediante a criação de mecanismos e instrumentos para a garantia de seu cumprimento:

Trata-se de princípio que já vinha sendo repetido por todas as constituições brasileiras desde a de 1934, sem que tivesse sido claramente definido em termos conceituais ou devidamente operacionalizado através da criação de mecanismos e instrumentos constitucionais e legais que permitissem e garantissem o seu cumprimento. Somente na Constituição Federal de 1988 o princípio da função social da propriedade urbana encontrou uma fórmula conceitual consistente, que pode ser assim sintetizada: o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe ao governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo (FERNANDES, 2006b. p. 39-40).

O princípio da função social, em síntese, trata-se de um direito coletivo e de responsabilidade conjunta de toda a sociedade, conformando o exercício do direito de propriedade ao interesse geral, a fim de que “o proprietário dê uma utilização socialmente justa ao objeto do direito de propriedade” (OLIVEIRA FILHO, 2018, p. 72).

Por se tratar de um princípio constitucional, a função social vincula diretamente o legislador, o Poder Público e toda a sociedade, no entanto, a definição sobre “o que é função social” não possui conteúdo pré-definido no texto constitucional, sendo inserida no processo político de elaboração das leis urbanísticas, cuja legislação infraconstitucional determina o conteúdo desse direito:

O que se propõe na nova ordem jurídico-urbanística no Brasil é que o direito de propriedade não tenha um conteúdo prévio, não tenha nem mesmo uma

²³ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (BRASIL, 1988).

²⁴ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos (BRASIL, 1988).

listagem de critérios a serem obedecidos para se poder dizer se a propriedade cumpre ou não sua função socioambiental. O que a Constituição Federal de 1988 fez com extrema sabedoria, a meu ver, foi inserir a definição desse direito num processo político. Em outras palavras, é o processo político de elaboração das leis urbanísticas que vai determinar o conteúdo desse direito. E a legislação urbanística e ambiental, sobretudo a de âmbito local e especialmente através da Lei do Plano Diretor Municipal, que vai dizer quando, em que condições e na medida em que a propriedade - privada e pública - cumpre a sua função social (FERNANDES, 2006a, p. 14).

Apesar da previsão constitucional, o processo de mobilização legislativa para a regulamentação do capítulo da Política Urbana demorou mais do que uma década, tendo como marco o protocolo do Projeto de Lei n. 5.788 de 1990,²⁵ que culminou na promulgação da Lei n. 10.257 na data de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade contou com a participação de diversos juristas atuantes na área do Direito Urbanístico e teve como destaque a positivação do direito à cidade e do direito à cidade sustentável no ordenamento jurídico brasileiro:

A mobilização pela regulamentação do capítulo da Política Urbana durou nada menos do que 11 anos, já que o projeto de lei é protocolado em 1990 e a lei do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) é promulgada apenas em 2001. Os estudos realizados sobre a questão por diversos juristas da área do Direito Urbanístico não conseguem escapar de uma perspectiva analítica histórica, relatando que o projeto de lei do Estatuto da Cidade resgatou, em larga medida, os artigos originalmente apresentados na Emenda Popular da Reforma Urbana ao processo Constituinte. Assim, as diretrizes para a Política Urbana brasileira e os instrumentos jurídicos e urbanísticos incluídos no Estatuto da Cidade para buscar a efetividade daquelas diretrizes, são profundamente marcados pelo ideário da Reforma Urbana. Com esse dispositivo, o Brasil se tornou o primeiro país do mundo a positivar o direito à cidade. O artigo tem uma importância muito grande não apenas para o Direito Urbanístico, mas para todo o Direito Público brasileiro, orientando gestores públicos, bem como órgãos de controle da Administração Pública, em direção a uma cidade para todos e todas, capaz de garantir o acesso das populações urbanas a um conjunto de direitos urbanos dos quais uma enorme parcela da população brasileira está, hoje, apartada. Também é notável o esforço do legislador em fazer do direito à cidade um facilitador da aproximação do direito à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que se inscreve como "direito à cidade sustentável", na qual os bens materiais e simbólicos que integram a cidade devem ser preservados "para as presentes e futuras gerações (ALFONSIN; *et al*, 2017, p. 1220-1221).

O Estatuto da Cidade visa a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer as diretrizes da política urbana, por meio do estabelecimento

²⁵ BRASIL. **Projeto de Lei:** PL 5788/1990. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>> Acesso em: 02 fev. 2023.

de “normas de ordem pública e de interesse social para a regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, conforme disposto em seu artigo 1º, parágrafo único (BRASIL, 2001).

A referida lei tem como objetivo precípua conferir efetividade às normas constitucionais de eficácia contida (que não possuem autoaplicabilidade). Além disso, o estatuto regulamenta a política urbana mediante a consagração de direitos, deveres e sanções, instrumentos urbanísticos, institutos jurídicos, prazos e outras determinações até então inexistentes no ordenamento jurídico brasileiro (AMADEI, 2014).

A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, visando a reorientar a ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade, de acordo com novos critérios urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais (FERNANDES, 2006b, p. 71).

Por meio da regulamentação do capítulo constitucional sobre política urbana, o Estatuto da Cidade reafirma o planejamento urbano como uma função pública (CARVALHO; MORAES, 2018) e reafirma que o Direito Urbanístico constitui área autônoma do Direito, com objeto, princípios, leis e institutos próprios (FERNANDES, 2006b).

No intuito de consolidar o ideário trazido pela Constituição Federal, o Estatuto da Cidade rompe com o paradigma civilista e estabelece uma nova concepção ao urbanismo, pautado no tríplice enfoque da função social, sustentabilidade e equilíbrio, por meio do estabelecimento de normas cogentes e de interesse social (AMADEI, 2014).

A promulgação do Estatuto da Cidade tem um sentido absolutamente especial para as cidades brasileiras e para o ordenamento jurídico pátrio. Para os territórios urbanos, pela primeira vez, é dispensado um tratamento específico e preche de promessas de correção das graves distorções do processo de urbanização de nosso país. Para o Direito brasileiro, o significado é tão ou mais importante: rompemos com uma tradição de regulação do direito de propriedade pela matriz do liberalismo jurídico clássico e o alcance da novidade ainda irá surpreender os próprios juristas (ALFONSIN, 2001, p. 310).

O Estatuto da Cidade busca dar concretude à função social por meio da previsão de diversos instrumentos para a política urbana, sendo determinada a

observância do plano diretor e das necessidades dos cidadãos no tocante à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (BRASIL, 2001).²⁶

A função social da propriedade implica no reconhecimento de que a ordem urbanística é uma questão pública e que não deve ser determinada tão somente pelos interesses individuais, sendo considerada como um dos pilares do Estatuto da Cidade (FERNANDES, 2006a).

Culminando um processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é exatamente essa mudança de “olhar”, isto é, de paradigma conceitual de compreensão e interpretação, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio da função social da propriedade que, diga-se de passagem, se encontra presente de maneira central nas ordens jurídicas de muitos dos países capitalistas mais avançados. Antes da aprovação do Estatuto da Cidade, a resistência às políticas de gestão urbana baseadas no princípio constitucional da função social (e mesmo às outras leis urbanísticas, sobretudo às leis municipais) era frequentemente expressa através do argumento jurídico – falho, mas eficiente – de que o capítulo constitucional não seria autoaplicável; assim sendo, era preciso que uma lei federal o regulamentasse, já que somente uma outra lei federal poderia modificar os princípios do Código Civil sobre o direito de propriedade. Na falta de uma lei federal que tratasse do processo de desenvolvimento urbano, a ação do poder público nesse campo tinha de ser justificada por malabarismos intelectuais relacionando diversos princípios constitucionais em vigor, e que tratavam de aspectos parciais da questão. Mais de doze anos depois da promulgação da Constituição de 1988, uma tal lei federal finalmente entrou em vigor. Dessa forma, esse velho argumento não pode mais ser utilizado (FERNANDES, 2006b, p. 42).

O segundo pilar do Estatuto da Cidade funda-se no preceito da sustentabilidade nos espaços urbanos, a fim de assegurar a “qualidade de vida à população sem sobrecarga ambiental”, por intermédio da integração dos espaços urbanos, sejam públicos ou privados (AMADEI, 2014, p. 420).

Insta pontuar que, no direito brasileiro, a terminologia “cidade sustentável” foi implementada pela primeira vez pelo Estado da Cidade (SILVA, 2006), sendo colocada como um elemento-chave para o processo de desenvolvimento urbano.

No referido diploma legal, a garantia do direito a cidades sustentáveis é entendida como "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer,

²⁶ Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001).

para as presentes e futuras gerações”, consoante disposto em seu artigo 2º, inciso I (BRASIL, 2001).

Além do direito à cidade sustentável buscar compatibilizar as dimensões social, ambiental e econômica nos contextos urbanos, também possui uma função positiva “no sentido de permitir aos beneficiários da norma a exigência de adoção de políticas públicas pelo Estado para implementação efetiva dos direitos” (VIEIRA, 2012, p. 16).

O direito à cidade sustentável busca, portanto, consagrar uma vida urbana digna para todos e alterar o paradigma excludente no processo de desenvolvimento urbano, sob a defesa que o bem-estar não pode ser proporcionado para somente um grupo de indivíduos (SILVA, 2006).

O terceiro pilar do Estatuto da Cidade é o equilíbrio, cujo preceito determina que haja equilíbrio no processo de desenvolvimento urbano, com a justa distribuição dos ônus e dos bônus do desenvolvimento e o respeito do crescimento aos limites da sustentabilidade (AMADEI, 2014).

Por meio das leis e instrumentos urbanísticos disponíveis, Edésio Fernandes (2006b, p. 40) afirma que deve ser estabelecido o “equilíbrio entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização de um bem não renovável, essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades, que é o solo urbano”.

Tendo como mote a ordenação do desenvolvimento urbano com base na tríade da função social, sustentabilidade e equilíbrio, o Estatuto da Cidade prevê diversas diretrizes gerais relacionadas com a garantia do direito a cidades sustentáveis, gestão democrática, cooperação multinível, proteção ambiental, bem-estar social, entre outras (BRASIL, 2001).²⁷

²⁷ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

Dentre as diretrizes estabelecidas, a gestão democrática possui lugar de destaque na redação do Estatuto da Cidade, sendo reafirmada a primazia do social sobre o individual e assegurada a inclusão da sociedade civil no campo do regramento e da intervenção urbana (AMADEI, 2014).

O Estatuto da Cidade enfatiza os mecanismos de descentralização e de democratização, visando a garantir a participação efetiva da sociedade civil no processo de planejamento urbano e, “democratizar o processo de tomada de decisões e assim legitimar plenamente uma nova ordem jurídico urbanística de natureza social” (FERNANDES, 2006b, p. 47).

Em virtude do princípio da gestão democrática, foram modificadas, ao menos em tese, as relações entre o Estado e a sociedade civil mediante o estabelecimento de uma via para o diálogo entre público e privado (CARVALHO; MORAES, 2018). Inclusive, é necessário pontuar que o princípio da participação popular é um dos corolários da nossa democracia e atribui aos indivíduos o papel de corresponsáveis no processo de gestão e de poder (SÁ, 2001).

Por meio da disponibilização de instrumentos participativos na seara pública, é possível abarcar a dimensão social, política e econômica de projetos que envolvam interesses coletivos e que repercutem na configuração do espaço urbano, possibilitando um verdadeiro diálogo com o mundo da vida (SANCHES, 2015). Assim, a participação popular tem o condão de reduzir o descompasso existente entre a ordem jurídica institucional e a ordem urbana territorial, possibilitando a inclusão das práticas sociais da sociedade na construção do espaço urbano (FERNANDES, 2006a).

Nesta perspectiva, a gestão democrática pretende romper com o paradigma

-
- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
 - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
 - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
 - g) a poluição e a degradação ambiental;
 - h) a exposição da população a riscos de desastres.
- VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (...).

dos indivíduos como meros agentes passivos de políticas públicas, fazendo com que a população esteja envolvida nas questões da cidade em que está inserida. Essa inclusão social faz com que os projetos urbanísticos das cidades tragam maior sentimento de pertencimento à população e, assim, contribuam para o fortalecimento da cidadania (SANCHES, 2015).

Dessa forma, o indivíduo pode ser entendido como um administrador de seu próprio entorno, mais do que um cidadão que deve meramente seguir os preceitos normativos da sociedade em que vive. Dessa maneira, os cidadãos se habilitam a formular políticas públicas e a controlar socialmente o estado. Este, pode passar a ter cada vez mais uma identidade própria com sua gente e não figurar como um instrumento que paira acima de todos e em cujas ações não são percebidos os interesses e objetivos finais que as orientam. (MENEGAT; ALMEIDA, 2004, p. 185).

No mesmo sentido, Miguel Etinger de Araújo Júnior (2011) pontua que a cidade tem como núcleo fundamental a ideia de cidadania, especialmente em razão dos vínculos de afetividade existentes entre a população local:

A cidade, portanto, se apresenta como local propício para o debate e tomada de decisões em complementação ou até mesmo em substituição às práticas administrativas estatais que se mostram invariavelmente ineficazes na solução de demandas sociais contemporâneas, pois é nela que as pessoas estão mais próximas, travam vínculos de afetividade e se sentem partes de um conjunto estruturado de pessoas (ARAÚJO JÚNIOR, 2011, p. 47).

Sendo a cidade um lugar de espaço coletivo, essa cooperação entre diversos atores na construção do espaço permite um diálogo interdisciplinar e plural para lidar com as questões complexas e multifacetadas que envolvem os contextos urbanos (CARVALHO; MORAES, 2018).

Nesta seara, é possível afirmar, portanto, que o direito à cidade somente se efetiva a partir de um processo social e local, marcado pelo esforço comum do Poder Público, da iniciativa privada e dos demais atores sociais, sob pena de servir como um “instrumento para aprofundar a segregação urbana e os problemas ambientais, ao invés de resolvê-los” (MENEGAT; ALMEIDA, 2004, p. 183).

Em todos os níveis governamentais cabem a todos os atores sociopolíticos e agentes institucionais interessados na questão urbana defender, ampliar e aprimorar a nova ordem jurídico-urbanística que vem sendo sistematicamente criada no Brasil desde o processo de abertura política, e mais especialmente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do internacionalmente aclamado Estatuto da Cidade, de 2001 (FERNANDES, 2006a, p. 06).

Diante dessa perspectiva, se demonstra necessária a implementação de mecanismos contemporâneos de inclusão social para que sejam ampliadas as experiências democrático-participativas, de modo que o Estado e a sociedade civil trabalhem conjuntamente para a construção dos rumos da cidade e a criação de um futuro comum para as presentes e futuras gerações.

Nota-se que tanto o ordenamento jurídico brasileiro quanto o ODS 11 colocam a participação popular em lugar de destaque para a promoção de cidades e comunidades sustentáveis, sendo ressaltada a importância da colaboração entre parceiros públicos e privados para a construção de políticas urbanas mais resilientes, integradas e sustentáveis.

Tal questão coloca em destaque o problema-chave da presente pesquisa, que tem como objetivo geral demonstrar como promover mecanismos efetivos para o fortalecimento da gestão democrática e para a integração entre o Poder Público e a sociedade civil na promoção de cidades e comunidades sustentáveis. Para tanto, serão analisados os instrumentos jurídicos-urbanísticos disponíveis à sociedade civil e os desafios para a implementação da gestão democrática, haja vista o hiato existente entre a teoria e a prática no cenário brasileiro.

3.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES: PROMESSAS E DESAFIOS PARA A SUA CONSOLIDAÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade possuem lugar de destaque no tocante à busca da descentralização dos processos decisórios e do fortalecimento da democracia na seara urbana, mediante a ampliação das formas de participação política e de controle social na gestão das cidades, cuja concepção encontra-se alinhada com as atuais metas universais de desenvolvimento sustentável.

A participação política trata-se de um instrumento mediador e negociador do processo democrático, que comporta diferentes conceitos e definições ante o seu forte conteúdo ideológico (TOLEDO, 2017).

Tal expressão designa uma série de atividades que têm como traço comum a ideia de “fazer parte” da coisa pública, sejam em processos decisórios ou não, e,

portanto, expressam desde o direito ao voto até o direito à informação, à liberdade de expressão, ao controle social, à participação direta na gestão pública, entre outros:

Na terminologia corrente da Ciência Política, a expressão “participação política” é geralmente usada para designar uma variada série de atividades, como o ato do voto, a militância num partido político, a discussão de acontecimentos políticos, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer de uma campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas (...) Resumidamente, o tema participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições. Contudo, por mais que existam inúmeras tipologias que especificam as diferentes categorias de participação, todas refletem ações dedicadas a “fazer parte” de determinados processos, decisórios ou não (TOLÊDO, 2017, p. 12-13).

Em razão da regulamentação da gestão democrática como pressuposto para a construção de cidades sustentáveis, o Poder Público passou a ter a responsabilidade na captação dos interesses, necessidades e demandas plurais existentes na sociedade contemporânea, no intuito de também englobar as dimensões sociais, ambientais e culturais nesse processo (AMADEI, 2014).

Sobre a temática, a gestão democrática é assegurada no Estatuto da Cidade por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, consoante disposto em seu artigo 2, inciso II (BRASIL, 2001).

Para a concretização da gestão democrática, o Estatuto da Cidade elencou um rol não taxativo de instrumentos a serem empregados tanto a nível nacional, estadual e local, como i) a criação de órgãos colegiados de política urbana; ii) a realização de audiências, debates e consultas públicas; iii) a execução de conferências sobre assuntos de interesses urbanos e, ainda, iv) a possibilidade de iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Art. 43)²⁸ (BRASIL, 2001).

Outro importante avanço trazido pelo Estatuto da Cidade foi o estabelecimento da participação obrigatória da população e associações

²⁸ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

representativas nos organismos gestores, a fim de garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania, conforme disposto na redação do artigo 45 do referido diploma legal (BRASIL, 2001).²⁹

Além dos instrumentos elencados, o direito coletivo ao planejamento das cidades ganhou maior expressão a partir da previsão constitucional acerca da obrigatoriedade de elaboração de plano diretor para os municípios com mais de 20.000 habitantes (FERNANDES, 2006a).

Diante do estabelecimento do Plano Diretor como instrumento básico de desenvolvimento da política e expansão urbana, o Estatuto da Cidade também regulamentou a participação popular obrigatória na elaboração do plano e na fiscalização de sua implementação (Art. 39) (BRASIL, 2001).

Isto porque o Plano Diretor trata-se de um instrumento de cunho normativo e regulador, de caráter democrático e participativo, servindo como um verdadeiro instrumento de transformação socioespacial e de inclusão dos “sujeitos historicamente invisibilizados” (CARVALHO; MORAES, 2018, p. 85).

No intuito de consagrar a perspectiva democrática na elaboração do plano diretor, o Estatuto da Cidade garante aos cidadãos i) a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade; ii) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e iii) o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Art. 40, § 4º) (BRASIL, 2001).

Outro importante instrumento previsto na legislação é a gestão orçamentária participativa, que determina a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001).³⁰

O orçamento participativo tem o objetivo precípua de promover a inclusão social na gestão do orçamento público, mediante a participação direta dos indivíduos no direcionamento dos recursos públicos disponíveis, a fim de “privilegiar os

²⁹ Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

³⁰ 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, 2001).

processos de deliberação local na determinação das prioridades orçamentárias” (KAZMIERCZAK; BRITO ALVES, 2013, p. 428). Tal instrumento reforça a vinculação entre a gestão democrática e o processo de formulação de políticas públicas, a fim de privilegiar as demandas coletivas existentes (SAULE JÚNIOR, 2005).

Da análise dos instrumentos delineados para a gestão democrática das cidades, sem olvidar de outros igualmente previstos no ordenamento jurídico pátrio, nota-se que houve um grande avanço para a mudança de paradigma jurídico-urbanístico no Brasil, no entanto, a materialização da ordem jurídica criada pela Constituição de 1988 e consolidada pelo Estatuto da Cidade ainda é um desafio a ser enfrentado, especialmente no tocante à efetiva inclusão dos atores sociais nesse processo:

Tudo isso é muito novo para as cidades brasileiras, territórios que - vistos como mercados e oportunidades de negócio pelos donos do capital imobiliário – nunca foram geridos pelo conjunto de seus cidadãos/atores sociais. Pelo contrário, a história de gestão urbana no Brasil é uma história de promiscuidade e troca de favores entre as elites locais e os ocupantes de postos de governo na administração pública. Assim, o desafio envolve dimensões jurídicas, sociais, políticas e culturais. Estamos diante de uma rara oportunidade de modificar uma matriz de gestão secularmente construída e que foi incapaz de colocar os direitos humanos e/ou o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado no centro da agenda e das preocupações governamentais. (...) Por óbvio não temos a ingenuidade de encarar a lei – tomada em si mesma – como panaceia para resolver a complexa equação urbana. Como já se disse, uma boa lei precisa de um bom processo de governança urbana para atingir adequadamente seus propósitos e realizar seu potencial. Lei é instrumento – a avaliação se dá na prática: quem opera, como opera, para quê e para quem opera são as perguntas fundamentais. Mas somos otimistas: acreditamos que o Estatuto da Cidade é marco de fundação de uma efetiva reforma urbana no Brasil. Se a Constituição Federal lançou as bases para tanto, o Estatuto começa a erguer sólidos alicerces de mudança. Qual o horizonte? Inclusão e Desenvolvimento Social, Incremento da cidadania e dos direitos humanos e sustentabilidade urbano-ambiental. (ALFONSIN, 2001, p. 316).

No mesmo sentido, Nelson Saule Júnior (2005, p. 01) elucida que “governar democraticamente as cidades, como territórios de grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural, de modo que sejam respeitados os direitos dos habitantes, é um desafio para a humanidade, no novo milênio”.

É certo que, historicamente, a tradição brasileira de participação política na gestão das cidades foi marcada essencialmente pelo clientelismo e pela exclusão social, não sendo considerados os interesses da sociedade civil nos processos

políticos, sociais e econômicos que está diretamente envolvida (KAZMIERCZAK; BRITO ALVES, 2013).

Apesar da reforma urbana e dos instrumentos previstos na atualidade para a gestão democrática, ainda se evidencia um hiato entre a teoria e a prática no cenário brasileiro, especialmente em razão da ausência de vontade política para a inclusão social e da habitual cooptação político-ideológica dos espaços públicos para a satisfação de interesses meramente privados.

Neste vértice, de acordo com o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030,³¹ as metas do ODS 11 encontram-se em retrocesso no território brasileiro, especialmente a meta 11.3 que estipula o dever de urbanização inclusiva e sustentável, mediante um planejamento urbano participativo e integrado (GTSCA2030, 2020; GTSCA2030, 2022).

Segundo o IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável,³² realizado em 2020, houve retrocesso da meta 11.3 em razão do Decreto n. 9.759/2019, que extinguiu consideravelmente os conselhos na Administração Pública, dentre eles o das Cidades, a fim de cercear a participação social por meio dos conselhos (GTSCA2030, 2020).³³

De acordo com o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA, 2019), a extinção dos conselhos decorrente do Decreto afeta sobremaneira a participação social nas políticas públicas brasileiras, em especial da política de desenvolvimento urbano, ante

³¹ O Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GTSC A2030) é uma coalizão que reúne cerca de 60 organizações não governamentais, movimentos sociais, fóruns, redes, fundações e federações brasileiras. O grupo incide sobre o Estado brasileiro e as organizações multilaterais, promovendo o desenvolvimento sustentável, o combate às desigualdades e às injustiças e o fortalecimento de direitos universais, indivisíveis e interdependentes, com base no pleno envolvimento da sociedade civil em todos os espaços de tomada de decisão.

³² O Relatório Luz da Sociedade Civil para a Agenda 2030 analisa e monitora a implementação das metas de objetivo de desenvolvimento sustentável no território brasileiro. A elaboração do relatório foi realizado em quatro fases: i) A primeira fase, de coleta e análise de dados, buscou responder aos indicadores das metas adequados à realidade brasileira, tomando por base os dados oficiais disponíveis; ii) A segunda fase do desenvolvimento do Relatório Luz foi a sistematização de todo o conteúdo recolhido para consolidá-lo em texto, produzido também por uma especialista na Agenda 2030; iii) A terceira fase correspondeu à validação do texto e dividiu-se em duas etapas. Inicialmente, a primeira versão do texto foi enviada para que os grupos focais responsáveis por cada ODS revisassem e sugerissem melhorias. Após a incorporação das sugestões, o segundo momento foi a revisão e validação final feita por todas as organizações que compõem o GTSC-A2030; iv) A quarta e última fase corresponde à realização da revisão ortográfica, editoração, o que inclui o desenvolvimento de gráficos e infográficos comparativos com objetivo de ilustrar os capítulos, e por fim, a publicação do Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento (GTSCA2030, 2020).

³³ Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019: Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

a extinção do Conselho das Cidades (ConCidades) e do Conselho Gestor do Fundo de Habitação para Interesse Social.

No Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas atuam como umas das principais formas de participação popular no âmbito dos três poderes e comumente são alvo de interferência política para a restrição de sua atuação, como se evidencia no Decreto nº 9.759/2019:

Os conselhos de políticas públicas, em que pese sua relevância em atender aos anseios da sociedade, foram duramente golpeados pelo Decreto nº 9.759/2019, com o argumento da racionalização da administração pública e com a proposta de controlar a “proliferação” de colegiados desnecessários, que segundo os idealizadores do decreto, não traziam resultados práticos positivos, ou esses eram desconhecidos (...) O Decreto nº 9.759/2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, vai na contramão de conceitos como governo aberto, transparência, participação e accountability (...) O que se percebe, com o Decreto nº 9.759/2019, é que se trata mais de uma medida de governo fechado, através da qual o Estado demonstra total desinteresse em ouvir as demandas da sociedade e, tampouco, em que haja um efetivo controle social das ações públicas (RODRIGUES, 2020a, p. 09-10).

Os desafios para a participação popular na seara pública também foram evidenciados no V Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, realizado em 2021, no qual foi averiguado que a meta 11.3 segue ameaçada pela redução da participação social nos conselhos e extinção de demais colegiados (GTSCA2030, 2021).

No último relatório realizado pelo grupo em 2022, denominado VI Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável,³⁴ também foi constatado o crescimento desmonte dos Conselhos Municipais de Habitação, mediante o esvaziamento ou extinção dos respectivos conselhos, o que influi negativamente na participação da sociedade civil e no monitoramento das políticas públicas:

Desde 2019, cresce o desmonte de Conselhos Municipais de Habitação, principalmente em seu papel de gestor da política no território, com 75% deles

³⁴ No relatório, foi estabelecido um projeto metodológico em quatro fases: “I) seleção e análise dos dados por grupos focais especializados em cada um dos ODS e classificação das metas com revisão dos pares; II) sistematização e padronização dos conteúdos com posterior revisão comentada pelos grupos focais; III) As pesquisas para a formulação dessa metodologia foram baseadas no Relatório do Desenvolvimento Sustentável da Fundação Bertelsmann em parceria com a Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável, validação da redação final pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 e revisão técnica; IV) produção do Relatório diagramado, em línguas portuguesa e inglesa, formatação para web e impressão” (GTSCA2030).

esvaziados ou extintos. Isso refletiu negativamente no monitoramento das políticas públicas nos diversos níveis de governo, aumentando a desregulamentação. Os debates durante o ano de 2021 sobre a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a revisão do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) ocorreram de forma virtual, em pleno auge da pandemia, restringindo o acesso (GTSCA2030, 2022).

Para a retomada do progresso das metas de desenvolvimento sustentável no país, sobretudo do ODS 11, o relatório consigna a necessidade de “retomar o debate com os movimentos sociais sobre o direito à cidade, articulando políticas de habitação, desenvolvimento urbano e saneamento ambiental com as políticas de saúde” (GTSCA2030, 2022, p. 66).

Além do retrocesso no tocante à gestão urbana participativa, o relatório também apontou a inexistência de dados e a ausência de transparências nas ações desenvolvidas pelo Estado, o que impede a avaliação, acompanhamento e monitoramento das metas internacionais de desenvolvimento, bem como ressaltou a importância da participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão:

Assim, neste país cada vez menos transparente, a produção do RL 2022 confirma a importância dos centros de pesquisa e das organizações da sociedade civil, uma vez que o monitoramento e o aperfeiçoamento de políticas públicas que nos levem a um futuro sustentável exigem evidências (GTSCA2030, 2022, p. 05).

Outro desafio relevante no tocante à gestão democrática é fazer com que a participação popular supere o modelo atual de mera formalidade, pois os mecanismos disponibilizados à sociedade comumente não favorecem um diálogo equitativo e qualificado entre a população e o Poder Público e, muitas vezes, são utilizados para o cumprimento das formalidades legais.

Não é raro acontecerem audiências públicas sobre temas de política urbana, nas quais os debates são prejudicados pela falta de conhecimento sobre o tema abordado. Em diversos casos, é possível constatar que os moradores de determinada área da cidade são “convidados”, sob o argumento da proteção de emprego e renda, para a satisfação de interesses privados dos grupos dominantes como a (des)regulação urbanística, angariação de votos políticos, entre outros.

Tal questão evidencia que a disponibilização de instrumentos para a gestão democrática, por si só, não tem o condão de implementar a inclusão social e a participação social de forma efetiva, devendo haver isonomia e o equilíbrio entre os indivíduos envolvidos no processo de comunicação, visando garantir condições iguais

de fala e de escuta, bem como diminuir as assimetrias de poder existentes, para que haja um grau de conhecimento suficiente sobre as circunstâncias fáticas e jurídicas que envolvam as decisões e os assuntos abordados durante os debates.

Por exemplo, para uma audiência pública ser considerada como um instrumento efetivo de democracia deliberativa e participação popular, Renato Nunes Rodrigues (2020b, p. 67) elucida que é necessário observar pelo menos quatro fatores: “i) em que circunstâncias ocorre a tomada de turno; ii) o uso de linguagem adequada por parte dos que presidem a Audiência Pública; iii) controle e acesso das falas e iv) existência ou não de deliberação”.

Nos estudos realizados pelo autor em quatro audiências públicas na cidade de Manaus,³⁵ foi constatada baixa adesão popular nas audiências, burocracia e formalidade na condução do rito, uso de linguagem inadequada e baixa deliberação com a sociedade civil (RODRIGUES, 2020b).

No tocante à burocracia e formalidade na condução do rito, não foram constatadas práticas que incentivem e facilitem a participação popular, ao contrário, foram verificados empecilhos para a expressão de ideias da população e dos grupos interessados, como a inscrição prévia para fazer uso da palavra, redução do tempo de fala, realização de propostas por meio de formulários escritos ao invés de debates orais, entre outros:

Apesar de aparentar um ambiente propício ao diálogo e à exibição de proposições embasadas por argumentações consistentes, a configuração das Audiências Públicas mais inibe do que incentiva as participações. A formalidade do acesso tende a estabelecer obstáculos ao debate, o controle de turno atua ativamente para impedir as discussões no momento que escolhe a partir de critérios escusos os membros da composição da mesa, e esses membros passam a ter prioridades na ordem e no tempo dos discursos. Em todas as audiências, sem exceção, os componentes da mesa foram os primeiros a argumentar e para estes não havia delimitação de tempo e, em decorrência disso, mais da metade do tempo total da reunião fora consumida por tais intervenções. O restante do horário ficou para intervenção da plenária, sendo que nessa fase era aplicava a rigorosidade temporal da fala. Apesar das prévias inscrições, nem todos os cidadãos conseguiam expressar sua opinião em decorrência do esgotamento do tempo (RODRIGUES, 2020b, p. 70).

³⁵ Audiência pública sobre transporte público, realizada em março/2013 na Câmara Municipal de Manaus; Audiência pública sobre emenda parlamentar, realizada em maio/2015 pelo Vereador Professor Bibiano; Audiência pública sobre mobilidade Urbana, realizada em fevereiro/2015 pelo Ministério Público Federal e Audiência pública sobre reforma da previdência, realizada em maio/2019 pela Câmara dos Deputados Federais (RODRIGUES, 2020b).

Quanto ao uso de linguagem inadequada, foi observada a aplicação do discurso de poder camuflado mediante o uso da linguagem técnica e a utilização de expressões e terminologias pouco conhecidas pelos cidadãos, o que dificulta um diálogo igualitário e a clareza sobre o que está sendo discutido:

Possuir a clareza do que está sendo discutido, conhecendo as limitações e possibilidades na construção das ações que afetam o coletivo, como capacidade orçamentaria, impacto social, mecanismo de fiscalização e acompanhamento de políticas, é parte inerente na busca do bem comum. Eis o motivo da obrigatoriedade de o Governo publicar com antecedência informações gerais sobre o tema que será abordado na Audiência Pública. Sem o conhecimento prévio de causa, o debate torna-se enfraquecido em sua efetividade e, neste sentido, as instituições públicas como proponentes e organizadoras das Audiências Públicas têm o dever moral de fazer uso de linguagem apropriada de acordo com o nível perceptivo intelectual do público. Esta linguagem não consiste apenas na prática do discurso falado, envolve a utilização de material ortográfico, o uso de imagens, símbolos e práticas estruturais que favoreçam a comunicação entre todos os autores envolvidos (...). No decorrer das observações das audiências, foi possível identificar o uso de expressões e terminologias pouco conhecidas pelo cidadão comum, apesar de temas abrangentes e de alcance a grande público, como Mobilidade Urbana de Manaus, Transporte Coletivo e a temática nacional que envolvia a Reforma da Previdência. De um lado observamos o uso de expressões como regras de transição, modal de sistema integrado, alíquota de contribuição e a projeção de gráficos pouco esclarecedores integrando as práticas discursivas das instituições. Do outro lado, estava a sociedade civil à míngua de dados técnicos e aparentemente sem consistência em suas proposições, ou seja, num debate que aparentemente não se construiu com base no uso de linguagem adequada que permitisse o acesso, e com ele, a participação democrática com fins de deliberação (RODRIGUES, 2020b, p. 72).

Partindo da problemática de que população local é ouvida, mas não verdadeiramente escutada, grande parte das políticas públicas ainda são implementadas de forma impositiva, excludente e não dialógica, não havendo a observação dos postulados de desenvolvimento sustentável, tampouco, das diretrizes elencadas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Exemplos dessa problemática, de acordo as autoras Adriana Goulart de Sena Orsini e Nathane Fernandes Silva (2013), podem ser evidenciados na implementação de projetos sociourbanos na Zona Leste do município de São Paulo, como no caso da Cidade Tiradentes, situada a 25km (vinte e cinco quilômetros) do centro de São Paulo, que se tratava de uma região com notório interesse político, dada a elevada expressão eleitoral do local.

Diante dos altos investimentos realizados na região pelo poder público a partir das décadas de 1970 e 1980, houve diversas intervenções urbanísticas e a

construção de uma grande área de conjuntos habitacionais, no intuito de diminuir o déficit habitacional existente em São Paulo e realocar a população de baixa renda de outras regiões do município (ORSINI; SILVA, 2013).

Em que pese a implementação da referida política pública seja essencial para a promoção do direito à moradia, as autoras elucidam que a Cidade Tiradentes “se assemelha a uma grande favela de conjuntos habitacionais, construídos por meio de projetos arquitetônicos arcaicos, que não atendem às demandas da população e acabam por ferir o direito à cidade de seus moradores”, não havendo a implementação de outras políticas públicas aliadas à política habitacional, como na área de mobilidade urbana, educação, emprego, saúde, lazer, entre outros (ORSINI; SILVA, 2013, p. 06).

Em razão da ausência da implementação de uma política pública alinhada aos anseios e necessidades da população local, Ronaldo de Almeida e outros (2008) também elucidam que tal intervenção pública acarretou outros problemas de ordem social e econômica na região, como o aumento dos custos de vida e do índice de desemprego:

Cidade Tiradentes tem um emprego a cada 398 indivíduos, o que tem por resultado o desgastante deslocamento diário de milhares de pessoas em direção às regiões centrais, o qual chega a demorar de quatro a cinco horas por dia no percurso casa-trabalho-casa, por meio de ônibus, trem, metrô e van (ou perua) (...) Uma ideia generalizada sobre Cidade Tiradentes é a de que o distrito é um "*depósito de gente*". Removidos de outras favelas da cidade, beneficiados por programas habitacionais do governo, pessoas que não conseguem pagar o custo de vida de outros bairros. Ainda que haja exceções, o "*ir morar na Cidade Tiradentes*" quase sempre representou uma das últimas opções, quando a possibilidade de se manter em locais mais ou menos distantes do Centro, onde o custo de vida é mais alto, já não era mais factível. Este fenômeno, já analisado pela literatura, refere-se à "inviabilidade" de moradia da camada mais pobre nos bairros periféricos consolidados. A paulatina melhoria das condições de habitação nesses bairros, expressa no acesso à infraestrutura urbana e no aumento dos equipamentos públicos, resultou no custo mais alto para seus moradores, seja na elevação do preço dos bens de consumo destinados a essa população, seja no preço dos impostos territoriais. Este fenômeno econômico provocou a "expulsão" de uma parcela da população para locais mais baratos, desprovidos de infraestrutura e de condições de moradia. Para os antigos moradores da periferia consolidada da Zona Leste que padeceram da "inviabilidade", a Cidade Tiradentes tem sido o destino e passa atualmente por um vertiginoso crescimento demográfico. Mudar-se para um local distante, principalmente do trabalho, torna a vida ainda mais difícil, aumentando as reclamações e o desinteresse em assumir a responsabilidade pelo local onde se vive, e assim pouco se contribui para sua melhoria. As precárias condições materiais fazem da Cidade Tiradentes um local de passagem, onde as pessoas não querem ficar por muito tempo, pois representa um ponto descendente na trajetória dos indivíduos. Em Cidade Tiradentes, constrói-se barato e vende-se barato porque o ônus de viver no bairro é alto. Esta lógica é um dos principais constituintes do fenômeno da segregação espacial, elemento fundamental para a

compreensão do padrão centro-periferia da cidade de São Paulo (ALMEIDA; *et al.*, 2008, p. 116)

Sobre o caso, Maria Gabriela Hita e John Gledhill (2010) asseveram que a ausência de consideração das necessidades e dinâmicas sociais existentes pode culminar no fracasso das políticas urbanas, mesmo que haja parcial melhoria dos serviços disponibilizados, como ocorreu na Cidade Tiradentes:

(...) modelos de habitação popular que não estejam bem adaptados às dinâmicas e práticas familiares e desenvolvimento dos modos de sociabilidade dos respectivos grupos alvos terminam por fracassar e são principais responsáveis por promover o declínio de seus diversos tipos e níveis de sociabilidade, mesmo quando os baixos custos e melhoria de serviços de novas moradias oferecidas possam estar acima do promédio ou do que o público-alvo tinha antes dessas intervenções. Esse foi o caso da construção do complexo habitacional da Cidade Tiradentes, num dos extremos mais distantes do centro da cidade de São Paulo (HITA; GLEDHILL, 2010, 192).

No contexto brasileiro, trata-se traço comum nas políticas urbanas a ausência de diálogo para a implementação das intervenções estatais nos territórios, especialmente nas áreas em situação de vulnerabilidade. Tais políticas comumente tendem a não considerar as formas de uso e ocupação do solo pelos moradores, deixando de fora dinâmicas e práticas locais importantes para aquele contexto social, em vez de integrá-las, o que agrava a segregação socioespacial existente (CUNHA; LOPES, 2012, p. 502).

De acordo com a doutrina, a ausência de diálogo e de canais efetivos de comunicação entre o Poder Público e a sociedade civil mostram-se como umas das principais causas de políticas públicas não sustentáveis nas áreas urbanas (ORSINI; SILVA, 2013).

Para a implementação de políticas públicas mais eficazes o Estado deve possuir abertura aos interesses e projetos da sociedade civil, ampliando os canais de participação popular na elaboração de políticas públicas (TONELLA, 2013), a fim de que seja superado o paradigma dos cidadãos como meros agentes passivos de políticas públicas (ARRUDA; MARY; SOUZA, 2016).

A introdução de processos participativos é essencial para abarcar a dimensão social e política de projetos que envolvam interesses coletivos, nos quais a opinião e as necessidades da população local são determinantes para garantir a melhor adequação das políticas urbanas (SANCHES, 2015).

A população deve estar envolvida nas questões da cidade em que está inserida, de modo que o desenvolvimento urbano traga melhorias em suas condições de vida, assumindo, assim, uma postura emancipatória e de mobilização; deve, portanto, ser ouvida pelos governantes para que, de forma conjunta, se alcance políticas públicas adequadas, que promovam um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, atingindo o escopo constitucional central de promoção da dignidade da pessoa humana (ORSINI; SILVA, 2013, p. 16).

A introdução de políticas sociourbanas de forma impositiva e não dialogada com a população local, além de contrariar o Estatuto da Cidade e as normas internacionais, também viola expressamente os postulados do Estado Democrático de Direito e perpetua a situação de invisibilidade e de marginalização a que está submetida (BAHIA; LUZ, 2017).

Tal situação revela o hiato existente entre a teoria e a prática no que pertine à participação política na construção dos rumos da cidade, especialmente dos grupos marginalizados ou das pessoas em situação de vulnerabilidade (KAZMIERCZAK; BRITO ALVES, 2013).

Sobre o tema, Hérculis Pereira Toledo (2017) adverte que, embora tenha sido fortalecido o espaço público para a abertura à participação social, é necessário ajustar as expectativas sobre as práticas participativas disponíveis, pois não necessariamente marcam a ruptura com o conservadorismo:

Se por um lado é possível reconhecer o fortalecimento do espaço público e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas públicas, em especial à esfera das ONGs e entidades do terceiro setor, por outro é necessário ajustar as expectativas quanto à contraditória institucionalização de práticas participativas inovadoras que não necessariamente marcaram a ruptura com o conservadorismo. E aponta para os limites da sociedade burguesa, no estágio do capitalismo atual, que reduz o espaço público moderno em privado (TOLÊDO, 2017, p. 17-18).

Nesta conjectura, Helena Pacheco Wrasse (2017, p. 71) pontua que, para que haja uma mudança política real, devem ser disponibilizados instrumentos “que de fato provoquem resultados diferenciados e auxiliem na redução de desigualdades e promoção de um diálogo social mais saudável enquanto sociedade entre si e com o poder público”, não podendo haver um mero “faz de conta” que existe uma comunicação eficiente.

Sobre tal problemática, o Instituto Cidade Sustentável (2023) pontua que para a concretização dos objetivos e metas da Agenda 2030 não é possível uma mera “transposição ou replicação de ações e políticas públicas”, sendo necessária a

atuação de “diversos atores locais para identificar e promover as adaptações necessárias para o contexto em que vivem”.

Neste cenário, o instituto pontua que os municípios terão que enfrentar e superar desafios para o fortalecimento da participação cidadã na consolidação dos ODS, sobretudo no tocante ao desenvolvimento institucional de uma governança democrática e à criação de um ambiente favorável à participação, para o envolvimento e o engajamento da população nos âmbitos locais:

O reconhecimento do papel ativo dos atores locais na promoção do desenvolvimento sustentável mostra que eles não são meros executores da Agenda 2030. Ao contrário, eles deverão participar das adequações das metas globais às realidades das comunidades locais, ou seja, assumir a corresponsabilidade na discussão, implementação e monitoramento de projetos estratégicos do município associados aos ODS. Afinal, ninguém melhor do que o cidadão para debater as prioridades de sua cidade. A criação de um ambiente favorável à participação possibilita a sensibilização e mobilização da população, ainda que tenham diferentes interesses e expectativas, ao passo que a institucionalização de uma governança local se torna necessária para assegurar a inclusão de uma diversidade de protagonistas locais, que assumirão o compromisso com a transformação econômica, social e ambiental. O primeiro desafio é despertar o interesse na participação e estimular o engajamento contínuo, enquanto o segundo estabelece os mecanismos legais que garantirão a participação de todos os atores, especialmente dos grupos mais vulneráveis. Uma solução adequada para ambos os desafios resultará numa participação ativa da sociedade civil no processo de tomada de decisões, na construção de políticas públicas e na implementação dos ODS. A apropriação de indicadores locais pode contribuir também nas duas esferas, tanto na gestão pública quanto no controle social. Assim como a análise de dados oferece ao gestor subsídios para a construção de políticas públicas e ações prioritárias, também é uma poderosa ferramenta de participação e monitoramento de avanços e retrocessos (INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2023).

A disponibilização de espaços e canais institucionais para a participação efetiva de diferentes atores sociais em conjunto com o Poder Público, possibilita a criação de uma rede para a elaboração, implementação, avaliação e divulgação de informações em relação aos projetos de desenvolvimento locais (TOLÊDO, 2017).

Instrumentos participativos oportunizam a formação de cidadãos mais envolvidos com a coisa pública, “informados dos acontecimentos políticos, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas e indiretas de participação e, ao mesmo tempo, interação social”. Deste modo, a participação significa estar plenamente integrado, ou seja, “ser e fazer parte” (TOLÊDO, 2017, p. 12).

Diante da ausência de vontade política para a inclusão social e da habitual cooptação político-ideológica dos espaços de debates públicos, para que sejam ampliadas as experiências democrático-participativas na gestão urbana, será investigada a viabilidade de utilização da mediação pela administração pública, cujo método pode ser adotado para promover a consensualidade e a abertura à participação popular na esfera pública.

4 MEDIAÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIVA: UM NOVO OLHAR PARA POLÍTICA URBANA

Tendo como base o hiato existente entre a teoria e a prática no tocante à gestão democrática no contexto brasileiro, a pesquisa investiga a partir do terceiro capítulo a possibilidade de utilização dos métodos autocompositivos pela administração pública, a fim de promover a consensualidade e maior abertura à participação social na esfera pública.

A possibilidade de adoção de métodos autocompositivos de forma extrajudicial pela administração pública trazida pela Lei n. 13.140/2015 reflete a mudança no paradigma clássico do direito administrativo, marcado essencialmente pelo legalismo, pela burocracia e pela centralização de poder.

Neste contexto, a pesquisa discorre acerca da necessidade de a administração pública superar o paradigma burocrático e hierarquizado construído ao longo do tempo a partir da utilização de instrumentos contemporâneos para garantir diferentes formas de efetividade do direito material, especialmente no tocante à promoção de uma gestão verdadeiramente democrática no plano prático.

A partir da utilização de métodos autocompositivos, se pretende contribuir para o surgimento de um direito administrativo dialógico e concretamente aberto à sociedade civil, a fim de que as relações travadas entre o Poder Público e a população local sejam mais horizontais e menos verticalizadas.

Dentre a vasta gama de métodos autocompositivos disponíveis, será apresentada a mediação como instrumento estratégico para o fortalecimento da gestão democrática e construção de cidades e comunidades sustentáveis, uma vez que não atua tão somente como método de resolução de controvérsias, como também auxilia na consensualização da seara pública, mediante o (re)estabelecimento da comunicação e a estruturação de um ambiente construtivo para a efetiva participação dos envolvidos.

Por meio da figura de um mediador imparcial e neutro, o método tem como pressuposto a isonomia e o equilíbrio entre os indivíduos envolvidos no processo de comunicação, visando garantir condições iguais de fala e de escuta, bem como diminuir as assimetrias de poder existentes, para que haja um grau de conhecimento suficiente sobre as circunstâncias fáticas e jurídicas que envolvam as decisões e os assuntos abordados durante os debates.

Pautada na ideia de consensualidade, no diálogo colaborativo e na ideia de aprimoramento das relações humanas, a mediação permite a criação de consensos mais sólidos, uma vez que reconhece a capacidade dos cidadãos de se organizarem e de construírem decisões racionais, consideradas justas e legítimas por todos.

Tal concepção possui caráter democrático e empoderador, uma vez que busca “incorporar todas as vozes” e reforçar a autonomia individual e coletiva para a geração de capital social e humano, oportunizando a qualificação do debate e a formação de cidadãos mais envolvidos com a coisa pública.

Conclui-se ao final do capítulo que, mais do que um método de resolução consensual de conflitos, a mediação atua como uma verdadeira prática social transformativa, que reforça o *empowerment* individual e comunitário como um todo e, ainda, fortalece uma consciência democrática, cidadã e solidária entre os indivíduos, essencial para a efetivação da gestão urbana democrática e concretização de cidades e comunidades sustentáveis.

4.1 MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS PARA A CONSENSUALIZAÇÃO DA SEARA PÚBLICA

Para que seja possível a construção de cidades e comunidades verdadeiramente sustentáveis e inclusivas, é necessário o aperfeiçoamento de ferramentas que facilitem a participação popular no processo decisório, pois os mecanismos previstos na legislação brasileira para participação da gestão urbana comumente não favorecem um diálogo equitativo e qualificado entre a população e o Poder Público e, muitas vezes, são utilizados meramente para o cumprimento das formalidades legais.

A introdução de instrumentos negociais cooperativos, tal como os métodos autocompositivos, tende a contribuir para a promoção do diálogo entre as partes interessadas na esfera pública, podendo ser utilizados como uma forma de inclusão social e promoção da cidadania participativa, trazendo voz à sociedade e a introduzindo no processo de tomada de decisões.

Os métodos autocompositivos se tratam de instrumentos de resolução de conflitos que possuem características cooperativas, no qual os próprios indivíduos constroem conjuntamente uma resposta para a controvérsia (TRINDADE, 2019).

Diferentemente dos métodos heterocompositivos,³⁶ nos quais os indivíduos transferem a um terceiro a decisão para resolução do impasse, os métodos autocompositivos tem como base a preservação da autonomia das partes envolvidas para a construção consensual de suas próprias decisões (MAIA NETO, 2017).

Tendo a consensualidade como pressuposto, os métodos autocompositivos também podem ser denominados como "não adversariais", pois independem de decisão impositiva de um terceiro acerca da controvérsia e estimulam a responsabilização dos envolvidos para o desenvolvimento de uma resposta que satisfaça aos interesses de todos (WRASSE, 2017).

Métodos autocompositivos de tratamento de conflitos são aqueles nos quais as próprias partes interessadas, consensualmente, constroem a resposta para a controvérsia, podendo ou não contar com o auxílio de um terceiro, facilitador do diálogo, que, conforme o caso, inclusive poderá propor soluções para se auferir o acordo. Diz-se que o processo é de autocomposição, posto que são as próprias partes envolvidas, que tentam, por elas mesmas, chegar a um acordo recompondo os aspectos afetivos, jurídicos, patrimoniais, entre outros (TRINDADE, 2019, p. 20).

Dentre os diversos métodos autocompositivos disponíveis, que podem ou não contar com o auxílio de um terceiro (não dotado de poder decisório), destacam-se a negociação, a conciliação, a mediação, a advocacia colaborativa, a constelação e os círculos restaurativos, podendo haver também outras práticas inominadas de autocomposição (TARTUCE, 2018).

Atualmente, os métodos autocompositivos podem ser utilizados tanto na esfera privada quanto na esfera pública, seja de forma extrajudicial ou judicial para o tratamento de controvérsias.

No ordenamento jurídico brasileiro, a autocomposição tem como marco a "política de pacificação" preponderantemente difundida pelo Conselho Nacional de Justiça [CNJ], que inicialmente formalizou as bases da Política Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos, a partir de um movimento de consensualização do Poder Judiciário, que estabelece a utilização dos métodos autocompositivos como solução prioritária para a resolução de conflitos de interesses (SILVA, 2012).

³⁶ Os mecanismos de resolução de conflitos podem ser heterocompositivos ou autocompositivos. Os métodos heterocompositivos se caracterizam por sua natureza impositiva, pois as os indivíduos transferem para um terceiro a decisão para resolução do impasse, como a arbitragem ou a jurisdição estatal. Ou seja, nestes casos um terceiro será responsável por emitir uma decisão que irá vincular as partes, tanto em relação ao seu conteúdo quanto ao seu cumprimento (TARTUCE, 2018).

Exemplos da implementação desta nova perspectiva no ordenamento jurídico brasileiro são a resolução 125/2010 do CNJ, que se destaca pela redação do seu Art. 1º: "Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade", bem como a Recomendação 50/2014 do CNJ, que determina a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos nos Tribunais, cuja obrigatoriedade é reiterada pelo art. 165 do Código de Processo Civil.³⁷

O Código de Processo Civil também traz regulações acerca do tema, tendo destaque o artigo 334 que ordena o encaminhamento obrigatório dos processos para a tentativa de conciliação ou mediação, salvo exceções previstas em lei, dentre outros dispositivos legais que alteram substancialmente a lógica processual civil para o caminho da consensualidade.

Outro destaque acerca da temática foi o advento da Lei n. 13.140/2015 que regulamenta o uso da mediação entre particulares e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, sendo expressamente autorizado o uso do método de forma judicial e extrajudicial na esfera pública.

A possibilidade de adoção de métodos autocompositivos de forma extrajudicial pela administração pública reflete a mudança no paradigma clássico do direito administrativo, marcado essencialmente pelo legalismo, pela burocracia e pela centralização de poder, legitimados pelo princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público, cujas premissas encontram-se na base do regime de direito público (FRANCO, 2018).

Imperioso pontuar que o regime de direito público é regido por um conjunto de normas jurídicas que disciplinam direitos, deveres e poderes relacionados à supremacia e à indisponibilidade do interesse público e dos direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2018). Em contrapartida, o regime de direito privado se caracteriza pela atuação dos indivíduos na perseguição de seus interesses particulares e rege-se pela autonomia da vontade e pela disponibilidade dos interesses envolvidos (AMARAL, 2017).

³⁷ Art. 165. "Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição". In: BRASIL. Lei n. 13.105, 16 mar. de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF.

Nas relações travadas pelos entes públicos, a atuação estatal encontra-se condicionada a diversas limitações legais, nem sempre exigível nas relações entre particulares, como regras de competência, procedimentos especiais, observância de princípios, como os da legalidade, impessoalidade, razoabilidade, motivação, publicidade e etc (DI PIETRO; MARTINS JÚNIOR, 2019).

Isto porque, enquanto as relações de direito privado visam a assegurar a satisfação de interesses individuais, as de direito público tem como objetivo precípua a proteção do interesse público, ou seja, dos interesses da sociedade como um todo (AMARAL, 2017).³⁸

O Direito Administrativo no ordenamento jurídico brasileiro fundamenta-se essencialmente nos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o privado, a fim de consagrar o bem da coletividade:

No Brasil, por sua vez, dois princípios fundamentam o Direito Administrativo – princípio da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o privado, pois essenciais na construção dos demais princípios do ordenamento (...) A expressão interesse público pode ser associada com o bem da coletividade e a percepção geral das exigências da vida em sociedade. A tradicional preponderância do interesse público sobre o particular vem se apresentando como um fundamento de vários institutos e normas do Direito Administrativo, mas também de prerrogativa e decisões, por vezes arbitrárias, da Administração Pública (WRASSE, 2017, p. 88-91)

Consoante Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 60), “o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais”, ou seja, ao assegurar o interesse público também se assegura os interesses de cada indivíduo como partícipe da sociedade.

Em prol da primazia do interesse público, nas relações de direito público não vigora, em regra, a ideia de igualdade jurídica entre os sujeitos, uma vez que o ente público possui prerrogativas especiais³⁹ que o privilegia em relação ao outro sujeito da relação jurídica⁴⁰ (MELO, 2003).

³⁸ As relações jurídicas de direito público possuem algumas características essenciais que as distinguem das relações de direito privado. A primeira característica é que possuem pelo menos uma pessoa jurídica de direito público, pois inexistente relação de direito público em que ambos os sujeitos são particulares. A segunda característica é as relações serem regidas pelo interesse público predominantemente (MELO, 2003).

³⁹ Em razão do interesse público, o Estado goza de prerrogativas e privilégios nas relações públicas, como a autotutela, a autoexecutoriedade, a imunidade tributária, entre outros (MELLO, 2015).

⁴⁰ De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 72), “quem exerce função administrativa está adstrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da Administração é legítimo se, quando e na medida indispensável ao atendimento dos interesses públicos.

Tal paradigma demonstra a condição de superioridade e de verticalidade existente nas relações travadas entre o Poder Público e os particulares, ao contrário da horizontalidade tipicamente existente nas relações privadas (MELLO, 2015).

De acordo com o posicionamento de Maria Sylvia Di Pietro e Wallace Martins Júnior (2019, n.p.), a condição de verticalidade é legítima na medida que “não há como haver inteira igualdade entre o particular e a Administração Pública, porque esta personifica o poder; ela atua em nome do Estado”.

Apesar da condição de verticalidade ser legítima em prol da satisfação do interesse público, é certo que tal expediente tem sido utilizado pelo poder público para legitimar a implementação de uma administração autoritária, pautada na imperatividade e unilateralidade (FRANCO, 2018), na qual não se tem a efetiva inclusão social para definição sobre o que, de fato, é interesse público.

Por tratar-se de um modelo tipicamente verticalizado, comumente se tem a configuração de um ambiente fechado ao diálogo e a formação de relações assimétricas entre o Poder Público e os particulares:

Nesse modelo hierarquizado clássico, o liame entre o Poder Público e o particular é assimétrico, razão pela qual não há espaço para o diálogo coordenado entre eles. A ausência de um relacionamento paritário impede que haja uma participação construtiva do cidadão direcionada a criar, em conjunto, soluções para os conflitos surgidos perante a Administração Pública (...) Essa concepção – até hoje verificada em um número significativo de entes, entidades e órgãos públicos, provavelmente a maioria – é decorrência, dentre outros fatores, de uma visão anacrônica a qual preconiza que a Administração Pública se relaciona com os administrados por meio de um vínculo de subordinação. Partindo de uma relação absolutamente verticalizada, o Estado se coloca em uma posição de superioridade em face dos cidadãos, os quais, em uma situação de inferioridade, não ostentam condições para adequadamente opor os seus direitos ou deduzir os seus argumentos perante o poder de império estatal (FRANCO, 2018, p. 242).

Tendo como base tais premissas, o Poder Público tende a adotar uma posição hierárquica e adversarial em relação ao cidadão, não havendo abertura para a interlocução entre a esfera pública e a esfera social na prática administrativa. A ausência de um relacionamento paritário impede “que haja uma participação construtiva do cidadão direcionada a criar, em conjunto, soluções para os conflitos surgidos perante a Administração Pública” (FRANCO, 2018, p. 242-243).

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho (2009, p. 145) afirma que o direito administrativo em sua perspectiva clássica “exterioriza-se em concepções e institutos que refletem uma visão autoritária da relação entre o Estado e o indivíduo”. Neste

contexto, concebe o conceito de “direito administrativo do espetáculo”, que se caracteriza pela proliferação de institutos na prática administrativa desconexos da realidade e não comprometidos com a efetiva implantação de direitos fundamentais.

Diante de um sistema tradicionalmente marcado pela invisibilidade e pela ausência de protagonismo da sociedade civil nos processos políticos, os particulares são vistos como meros destinatários das políticas públicas e os seus interesses são considerados como secundários frente à administração:

O núcleo do Direito Administrativo do espetáculo reside no pressuposto de que o ser humano não é o protagonista nem da História, nem dos processos políticos, nem do direito. O Direito Administrativo do espetáculo costuma qualificar o ser humano como “o particular” ou “o administrado”. O particular é uma figura indeterminada e imprecisa, destituída de características diferenciais em face do Estado e da Administração Pública (sempre com iniciais maiúsculas). O administrado não tem rosto em face do Direito Administrativo, é quase uma sombra. O particular pode ter interesses, os quais são sempre secundários e devem ceder passo ao Bem Comum, à Ordem Pública e ao Interesse Público. O particular é o destinatário das competências administrativas. É tratado mais como objeto do que como sujeito, cabendo-lhe conformar-se com a sua condição de “sujeito administrado” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 148).

É certo que o direito administrativo, no entanto, passou por diversas transformações ao longo do tempo (ao menos no plano jurídico e teórico), especialmente em razão da constitucionalização, que reconheceu a supremacia da soberania popular e dos direitos fundamentais.

A partir do advento da Constituição Federal de 1988 e das reformas da administração pública delineadas a partir disso, se tem a tentativa de reformulação do modelo clássico adotado e a progressiva abertura do direito administrativo brasileiro à consensualidade (FRANCO, 2018).

Dentro desse novo marco jurídico-político, passou a reconhecer-se que o espaço constitucional não tinha apenas a função de regulamentar a estruturação do poder político e a proteção de direitos individuais, mas sim de garantir direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana (JUSTEN FILHO, 2009, p. 144).

No Estado Democrático de Direito, pautado na supremacia da soberania popular, a Constituição passou a “ser compreendida como um projeto de identidade da Nação, em que os cidadãos e o Estado se associam para modificar a realidade e tornar efetivos os valores fundamentais à civilização” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 144).

Tendo como base a soberania popular, fundaram-se as bases conceituais para o surgimento de uma administração participativa, dialógica desburocratizada, na qual se reconhece o espaço do cidadão para a construção conjunta do interesse público (TRINDADE, 2019).

O estabelecimento de um novo modelo de relacionamento entre a sociedade civil e a administração pública reflete o reconhecimento estatal de que “o protagonista do Direito, em especial do direito administrativo, é o ser humano” (JUSTEN FILHO, 2009).

Tal perspectiva consagra o princípio democrático na administração pública, que passa a ser voltada para o cidadão, para a promoção da dignidade humana e para a realização dos direitos fundamentais - não sendo, em tese, mais orientada apenas para o fortalecimento do poder estatal e para a consagração genérica do interesse público:

O Estado Democrático de Direito consagrado na Constituição visa a implantar um novo modelo de relacionamento entre cidadão/sociedade civil e Estado/Administração Pública. Como resultado da superação da visão estritamente “potestativa” de direito administrativo baseada na “autoridade estatal”, há uma alteração do próprio conceito de administrado, o qual não é mais concebido “como súdito, mas, sim, como verdadeiro cidadão dotado de direito e consumidor dos serviços públicos”. O caráter democrático do Estado impede o reconhecimento de uma posição de superioridade da Administração Pública em face dos cidadãos, conferindo um caráter de reciprocidade no relacionamento entre eles (FRANCO, 2018, p. 250).

A releitura do direito administrativo pressupõe, portanto, a “formatação de novos pilares baseados nas noções de participação, flexibilidade e consensualidade”, a fim de permitir o surgimento de relações entre os cidadãos e o Poder Público pautadas na horizontalidade (FRANCO, 2018, p. 251).

Tal perspectiva tem o objetivo de “construir um regime democrático no qual a sociedade civil se constitui em sujeito ativo e indispensável no processo decisório de governo”, permitindo que o Estado perca, ao menos em tese, o monopólio de produção e de proteção do bem público (TOLÊDO, 2017, p. 10).

Em que pese os fundamentos jurídicos e teóricos expostos, ainda é notório que a Administração Pública brasileira persiste em conservar, no plano prático, uma gestão pública burocrática e autoritária, além de utilizar instrumentos pouco efetivos para a participação popular e métodos conservadores para a resolução de controvérsias (TRINDADE, 2019).

Para que seja possível uma administração pública verdadeiramente consensual, dialógica e flexível no plano prático, é necessária a reestruturação da atuação da administração pública, mediante a harmonização do modelo de gestão pública adotado com os preceitos do Estado Democrático de Direito:

Trata-se de uma necessária reestruturação da Administração Pública capaz de possibilitar economicidade de tempo e de gastos públicos, simplicidade em trâmites e procedimentos internos, bem como apta a criar um ambiente realmente democrático, de efetiva participação popular e de assecução do direito fundamental ao acesso à justiça para todos os administrados. Contudo, a Administração Pública brasileira, tanto direta quanto indireta, ainda conserva uma gestão pública autoritária, hierarquizada e burocratizada e, utiliza métodos conservadores para solucionar suas controvérsias (TRINDADE, 2019, p. 80).

Para a promoção de uma administração pública mais consentânea, a adoção de métodos autocompositivos tende a contribuir para a promoção do diálogo e da integração entre o Poder Público e a sociedade civil, tornando a administração pública mais dialógica e alinhada aos anseios da população e aos ditames constitucionais.

Os métodos autocompositivos têm o escopo de promover o diálogo e favorecer a emancipação dos indivíduos, que são tidos como autônomos e responsáveis pela resolução de suas próprias controvérsias (TARTUCE, 2018).

Tais métodos contribuem para o fortalecimento das relações interpessoais e para o compartilhamento e troca de informações entre os envolvidos, mediante o emprego de ferramentas colaborativas para viabilizar a busca por interesses comuns (FRANCO, 2018).

Por meio da promoção de um ambiente colaborativo, os métodos autocompositivos contribuem para a mudança de paradigma nas relações travadas entre a administração e os cidadãos, mediante a substituição de uma cultura burocrática, autoritária e verticalizada por uma cultura de flexível, democrática e horizontal (CUNHA; LOPES, 2012).

A opção de aplicação de técnicas autocompositivas propicia, ainda, diminuição de custos financeiros, celeridade, flexibilidade nos procedimentos, manutenção dos relacionamentos entre os envolvidos (CNJ, 2016) e, principalmente, o atendimento das demandas e interesses dos cidadãos:

O uso dos mecanismos autocompositivos para resolver problemas, conflitos e controvérsias envolvendo Entes Públicos, aumenta a efetividade das soluções, auxilia no descongestionamento do judiciário, implanta um sistema

de múltiplas portas que favorece “o desenvolvimento das atividades administrativas e da governança pública, o atendimento das demandas e anseios dos cidadãos, bem como do setor produtivo”. Além disso, as benesses trazidas com a regulamentação desse instituto coadunam-se com as recentes mudanças do regime jurídico administrativo, perpetradas nos campos econômico, social e estatal, que “impuseram o surgimento de novas concepções acerca da Administração Pública baseada nas ideias de consensualismo, cidadania ativa, eficiência entre outras (TRINDADE, 2019, p. 65).

Dentre a vasta gama de métodos autocompositivos disponíveis, será apresentada a mediação como meio eficaz de inclusão social, uma vez que não atua tão somente como método de resolução de controvérsias, como também auxilia na consensualização da seara pública, mediante o (re)estabelecimento da comunicação e a estruturação de um ambiente construtivo para a efetiva participação dos envolvidos (ORSINI; SILVA, 2013).

Neste contexto, é necessário que a administração pública supere o paradigma burocrático e hierarquizado construído ao longo do tempo e utilize os instrumentos contemporâneos disponíveis para garantir diferentes formas para a efetividade do direito material, especialmente no tocante à participação popular e inclusão social para a efetivação de uma gestão verdadeiramente democrática no plano prático.

4.2 MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO TRANSFORMADOR DA GESTÃO URBANA

No Brasil, a regulamentação da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública tem como marco o advento da Lei n. 13.140/2015, que estabelece diretrizes para o uso da mediação e amplia a sua utilização como método alternativo na resolução de conflitos.

De acordo com a referida legislação, a mediação pode ser conceituada como a “atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (Artigo 1º, parágrafo único) (BRASIL, 2015).

A mediação trata-se de um método consensual para a resolução de controvérsias, no qual a comunicação é facilitada por um terceiro, sem que haja a obrigatoriedade de se entabular um acordo, cujos objetivos principais são o (re)estabelecimento de uma comunicação adequada, a preservação dos relacionamentos entre os envolvidos e a reconstrução dos laços sociais (CNJ, 2016).

A mediação tem como base o modelo desenvolvido na Escola de Harvard para a resolução de conflitos, pautado no método de negociação baseado em princípios para a realização de acordos mutuamente satisfatórios entre os indivíduos (FISHER; URY; PATTON, 2014).

No intuito de viabilizar uma negociação eficiente, o método desenvolvido por Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton possui a persecução de quatro passos principais: i) separar as pessoas do problema; ii) concentrar-se em interesses, não em posições; iii) inventar opções de ganhos mútuos e iv) insistir no uso de critérios objetivos.

No que pertine ao primeiro passo, os autores afirmam que as pessoas lidam com os problemas e com os outros indivíduos envolvidos como se fossem uma coisa única, misturando o ponto a ser resolvido (substância) com o aspecto pessoal. Para que isso seja evitado, os problemas devem ser vistos de forma autônoma, como um acontecimento normal que deve ser resolvido (FISHER; URY; PATTON, 2014).

O segundo passo é concentrar-se nos reais interesses dos indivíduos e não nas posições explanadas. Os interesses são aquilo que motivam as pessoas a assumirem determinadas posições e comportamentos, ou seja, envolvem os porquês de uma determinada decisão, como valores, interesses, necessidades, desejos, preocupações, sentimentos, medos e etc (FISHER; URY; PATTON, 2014).

Na visão dos autores, “interesses são motivadores. São a força oculta por detrás do rebuliço das posições. A sua posição é algo sobre o qual você decidiu. Seus interesses são o que o levaram a tomar essa decisão” (FISHER; URY; PATTON, 2014, p. 58).

Como os interesses dos indivíduos normalmente são ocultos ou implícitos, a busca pelo consenso tem o intuito de ir além da ponta do iceberg, isto é, “ir além do conhecido, do óbvio e do satisfatório” para a averiguação dos reais interesses dos indivíduos (BACELLAR, 2012). Para tanto, são utilizadas técnicas para auxiliar os indivíduos a compreenderem as suas posições e, a partir daí, encontrarem soluções conjuntas e alinhadas aos interesses de todos (BRAGA NETO, 2012).

A partir da compreensão dos reais interesses dos indivíduos, o terceiro passo busca conceber múltiplas opções para a negociação, que abarquem tanto os interesses convergentes quanto os divergentes, para a geração de ganhos mútuos. Ou seja, ao invés de meramente estreitar a distância entre as posições existentes entre os indivíduos, a negociação deve aumentar o número de opções disponíveis

para viabilizar o encontro de interesses comuns (FISHER; URY; PATTON, 2014).

Todavia, nos casos em que os interesses sejam totalmente divergentes, o quarto passo recomenda uma negociação pautada em critérios objetivos, que são independentes da vontade de cada um dos lados (FISHER; URY; PATTON, 2014).

Esses critérios podem ser pautados por padrões de justiça, eficiência ou mérito científico, como práticas comunitárias, precedentes, avaliação de um especialista, custos, valor de mercado, entre outros. A partir da adoção de critérios objetivos, a negociação tem o condão de adotar uma solução prática, justa e sensata, fugindo da lógica de ganha-perde (FISHER; URY; PATTON, 2014).

O modelo desenvolvido pela Escola de Harvard trata-se de uma referência para a negociação, cujos conceitos e etapas são essenciais para o desenvolvimento de qualquer tipo de mediação, no entanto, além de contribuir para a realização de acordos mutuamente satisfatórios, a mediação tem aumentado o seu espectro de atuação desde o surgimento do conceito, não mais se restringindo apenas a desenvolver soluções consensuais para o tratamento de conflitos, mas sim a promover um diálogo efetivo entre os indivíduos (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2016).

Fundamentada no diálogo colaborativo e na ideia de aprimoramento das relações humanas, a mediação fomenta a participação ativa dos indivíduos e os estimula a encontrarem pontos de convergência para a harmonização de interesses:

A mediação é um meio de solução de conflitos fundamentado no diálogo colaborativo, que necessita da participação ativa das pessoas envolvidas, que percebe o conflito como algo próprio e necessário para o aprimoramento das relações humanas; que encontra nas diferenças pontos de convergência; e que estimula a percepção do problema para além do seu interesse individual (SALES, 2010, p. 94).

Tal perspectiva se encontra ancorada na abordagem da mediação transformativa,⁴¹ que preceitua que a entabulação de “acordo deixa de ser o fim último da mediação, passando a mesma a ter por fim principal o restabelecimento do relacionamento entre as partes” (RIBEIRO, 2019, p. 12).

⁴¹ Segundo Lilia Maia de Moraes Sales (2010, p. 95), “a Escola Transformativa busca a transformação das pessoas no sentido do crescimento da revalorização pessoal e do reconhecimento da legitimidade do outro e, portanto, o acordo é visto como uma possibilidade e não como uma finalidade própria do processo mediativo. O foco dessa escola se concentra nas transformações de caráter e nas formas de interação e relacionamento. Essa proposta da mediação é a que mais se aproxima do processo de transformação de conflitos”.

Tendo como base o diálogo e a consensualidade, dentro dos métodos autocompositivos disponíveis, a mediação destaque-se em razão do seu caráter democrático e empoderador, uma vez que busca “incorporar todas as vozes” e reforçar a autonomia individual e coletiva:

Vê-se, pois, que o processo de mediação é democrático, por incorporar todas as “vozes” e, apesar de ter um poder decisório limitado, quando efetivamente aceito pelas partes pode ter efeitos duradouros, a despeito de se dar em esfera administrativa não-formal. Além de democrático ele é, principalmente, emancipador. Isto, porque numa situação de mediação, os integrantes (individuais ou grupais) devem exercer sua capacidade de autonomia crítica e de interação dialógica para julgamento da questão (...) Ou seja, durante o processo de mediação, todos deverão ter o poder de aprender, ordenar e de julgar conceitualmente seu entorno social, sua pessoa e suas interações. Além disso, deverão ser capazes de, a partir de formas discursivas, justificar suas escolhas e decisões perante o(s) outro(s) (CARVALHO NETO; GUSTIN; PEDRON, 2004, p. 108).

Em suma, a mediação tem o objetivo de equilibrar as relações, responsabilizar os envolvidos e estabelecer uma comunicação eficiente, promovendo a adequação à dinâmica social existente e possibilitando a busca do consenso (SPENGLER, 2021). Na mediação se busca, portanto, trabalhar as diferenças e “reconectar as pessoas em um ambiente que privilegie a compreensão sobre o problema”, a partir da perspectiva dos próprios envolvidos no processo de comunicação (WRASSE, 2017, p. 49-57).

Vale ressaltar que a mediação e a conciliação são institutos distintos e, embora ambas contem com a participação de um terceiro imparcial para facilitar a comunicação e a composição, se diferem, principalmente, pelo tipo de conflito a ser trabalhado, pelo objetivo do método e pelas técnicas utilizadas em cada procedimento (TRINDADE, 2019).

A conciliação é usualmente indicada para a resolução de conflitos objetivos, nos quais não há relacionamento duradouro entre os envolvidos, cujo método tem como finalidade a resolução de um impasse e a entabulação de acordo para a controvérsia. A mediação, por sua vez, é indicada quando há vínculo anterior entre os indivíduos, ou seja, quando existe relação continuada entre os envolvidos na controvérsia (CNJ, 2017).

A mediação possui indicação para o tratamento de controvérsias decorrentes de relações continuadas, uma vez que permeadas de elementos subjetivos que demandam um tratamento diferenciado para que sejam preservadas as relações futuras e para a pacificação social (TARTUCE, 2018). Considerando que o vínculo

entre Administração Pública e os administrados é contínuo e perene, a doutrina também recomenda o uso da mediação na seara pública, tendo como foco o (re)estabelecimento do diálogo entre os indivíduos, habilitando-os para que, por si próprios, cheguem a uma composição ou, ao menos, estabeleçam um canal de comunicação efetivo entre a administração pública e a sociedade civil (TRINDADE, 2019, p. 81).

Outra diferenciação importante entre os institutos se refere à postura do terceiro facilitador, que poderá atuar de forma mais ou menos interveniente. Enquanto na conciliação o terceiro atua de forma avaliativa e interfere diretamente no conflito, de modo a aconselhar e propor ideias e soluções para os envolvidos, na mediação o mediador apenas facilita a comunicação (CNJ, 2017).

A mediação e a conciliação são mecanismos autocompositivos e, apesar de muitas vezes serem tratados como idênticos na legislação brasileira (Resolução n. 125/2010 do CNJ, por exemplo), apresentam diferenças significativas. Enquanto na mediação o mediador facilita a comunicação sem proposição de acordos ou de orientação das partes quanto ao conflito, no sentido de criar um ambiente em que as partes possam expressar seus sentimentos, que proporcione a fluidez de ideias e o exercício da criatividade, na conciliação o objetivo é o acordo voluntário contando com o auxílio do conciliador que, inclusive pode intervir apresentando sugestões (WRASSE, 2017, p. 103).

A palavra mediação advém do latim *mediare*, que significa intervir, mediar ou medir ao meio, cuja expressão “evoca o significado de centro, de meio, de equilíbrio, compondo a ideia de um terceiro elemento que se encontra entre os conflitantes, não sobre eles, mas entre eles” (SPENGLER, 2014, p. 44). Nesta perspectiva, o terceiro atua de forma meramente facilitativa, viabilizando o diálogo entre as partes e propiciando um ambiente construtivo para a geração de ideias, não lhe sendo conferido qualquer poder de decisão (CNJ, 2017).

Diferentemente da atuação avaliativa empregada na conciliação, a conduta facilitativa do mediador tem o intuito de justamente facilitar o processo de comunicação entre as partes “e propiciar que eles possam, a partir da percepção ampliada dos meandros da situação controvertida, protagonizar saídas produtivas para os impasses que os envolvem” (TARTUCE, 2018, p. 175).

No que toca à conciliação, por sua vez, a principal diferença diz respeito ao papel do terceiro que participa para auxiliar as partes na busca do consenso, de modo que na conciliação o terceiro intervém de forma ativa para o consenso, podendo, se necessário, expor e propor saídas, alternativas, bem

como apontar vantagens e desvantagens da posição de cada um, sem, contudo, forçar o acordo ou violar a autonomia da vontade, que, pelo contrário, deve ser estimulada. Ao seu tempo, na mediação, o terceiro atua de forma técnica e ativa facilitando a comunicação e possibilitando que as partes a partir do restabelecimento do diálogo cheguem, por si próprias, à solução da disputa, sem oferecer, contudo, proposta de solução, mantendo o protagonismo das partes quanto a essa (RIBEIRO, 2019, p. 16).

No processo de mediação, o mediador é responsável, portanto, pelo procedimento a ser adotado e não pelo resultado, uma vez que o seu papel é propiciar uma comunicação eficiente entre as partes, valendo-se de técnicas adequadas para maximizar as habilidades de cada pessoa e as capacitar para uma negociação eficaz (DIAS; MAEMURA. 2016).

O mediador busca criar um ambiente em que eles se sintam acolhidos, de modo que estejam confortáveis para compartilhar os seus sentimentos, necessidades e interesses. A diferença com relação ao processo judicial está em não estabelecer uma situação de competição e sim, uma conexão através da qual, por meio do diálogo, se restabeleça a comunicação entre os mediados, podendo desencadear (ou não) num acordo que busque atender ao que desejam. A função do mediador é a de reaproximar e não a de determinar condutas como se fosse juiz (WRASSE, 2017, p. 57).

Ou seja, a função dos mediadores é propiciar um ambiente de comunicação construtivo, no qual os indivíduos identifiquem interesses e necessidades comuns e criem possíveis alternativas para a resolução do conflito e, caso não cheguem a um consenso, ao menos estabeleçam uma comunicação eficiente (VASCONCELOS, 2018).

Neste método, os envolvidos podem eleger os mediadores, que atuarão de forma neutra e imparcial, sem qualquer interesse no caso, não podendo haver nenhuma forma de julgamento sobre os debates travados entre as partes ou o favorecimento de um indivíduo/grupo em detrimento de outro (CNJ, 2016).

A imparcialidade do mediador garante a lisura do procedimento da Mediação na medida em que as partes possuem igualdade de tratamento para construir a solução da sua contenda. O mediador apenas as incitará a refletirem sobre o conflito e, ao mesmo tempo, as auxiliará a dialogarem e restabelecerem vínculos afetivos. Nesse sentido, o mediador, enquanto terceiro totalmente imparcial e neutro, apenas deverá mediar o diálogo e intervir com pequenos questionamentos direcionando as partes ao consenso e “não poderá propor ou aconselhar as partes sobre o acordo, não poderá dar palpites ou concordar com qualquer uma delas, nem expressar juízo de valor sobre o conflito ou atitudes das partes ou, ainda, tomar qualquer decisão durante a Mediação. Nesse sentido, o princípio da imparcialidade impõe a necessária neutralidade ao profissional que, imbuído do dever de mediar o conflito, não poderá trazer elementos valorativos ou de convicção pessoais

para o caso e, muito menos, pender a sua atuação de forma mais favorável a uma das partes envolvidas. O mediador, como terceiro facilitador do diálogo entre as partes, “deve cuidar para que seus valores pessoais não venham a interferir na condução do procedimento, em especial quanto à avaliação do comportamento das partes”, de forma totalmente isenta e isonômica, não podendo preferir uma das partes em detrimento da outra (TRINDADE, 2019, p. 39).

À vista disso, a imparcialidade demanda que o mediador atue para a facilitação do diálogo sem qualquer tipo de preferência, favoritismo ou preconceito entre os mediandos, não sendo permitido “que os seus valores e conceitos pessoais interferiram em seu trabalho e no resultado da mediação” (RIBEIRO, 2019, p. 13).

Além da imparcialidade do mediador, tal método também é orientado pelos princípios da isonomia, oralidade, informalidade, autonomia da vontade, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé, conforme estabelece o artigo 2º da Lei de Mediação (BRASIL, 2015).

O princípio da isonomia pressupõe o equilíbrio entre os mediandos, visando a garantir condições iguais de fala e de escuta no processo de mediação, além de legitimar todas as perspectivas existentes e, por vezes, divergentes entre os indivíduos:

Um dos principais norteadores da mediação é a preservação do equilíbrio entre os mediandos. Busca-se garantir a cada uma das partes oportunidades iguais de fala e de escuta. Ainda que as perspectivas trazidas sejam muito distantes entre si, o mediador deve legitimar ambas as percepções da realidade e buscar compreender o porquê de cada uma vivenciar o contexto fático e/ou aquela relação como expõe em sua narrativa; quais foram as incompreensões ou inconsistências que ocorreram ao longo do caminho; que pontos de afinidade ou confluência subsistem ou foram vivenciados no passado (ENAM, 2014, p. 91-92).

A ausência de equilíbrio acarreta o fracasso do procedimento da mediação, uma vez que é fundamental garantir que todos tenham a oportunidade de se manifestarem de forma igualitária e, ao mesmo tempo, que haja a compreensão acerca de todos as ações e diálogos que estão sendo desenvolvidos (SPENGLER, 2021).

O princípio da isonomia demanda ainda a garantia da igualdade formal e material entre os indivíduos, para que “sejam tratados de modo igual na medida de suas igualdades e desigual na medida de sua desigualdade, garantindo o necessário equilíbrio entre os mesmos durante todo o procedimento” (RIBEIRO, 2019, p. 13).

No tocante à oralidade e à informalidade, tais princípios encontram-se interligados e possuem o objetivo de flexibilizar e simplificar o procedimento da mediação, a fim de conceber um espaço de interlocução entre os sujeitos e garantir maior agilidade (ARAÚJO, 2022).

Para tanto, o mediador deve adotar uma linguagem adequada ao contexto e realidade social dos envolvidos, no intuito de propiciar um ambiente dialógico e fomentar uma maior participação dos envolvidos (TRINDADE, 2019).

Nesse norte, os princípios da oralidade, assim como o da informalidade, simplificam e facilitam o desenrolar do procedimento da Mediação. A possibilidade de resolver a contenda de forma predominantemente oral e a inexistência de aspectos burocráticos traduzem em ganhos de tempo, de mecanismos de comunicação e, sobretudo, de economicidade. Os princípios da oralidade e da informalidade estão interligados, na medida em que as sessões de Mediação são totalmente simples, sem procedimentos e estrutura previamente estabelecidos, informais, e preponderantemente orais (TRINDADE, 2019, p. 42).

É possível afirmar que a oralidade é “o principal meio através do qual a mediação se concretiza”, uma vez que o processo de mediação se desenvolve predominantemente a partir do diálogo entre os envolvidos (WRASSE, 2017, p. 54). Em complemento ao princípio da oralidade, a informalidade pressupõe a ausência de ritos formais, burocráticos e pré-estabelecidos no processo de mediação (ARAÚJO, 2022).

Apesar de ser um instrumento pautado na informalidade e no diálogo, no qual a maioria das intervenções são realizadas de forma oral, a mediação “não pressupõe desordem ou insegurança pelo fato de não possuir um rito regulado ou organizado nos moldes processuais” (WRASSE, 2017, p. 50).

Em que pese a ausência de ritos preestabelecidos, a mediação conta com a utilização de diversas técnicas de comunicação⁴² visando ao aperfeiçoamento da

⁴² A mediação possui influência direta da Teoria da Comunicação visando ao aperfeiçoamento da escuta e do diálogo, cujas principais técnicas são o rapport; resumo; arte de perguntar; identificação de questões interesses e sentimentos; validação dos sentimentos; resolução de questões; despolarização do conflito; afago; silêncio; inversão dos papéis; escuta ativa; brainstorming, entre outras. Sobre a temática, Helena Pacheco Wrasse (2017, p. 55-56) elucida o significado das técnicas supracitadas: “a) Rapport: diz respeito ao grau de liberdade na comunicação entre as partes e na qualidade do contato humano – é o elo de confiança mediador/mediandos. b) Resumo: pode ser empregado em diferentes etapas do procedimento, como, por exemplo, após uma troca de informações relevante. Ao apresentar o resumo, o mediador deve agir com cautela, enfatizando apenas o que é necessário, filtrando informações e trabalhando-as de modo a afastar a carga negativa da declaração. c) A arte de perguntar: as perguntas servem para esclarecer os sentimentos e interesses. As perguntas adequadas se desenvolvem a partir de um processo de escuta e reconhecimento, perguntar com a intenção de

escuta e do diálogo, podendo haver alterações na condução das etapas da mediação em respeito à autonomia das partes (ARAÚJO, 2022).

O princípio da autonomia reconhece a autonomia da vontade dos indivíduos no processo de comunicação, que são tidos como autônomos e responsáveis pela elucidação de suas próprias controvérsias e pela busca do consenso (ENAM, 2014).

A fim de realçar a autonomia, o poder de decisão é colocado diretamente nas mãos dos indivíduos, cujo consenso é gerado “a partir do convencimento e não da persuasão”, mediante uma reconstrução crítica do conflito:

A importância da resolução de problemas e conflitos a partir do mecanismo extrajudicial da mediação é que, além de realçar a autonomia dos participantes, propõe a reconstrução crítica do conflito. E essa construção tem aspectos de maior relevância. Em primeiro lugar, ela é capaz de valorizar os pontos positivos do problema/argumentação de cada envolvido. Além disso, permite a compreensão do “verdadeiro” conflito ou de seu aspecto mais importante. E, finalmente, promove a consciência das partes de que o problema tem solução e de que são eles mesmos que deverão superá-lo. Elimina-se, afinal, a conflituosidade através de acordos e não a partir de um esquema autoritário do tipo “ganhar-perder” (CARVALHO NETO; GUSTIN; PEDRON, 2004, p. 108).

compreender/aprender. Elas podem ser classificadas como abertas (incentivam o desenvolvimento de ideias) ou fechadas (responde-se sim ou não). Esta técnica pode ser utilizada durante toda a sessão. d) Identificação de questões, interesses e sentimentos: essa técnica ocorre com maior intensidade no início do procedimento, cabendo ao mediador fazer um registro acerca das questões controvertidas, dos interesses e também dos sentimentos que eventualmente podem ser debatidos para que a mediação chegue a bom termo, ainda que não tenha acordo. Os interesses são os aspectos da controvérsia que mais importam para um ou para ambos os mediandos. Muitas vezes, os interesses não são demonstrados de forma clara, mas são trazidos à mediação por meio de posições. Os sentimentos são revelados a todo instante na mediação, seja por meio de algo que foi dito ou ainda através de gestos e/ou comportamentos. e) Validação dos sentimentos: é muito utilizada durante a mediação, consiste em reconhecer os sentimentos perante os mediandos e contextualizar o que cada um está sentindo em uma perspectiva positiva, identificando os interesses reais. f) Resolução de questões: compreendido o conflito, pode o mediador, nessa etapa, conduzir os mediandos a analisarem possíveis soluções. O resultado ideal seria que o acordo beneficiasse a todos, mas isso nem sempre ocorre. Sendo assim, a chave para um bom acordo é que os mediandos consigam conviver com ele de maneira contínua. g) Despolarização do conflito: nessa etapa cumpre ao mediador demonstrar para os mediandos que muitas vezes os interesses são congruentes e que isso não foi verificado antes devido a um ruído – uma falha na comunicação. h) Afago: também é conhecido como reforço positivo, não precisa ser verbalizado. i) Silêncio: pode ser utilizado pelo mediador com vários objetivos no processo de tratamento do conflito, a situação de silêncio provoca reflexão, ainda que momentânea. j) Inversão dos papéis: através dessa técnica se pretende estimular a percepção do ponto de vista do outro. Aconselha-se o seu uso, especialmente em sessões privadas, nas quais o mediador explica a técnica para o mediando e menciona que esse procedimento também será adotado em relação ao outro. k) Escuta ativa: ouvir ativamente quer dizer escutar e entender o que está sendo dito sem se deixar influenciar por pensamentos que contenham juízos de valor – o ouvinte deve demonstrar que está prestando atenção ao que está sendo dito. Isso não significa que o mediador deva concordar com o mediando. l) Brainstorming – geração de opções: consiste em estimular a criatividade dos participantes. Essa ferramenta também é conhecida como “tempestade de ideias”: é importante proceder no presente e focar no futuro, deixar de lado os fatos que ocorreram e pensar no relacionamento que se pretende cultivar (WRASSE, 2017, p. 55-56).

Em razão da autonomia conferida aos mediandos, Fabiana Marion Spengler (2021, n.p.) alude que “a mediação corresponde a um jogo sem árbitro e sem pontuação: são sempre os jogadores que controlam a partida”.

Em prol da efetivação do princípio da busca do consenso, os mediandos são incentivados a atuarem de forma não adversarial, no intuito de possibilitar a construção de soluções conjuntas que atendam aos interesses de todos (VASCONCELOS, 2018).

Outro princípio relevante na mediação é o da confidencialidade, que estabelece que as informações, necessidades e sentimentos revelados durante o processo de mediação não sejam utilizados em outro ambiente, salvo com autorização expressa dos envolvidos (ENAM, 2014).

Em razão da garantia de sigilo, os indivíduos sentem-se mais à vontade e protegidos para expor as suas opiniões com abertura e transparência ao longo do procedimento, sem que isso seja futuramente utilizado contra eles (TRINDADE, 2019).

Por efeito da confidencialidade, o mediador não pode atuar como testemunha em favor de nenhum dos envolvidos, tampouco publicizar as discussões que foram objeto do processo de mediação, sendo necessário regulamentar no início do procedimento quais atos serão passíveis de registro e de publicidade (TRINDADE, 2019).

O último princípio estabelecido na legislação é o da boa-fé, que tem como diretrizes a garantia da lisura e da transparência no processo de mediação, no intuito de propiciar “um ambiente seguro, confidencial, que prima pelo restabelecimento da comunicação” (WRASSE, 2017, p. 55).

Apesar de não previsto expressamente na Lei de Mediação, o princípio da decisão informada é previsto na doutrina como um elemento basilar no processo de mediação. Tal princípio pressupõe que os envolvidos tomem decisões ou formulem consensos com base em “um grau de conhecimento suficiente” (ARAÚJO, 2022).

Para que haja um grau de conhecimento suficiente, o princípio da decisão informada demanda que o mediador preste todos os esclarecimentos necessários para que os envolvidos tenham ciência sobre as circunstâncias fáticas e jurídicas que envolvam as decisões e os assuntos abordados durante a mediação (TRINDADE, 2019).

Diante dos princípios elencados, somados à celeridade, economicidade e simplicidade para a aplicação da mediação, o uso de práticas consensuais na seara

pública encontra-se, a priori, perfilhado à satisfação do interesse público e aos ditames do Estado Democrático de Direito, uma vez que permite a construção de um ambiente coparticipativo e dialógico, amplamente aberto à participação popular:

O incentivo e a defesa do uso de práticas consensuais pela Administração Pública implicam continuar respeitando a legalidade e outros princípios basilares do Direito Administrativo e, possibilitar a transformação do sistema em um meio dialógico, consentâneo com os ditames constitucionais e propício à execução de políticas públicas compatíveis com os direitos fundamentais dos cidadãos (...) Na mesma ordem de ideias, a Mediação extrajudicial desponta como método eficaz e consentâneo com a vontade de todas as partes envolvidas, que permite a construção de soluções rápidas, coparticipativas e dialógicas, bem como de uma Administração Pública moderna, que envolve e preocupa com os reais anseios e necessidades da sociedade plural do século XXI e com os auspícios do Estado Democrático de Direito (...) Outrossim, o uso da Mediação na esfera publicística, além de solucionar conflitos, preserva a autonomia, a autoria das decisões das partes envolvidas e as relações continuadas no tempo, além de prevenir litígios e melhorar o relacionamento intergrupual e interpessoal (TRINDADE, 2019, p. 66).

A implementação de modelos de governança social que utilizem métodos de aproximação entre o governo e a sociedade possibilita a criação de redes locais voltadas para a proteção de direitos fundamentais e humanos, tornando as políticas públicas mais participativas e orientadas à constituição de capital social⁴³:

As equipes de governança social devem buscar a articulação entre grupos ou organizações da sociedade civil com esferas administrativas estatais para uma atuação que permita a otimização de ações. Para que isto ocorra são indispensáveis iniciativas formadoras que construam novas formas de conceber a atuação conjunta desses dois segmentos. A governança social deve ser uma pedagogia de vivências e de experiências no sentido de um aprendizado das organizações de base das formas de atuação social que tenham como produto uma ação com efetividade. Por essas razões, propõe-se que a governança social quando voltada para comunidades fragilizadas pela pobreza e pela exclusão sociocultural deve assumir, como estratégia prioritária, o incentivo à constituição de capital social e humano e a ação por meio de redes sociais mistas ou, até mesmo, de configuração informal (GUSTIN, 2008, p. 386).

A possibilidade de uso da mediação pela administração pública, implementada pela Lei n. 13.140/2015, visa a desburocratizar e horizontalizar as

⁴³ De acordo com o documento elaborado pela Conferência Regional sobre Capital Social y Pobreza, realizada em Santiago do Chile, na sede da CEPAL, o conceito de capital de social se refere “ao conjunto de normas, instituições e organizações que promovem a confiança e a cooperação entre as pessoas, as comunidades e a sociedade em seu conjunto”. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33039/S2001514_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 20 jul. 2023.

relações entre o Poder Público e a sociedade civil, tornando a administração pública mais consensual e aberta ao (re)estabelecimento do diálogo:

Percebe-se uma tendência em revestir a atuação administrativa de consensualidade. Esse fenômeno vai ao encontro do modelo de gestão que incorpore técnicas de administração gerencial, estabelecido a partir da inclusão da eficiência entre os princípios norteadores da atuação administrativa, incrementando ideias democráticas e possibilitando maior participação social institucionalizada. Assim, o particular toma parte na construção das decisões administrativas, adotando uma posição de co-partícipe da gestão pública, o que representa uma ampliação do espaço de consensualidade na administração pública (CORALLO; DESORDI, p. 2018, p. 08)

Tal perspectiva tem o objetivo de romper com a lógica centralizadora das relações de poder entre o Poder Público e a sociedade civil e, ao mesmo tempo, ampliar o acesso dos indivíduos ao processo decisório (BORFE; RODRIGUES, 2017).

Isto porque, por meio da mediação extrajudicial, a administração pública tem o condão de dialogar diretamente com a sociedade civil e demais partes interessadas, num espaço neutro e imparcial, voltado “para a construção de um espaço diferencial de valores de uso e um pensamento cosmopolita baseado nas experiências sociais das populações exploradas e oprimidas” (LIMONAD, 2013, p. 136).

Por meio do fortalecimento do modelo consensual e participativo na administração, a mediação proporciona o surgimento de novos padrões organizacionais na gestão pública, que passa a estar comprometida com a transformação social e com a verdadeira inclusão da sociedade civil nos processos de tomada de decisão (LIMONAD, 2013).

Além de possibilitar a superação de barreiras de tempo, a mediação tem o condão de facilitar o acesso e a participação dos indivíduos, desburocratizar o sistema de justiça, proporcionar flexibilidade procedimental, diminuir os custos, facilitar a comunicação e promover a celeridade na resolução das controvérsias.

Dentro do âmbito da discricionariedade administrativa, a administração pública tem ampla liberdade para a escolha do melhor método para a resolução de conflitos, podendo valer-se da mediação extrajudicial para promover a consensualidade e a abertura à participação popular na esfera pública (TRINDADE, 2019, p. 67).

Em que pese os benefícios da mediação, o seu emprego no âmbito das questões urbanas ainda se mostra incipiente no Brasil, havendo maior utilização do

método de forma judicial, voltado essencialmente para a resolução de conflitos fundiários,⁴⁴ do que de forma extrajudicial pela administração pública.

As considerações sobre a possibilidade de utilização da mediação para a construção de cidades e comunidades sustentáveis podem ser exemplificadas por meio do trabalho desenvolvido pelo Programa Polos de Cidadania.

O Programa Polos de Cidadania, criado em 1995 pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais [UFMG] e em atividade até os dias atuais, trata-se de programa de extensão, ensino e pesquisa social voltado para a efetivação dos direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade, especialmente em trajetória de risco social e ambiental (POLOS DE CIDADANIA, 2023).

Segundo Miracy Barbosa de Sousa Gustin (2008), coordenadora do Programa Pólos de Cidadania, o trabalho desenvolvido busca promover o desenvolvimento socioeconômico e a inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados, a partir da proposta de constituição de capital social e humano e de formação de redes mistas.

Dentre as diversas atividades desenvolvidas, destaca-se o projeto denominado “Núcleo de Mediação e Cidadania”,⁴⁵ criado em 2005 por meio de uma parceria entre o programa e o Governo de Estado de Minas Gerais. O Núcleo de Mediação e Cidadania atua diretamente em vilas, favelas e aglomerados de Belo Horizonte, com o objetivo precípuo de propiciar acesso à justiça, fortalecer as redes de proteção e promover o exercício da cidadania (UFMG, 2005).

O trabalho desenvolvido pelo programa é focado na resolução de conflitos em áreas de exclusão e vulnerabilidade social, pautado sob os pilares da cidadania, subjetividade e emancipação, no intuito de “realçar o capital social presente na

⁴⁴ A título de exemplificação, no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná foi criada a Comissão de Conflitos Fundiários em 2019 e, posteriormente, foi implementado o CEJUSC Fundiário em 2022, para a resolução consensual de conflitos fundiários, de natureza coletiva, e que litigam grupos de pessoas hipossuficientes, por meio da utilização de técnicas de mediação com as partes envolvidas e com os respectivos órgãos de Estado e demais partes interessadas, nos termos da Portaria n. 9695/2022 e da Instrução Normativo n. 112/2022 do NUPEMEC. Atualmente, Comissões de Conflitos Fundiários também foram instaladas em mais 13 estados (SC, PR, RJ, ES, MG, GO, MT, TO, PA, AC, RN, PB E PE) e no Distrito Federal, conforme informação disponibilizada no sítio eletrônico do TJPR. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/web/comissao-de-conflitos-fundiarios/noticias-ccf>> Acesso em: maio de 2023.

⁴⁵ No período de 1995 a 2005 houve a consolidação da metodologia de Mediação de Conflitos, com atuação em vilas, favelas e aglomerados de Belo Horizonte. De 2005 a 2015 houve a ampliação dos trabalhos de mediação de conflitos e a realização de discussões acerca do direito à cidade, mediante pesquisas sobre o Vila Viva e outras intervenções urbanas, trabalho com a população em situação de rua, questionamentos acerca da metodologia da mediação de conflitos, silenciamentos de conflitos, entre outros (PÓLOS DE CIDADANIA, 2023).

dinâmica da comunidade, divulgar uma cultura de paz e promover espaços de cidadania e acesso aos direitos humanos” (SANTOS; SILVA, 2010, p. 175).

O Programa Pólos tem procurado diversas alternativas de desenvolvimento socioeconômico e de inclusão dos grupos empobrecidos com os quais trabalha e, no momento, atua com a proposta de constituição de capital social e humano e de formação de redes sociais mistas (...) São priorizadas as práticas solidárias e o processo emancipador dos sujeitos individuais e coletivos. Uma das questões a serem obtidas pela constituição de capital social e humano em determinada comunidade é, fundamentalmente, torná-la emancipada, ou seja, capaz de dialogar, influenciar, deliberar e intervir nas decisões do poder público e/ou da própria comunidade. Esta deve perceber-se como ator social capaz de atuar na solução de seus problemas a partir de relações de organização e de solidariedade, minimizando a reiteração das diversas formas de danos econômicos e sociais. Além disso, deve atuar de forma incisiva quanto aos seus próprios interesses. A metodologia sustenta-se a partir de uma conexão da teoria com a prática e se estrutura nos conceitos de cidadania, intercompreensão, estabilidade social e emancipação (GUSTIN; DIAS, 2012, p. 227).

Apesar da atuação do programa em diversas comunidades, será analisada a implementação do projeto Núcleo de Mediação e Cidadania no aglomerado Santa Lúcia, situado na capital mineira, cuja região foi objeto do Programa Vila Viva de intervenção urbanística, social e ambiental pelo Município de Belo Horizonte.

O Programa Vila Viva visa a regularização fundiária de assentamentos urbanos, mediante a construção de unidades habitacionais, obras de saneamento básico, reassentamento de famílias, reestruturação do sistema viário, recuperação ambiental, entre outros.⁴⁶ As primeiras intervenções no aglomerado Santa Lúcia, que

⁴⁶ De acordo com informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte, o “Programa Vila Viva” é uma intervenção estruturante com ações baseadas em três eixos: urbanístico, social e jurídico. São obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de bicos, além de implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer. O eixo social engloba ações de desenvolvimento comunitário, educação sanitária e ambiental e criação de alternativas de geração de trabalho e renda. Já o eixo jurídico só pode ser implementado após o término da urbanização do local, para que a área possa ser legalizada e emitidas as escrituras dos lotes aos ocupantes. A origem do programa está diretamente relacionada com o Plano Global Específico (PGE), que é o instrumento de planejamento que norteia as ações a serem realizadas. As intervenções contam com recursos federais, obtidos por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal. As primeiras intervenções tiveram início em 2005, no Aglomerado da Serra, região centro-sul. Atualmente o programa contempla 12 comunidades nas diversas regiões da cidade: i) Aglomerado da Serra (Centro-sul) – obra e trabalho social da Urbel (em execução); ii) Aglomerado Santa Lúcia (Centro-sul) – obra e trabalho social da Urbel (em execução); iii) Aglomerado Morro das Pedras (Oeste) – obra e trabalho social da Urbel (em execução); iv) Pedreira Prado Lopes (Noroeste) – obra e trabalho social da Urbel (em execução); v) São Tomás/ Aeroporto (Norte) – obra e trabalho social da Urbel (em execução); vi) Cemig/ Vila das Antenas (Barreiro) – obra e trabalho social da Urbel (em execução); vii) Taquaril (Leste) – obra e trabalho social da Urbel (em execução); viii) Califórnia (Noroeste) – obra e trabalho social da Urbel (concluído); ix) São José (Noroeste) – na primeira etapa, obra da Sudecap e trabalho social da Urbel (concluído) Segunda etapa de obra e trabalho social da Urbel (em execução); x) Belém (Leste) – obra da Sudecap e trabalho social

conta com quatro vilas (Vila Estrela, Vila Santa Rita de Cássia, Vila Santa Lúcia e Vila São Bento), tiveram início em meados de 2005, cujas obras e trabalhos sociais ainda se encontram em processo de execução pelo município, de acordo com as informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH, 2022).

Em razão da implementação do Programa Vila Viva na comunidade, o Programa Pólos foi acionado pelos moradores do Aglomerado Santa Lúcia, a fim de solicitar auxílio para a formação de uma associação para a proteção dos direitos dos moradores daquela região (ORSINI; SILVA, 2013).

Após o levantamento das demandas existentes, o programa começou a valer-se da realização de reuniões, assembleias e audiências públicas, em razão de seu caráter informativo e capacidade de mobilização e integração dos envolvidos. Além disso, foi implementado na comunidade o projeto Núcleo de Mediação e Cidadania para a facilitação do diálogo e articulação de redes entre os moradores, lideranças comunitárias, Poder Público, Defensoria Pública, Ministério Público, movimentos sociais e demais partes interessadas na implantação sustentável do Vila Viva no aglomerado (ORSINI; SILVA, 2013).

Segundo discorre Miracy Barbosa de Sousa Gustin (2008), a criação de redes que visam ao fortalecimento da sociedade civil permite a constituição de capital social e humano, transformando as condutas dos grupos ou comunidades tradicionalmente excluídas, que deixam de ocupar uma posição de inferioridade e passam a atuar de forma ativa e emancipada para a concretização de seus direitos.

A ideia de formação de capital social e humano é concebida no Programa como “a existência de relações de solidariedade e de confiabilidade entre os indivíduos, grupos e coletivos”, alinhada com a “capacidade de mobilização e de organização comunitárias, traduzindo um senso de responsabilidade da própria população sobre seus rumos e sobre a inserção de cada um no todo” (GUSTIN, 2005, p. 198).

da Urbel (concluído); xi) Santa Terezinha (Leste) – obra da Sudecap e trabalho social da Urbel (concluído); xii) Várzea da Palma (Venda Nova) – obra da Sudecap e trabalho social da Urbel (em execução) (PBH, 2022).

Por meio de uma equipe multidisciplinar e interinstitucional,⁴⁷ o projeto faz uso da mediação nos contextos comunitários a partir de uma metodologia própria, a fim de mobilizar os moradores e dar voz às demandas coletivas (UFMG, 2005):

O Programa Pólos de Cidadania, através de seu projeto “Organização Popular e Favelas”, vem aplicando e desenvolvendo metodologia própria de mediação com o objetivo final não só de corresponder às demandas de solução de conflitos nas comunidades de exclusão social, onde tem desenvolvido sua atividade, como também com o propósito de desobstruir as esferas judiciais e de construir, nas organizações locais e nos indivíduos em litígio, a consciência das condições em que esses conflitos se instauram e a possibilidade de sua auto-superação (CARVALHO NETO; GUSTIN; PEDRON, 2004, p. 107).

Dentre os diversos benefícios obtidos com a implementação do projeto, especialmente no tocante à garantia dos direitos da população local, foi constatado maior empoderamento dos moradores da região e a participação mais ativa e crítica no processo de elaboração, implementação, avaliação e divulgação de informações no tocante à referida política pública (ORSINI; SILVA, 2013).

Essa metodologia, a partir da experiência do Programa Pólos de Cidadania em áreas de exclusão socioeconômica, deverá possibilitar: i) oportunidades que permitam aos indivíduos e aos grupos ou coletividades adquirir capacidades efetivas de minimização de danos, privações ou sofrimentos graves e, assim, ampliar suas potencialidades de atividade criativa e interativa, cuja pré-condição é a autonomia; ii) aprendizagens criativas e de inovação do ser humano, permitindo-lhe, a partir da condição de crescente autonomia, ser capaz de transcender uma visão de um discurso comunitário tópico e os limites de uma linguagem normativa particular, possibilitando um processo de emancipação do ser humano, apesar das condições adversas de vida (GUSTIN; DIAS, 2012, p. 229).

A metodologia desenvolvida pelo Programa permite que a comunidade seja capaz de deliberar e influenciar no processo de tomada de decisão, seja no diálogo com o Poder Público, seja no diálogo desenvolvido dentro da própria comunidade, tornando-a autônoma e emancipada para a persecução de seus interesses (GUSTIN, 2008).

⁴⁷ O Projeto Pólos de Cidadania tinha a participação de equipes das mais diversas áreas de conhecimento, como direito, sociologia, comunicação, economia, psicologia, arquitetura, administração, serviço social e artes cênicas.

Apesar do projeto ser criado pela UFMG, o Programa também contou com o apoio de outras comunidades acadêmicas (PUCMG, Fumec e Milton Campos), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e por outros organismos públicos municipais, estaduais e federais (UFMG, 2005).

Outro fator relevante é que a mediação também permite a conciliação de interesses divergentes entre os grupos da própria comunidade, possibilitando a elaboração de um consenso sobre as necessidades locais e, assim, somar forças para o diálogo com o poder público - o que tende a qualificar o diálogo:

O envolvimento do Programa Pólos e de sua metodologia de mediação comunitária para solucionar os conflitos advindos da implantação do Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia visava não apenas a segurança dos direitos ameaçados da comunidade, mas também a formação de uma coletividade crítica e consciente de seu papel transformador, mobilizada e interessada em participar diretamente do desenvolvimento comunitário que o poder público estava propondo. A ideia era envolver a comunidade nas esferas de decisão dos interesses públicos, fortalecendo o exercício da cidadania e criando mecanismos para estimular práticas urbanas sustentáveis (...) Diante do estudo de caso realizado, verifica-se que o processo de implantação do Programa Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia representou um passo importante para a construção de políticas públicas sustentáveis, com a participação ativa da comunidade, possibilitando que esta resguardasse seus interesses e seus direitos e garantindo um efetivo acesso à justiça (...) A mediação comunitária se apresenta, portanto, como possibilidade dos cidadãos se envolverem não apenas na resolução de suas questões, mas também participarem ativamente da busca por soluções para questões políticas, econômicas e sociais dos locais em que vivem. Os conflitos que perpassam a comunidade podem ser solucionados de forma mais sustentável, dando voz e vez a todos os atores sociais envolvidos, chegando, assim, a decisões conquistadas de modo conjunto e não unilateral, que correspondam aos interesses locais e garantam os direitos de seus moradores. Tudo isto pôde ser observado na aplicação da metodologia da mediação comunitária no contexto de implantação do Programa Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia. Ao demonstrar à comunidade que as intervenções do Vila Viva no local em que habitavam poderia trazer conflitos e problemas de várias ordens – a partir da experiência de outras localidades –, o Programa Pólos buscou envolver os moradores na luta por seus próprios direitos e interesses, estimulando-os a dialogar com o poder público, de modo que comunidade e Estado pudessem chegar a um projeto de intervenção sociourbana efetivamente sustentável (ORSINI; SILVA, 2013, p. 12- 15).

Alinhado com as necessidades da população local, o Poder Público se comprometeu, mediante a realização de um documento, de reassentar todas as famílias dentro do próprio Aglomerado Santa Lúcia ou no seu entorno, a fim de evitar a expulsão de moradores para localidades distantes - que era a principal demanda da comunidade como um todo (ORSINI; SILVA, 2013).

Além de permitir a resolução pacífica de conflitos em áreas de exclusão e risco social, o Programa contribuiu para que a população local tivesse maior acesso aos seus direitos e, conseqüentemente, uma maior melhoria em sua qualidade de vida, decorrente de uma participação ativa da comunidade, que deixou de ser mera beneficiária de programas assistencialistas (GUSTIN, 2008).

Deste modo, o uso da mediação na implementação de políticas urbanas, tanto como canal efetivo de diálogo entre população e poder público quanto método consensual de resolução de conflitos, permite qualificação do debate, a correção das assimetrias de poder e a inclusão efetiva dos sujeitos na tomada de decisão.

Embora ainda não seja comum a implementação da mediação para o fortalecimento da participação social na esfera pública, a mediação parte do pressuposto que a oferta de mecanismos variados não é excludente, mas sim complementar, haja vista que métodos diferentes de gestão democrática podem interagir entre si, de forma a oportunizar que indivíduos sejam verdadeiramente incluídos para a construção de cidades e comunidades sustentáveis.

Esta ótica tem o objetivo de proporcionar a tutela efetiva do direito, a partir de mecanismos satisfatórios e aptos ao caso concreto, além de promover a pacificação social e a adequação das decisões ao contexto social e local, perfilhados às metas atuais de desenvolvimento para a construção de cidades e comunidades sustentáveis.

4.3 MEDIAÇÃO E CONSENSOS SUSTENTÁVEIS: UMA ABORDAGEM CONTEMPORÂNEA PARA A PROMOÇÃO DO DIÁLOGO

Para que a construção de cidades e comunidades sustentáveis, tendo como pilar a gestão democrática, a administração pública deve valer-se de instrumentos contemporâneos para a promoção do diálogo e inclusão social, ao invés de contribuir para a manutenção da ótica tradicional, verticalizada, hierarquizada e excludente, na gestão urbana.

A mediação atua como um modelo de interação social diferente do paradigma tradicional, no qual se busca romper com modelos hegemônicos, impositivos e antagônicos, para a criação de um ambiente participativo, solidário e dialógico, pautado na alteridade e na autonomia dos indivíduos (WALTRICH; SPENGLER, 2013).

Tendo como mote a consensualidade e a construção do diálogo, a mediação contém um aspecto pedagógico para os envolvidos no processo de comunicação, proporcionando que os indivíduos estimulem seus recursos pessoais, para que eles próprios possam resolver e transformar a realidade em que estão inseridos (BARBOSA, 2015).

Mediante o reconhecimento dos indivíduos como protagonistas da sua própria realidade, as práticas colaborativas desenvolvidas na mediação robustecem as relações sociais e modificam a atmosfera ao seu redor (PARKINSON, 2008), fomentando a participação de indivíduos mais ativos na gestão urbana.

Deste modo, mais do que um método de resolução consensual de conflitos, a mediação atua como uma verdadeira prática social transformativa, que reforça o *empowerment* individual e comunitário como um todo, aumentando a capacidade individual e o acúmulo de capital social:

A mediação, enquanto prática social transformadora, não pode limitar-se à aplicação de técnicas de resolução de conflitos, é necessário focar-se na sua capacidade de empoderamento e cooperação social, através também da educação para os direitos e da dinamização de redes sociais, de forma a que a comunidade participe no desenho do seu futuro e das suas relações sociais. (COSTA, 2017, p. 05).

A mediação contribui, portanto, para a autocompreensão do indivíduo em relação ao seu papel perante a si mesmo e ao seu entorno social, permitindo uma maior consciência sobre o “desenvolvimento de sua comunidade e de suas formas de apoio a esse desenvolvimento” (GUSTIN, 2008, p. 394). Mediante o estabelecimento de estruturas que favoreçam o diálogo e o empoderamento comunitário na seara pública, notadamente se fortalece uma consciência democrática, cidadã e solidária entre os indivíduos, que têm o condão de irradiar para os demais membros do entorno (SOUZA, 2015).

A partir do exercício efetivo da cidadania participativa, os indivíduos têm o condão de compreenderem melhor os seus direitos e se organizarem para reivindicá-los, diminuindo a distância entre as massas e o restante da sociedade no processo decisório dos rumos da cidade (FALBO, 2015) e, assim, auxiliando na superação da dependência social e da dominação política existente (WOLKMER, 2001).

A ideia de cidadania, de acordo com os ensinamentos de Miracy de Barbosa de Sousa Gustin, pode ser evidenciada mediante a democratização das relações sociais, notadamente a partir da constituição de espaços dialógicos e coletivos:

Conceitua-se cidadania como a democratização de relações para a sustentação da diversidade. Essa diversidade pode ser étnica, religiosa, de gênero, socioeconômica, dentre outros. A cidadania poderá ser construída e realizada quer em espaços domésticos, produtivos ou político-comunitários. O pressuposto mais importante desse núcleo teórico é o resgate do princípio de comunidade que, por sua vez, deve pressupor relações horizontalizadas

e coextensivas e, ao mesmo tempo, o estímulo ao desenvolvimento de competências interpessoais e coletivas (GUSTIN, 2008, p. 394).

Tendo como base a construção do diálogo, fator essencial para a prática de cidadania participativa, a mediação permite a criação de consensos mais sólidos, uma vez que reconhece a capacidade dos cidadãos de se organizarem e de construir decisões racionais, consideradas justas e legítimas por todos (COELHO; CARDOSO; YAGHSISIAN, 2019).

O novo paradigma democrático reconhece a necessidade de a própria sociedade cumprir seus direitos e seus deveres por meio do exercício pleno da cidadania; a gestão pública compartilhada trabalha com esta ideia e dispõe de instrumentos teóricos para sua efetivação, fazendo com que o cidadão se sinta parte do ente Estado-sociedade e participe da administração pública (...) Este novo modelo experimental de Estado e Sociedade Civil compreende o distanciamento do primeiro de algumas funções tradicionais que vinha exercendo, e a aquisição de outras novas, mediante ações institucionais inovadoras e democráticas, compartilhando responsabilidades. A relação entre ambos se torna muito próxima em face principalmente da participação política e da cidadania, cujos mecanismos e instrumentos viabilizadores dessa participação são criados pelo ente estatal. Esse contexto, em uma das bases fundamentais desta gestão pública compartilhada, a mediação – como instrumento restaurador da comunicação entre conflitantes – surge como importante ferramenta promotora da participação individual (SPENGLER; GHISLENI, 2011, p. 101).

Decisões tomadas com a participação da sociedade civil se adequam ao contexto daquela localidade, levando em consideração o pluralismo e a auto-organização existente, inserindo as pessoas na construção de políticas de caráter sociourbano, as tornando mais sustentáveis e adequadas às pretensões das comunidades:

(...) Cada vez mais se compreende que a cidade é formada por diversos nichos, classes sociais distintas e culturas contrastantes, que podem e devem conviver respeitosamente sobre um mesmo espaço. Desta forma, qualquer política pública deve ser planejada de modo a dar voz e vez a todos os atores sociais, garantindo, assim, a vivência e expressão de cidades realmente sustentáveis. A população deve estar envolvida nas questões da cidade em que está inserida, de modo que o desenvolvimento urbano traga melhorias em suas condições de vida, assumindo, assim, uma postura emancipatória e de mobilização; deve, portanto, ser ouvida pelos governantes para que, de forma conjunta, se alcance políticas públicas adequadas, que promovam um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, atingindo o escopo constitucional central de promoção da dignidade da pessoa humana. Isto só será possível por meio da proteção e garantia dos direitos humanos, especialmente em localidades onde há grande violação dos mesmos, transformando um histórico de desigualdade e exclusão social (ORSINI; SILVA, 2013, p. 16).

O uso da mediação na seara urbana reconhece que a comunidade é preexistente e que, portanto, deve ser valorizada e respeitada pelo Estado (SANCHES, 2015, p. 68-70). Valendo-se de técnicas para o fortalecimento do diálogo, a mediação permite a formação de consensos que respeitem os integrantes do corpo social, trazendo o sentimento de pertencimento e valorizando os recursos pessoais e locais da população (BUSTAMANTE, 2013).

O diálogo também tem um grande papel na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, na qual elucida que o diálogo é um poderoso instrumento de transformação social, uma vez, a partir do consenso, se fomenta o ideal de justiça e solidariedade, respeitando os integrantes do corpo social e trazendo a ideia de reciprocidade (BUSTAMANTE, 2013).

Na visão de Jürgen Habermas, as sociedades contemporâneas possuem condições precárias de integração social, cujos arranjos estruturais “potencializam os conflitos, dificultam a formação de unidades axiológicas e impedem a emancipação do homem”. Deste modo, as ações dos indivíduos são comumente direcionadas por critérios de racionalidade instrumental, voltados à busca de interesses próprios (BUSTAMANTE, 2013, p. 03).

A busca por interesses meramente individualistas, pautada pela racionalidade instrumental, é denominada pelo autor como “agir estratégico”, no qual um indivíduo atua “sobre o outro”, diferentemente do agir comunicativo, no qual o indivíduo atua “pelo outro” (HABERMAS, 1989).

O agir estratégico pode ser conceituada como o “tipo de ação de fala que utiliza os atos de fala perlocucionários; sua função é enganar o outro; sua atitude é objetivadora; pretende ter eficácia na sua ação e utiliza como referência o mundo objetivo” (BETTINE, 2021, p. 46).

Em contrapartida, o conceito de agir comunicativo é orientado para o entendimento mútuo. Os processos de entendimento mútuo “vinculam os planos de ação dos diferentes participantes e reúnem as ações dirigidas para objetivos numa conexão interativa” e, para tanto, “visam um acordo que depende do assentimento racionalmente motivado ao conteúdo de um proferimento” (HABERMAS, 1989, p. 165).

Na medida em que os atores são exclusivamente orientados para o sucesso, isto é, para as consequências do seu agir, eles tendem alcançar os objetivos de sua ação influenciando externamente, por meio de armas ou bens, ameaças e

seduções, sobre a definição da situação ou sobre as decisões ou motivos de seus adversários. A coordenação das ações de sujeitos que se relacionam dessa maneira, isto é, estrategicamente, depende da maneira como se entrosam os cálculos de ganho egocêntricos. O grau de cooperação e estabilidade resulta então das faixas de interesses dos participantes. Ao contrário, falo em agir comunicativo quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um acordo existente ou a se negociar sobre a situação e as consequências esperadas. Em ambos os casos, a estrutura teleológica da ação é pressuposta na medida em que se atribui aos atores a capacidade de agir em vista de um objetivo e o interesse em executar seus planos de ação (HABERMAS, 1989, p. 164-165).

Na linha de pensamento de Habermas, a ideia de consenso e de diálogo social estão no centro de sua concepção sobre direito, de modo que, cada foro de diálogo social constitui um espaço de gestação de direito, tão legítimo quanto o do Estado. Deste modo, na teoria da ação comunicativa, é admissível a convivência de vários direitos, cada qual correspondente aos consensos obtidos no âmbito de uma esfera específica de comunicação - não sendo admitida, portanto, a construção do direito verticalizado, oriundo de uma imposição vinda de cima e não do corpo social (HESPANHA, 2013).

Em sua concepção, a legitimação do direito não estatal detém maior legitimidade do que o direito do Estado (mesmo que em regimes democráticos), pois reflete as necessidades e as aspirações reais da sociedade:

A alternativa que Habermas adianta – a da preferência por um direito consensual, produto de um diálogo transparente e justo – aponta para 1. Formas de aprofundamento da participação democrática na gestão da vida, dando mais autonomia, mas também maior capacidade de intervenção e garantindo um maior espaço de reflexão e de crítica, aos cidadãos. 2. A crítica do legalismo (e do governo centralizado), tal como se manifestam, sob as mais variadas formas e com os mais diversos fundamentos teóricos, desde os finais do séc. XVIII. 3. A adoção de um modelo jurídico de decisão que se baseie num processo de diálogo (argumentação) regulado -, como meio ideal de construir consensos igualitários, leais e justos.

Neste contexto, o autor defende a existência de um direito consensual, produto de um diálogo justo, transparente e igualitário, construído por meio da racionalização das ações dos indivíduos em sociedade (HESPANHA, 2013), denominadas como ações comunicativas, que refletem as interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para coordenar seus planos de ação:

Chamo comunicativas às interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para coordenar seus planos de ação, o acordo

alcançado em cada caso medindo-se pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade. No caso de processos de entendimento mútuo linguísticos, os atores erguem com seus atos de fala, ao se entenderem uns com os outros sobre algo, pretensões de validade, mais precisamente, pretensões de verdade, pretensões de correção e pretensões de sinceridade, conforme se referam a algo no mundo objetivo (enquanto totalidade dos estados de coisas existentes), ou a algo no mundo social comum (enquanto totalidade das relações interpessoais legitimamente reguladas de um grupo social) ou a algo no mundo subjetivo próprio (enquanto totalidade das vivências a que têm acesso privilegiado) (HABERMAS, 1989, p. 79).

Deste modo, a sua concepção de direito é formada a partir do consenso obtido mediante um diálogo ideal, não sendo admissível na ação comunicativa i) qualquer tipo de domínio entre os indivíduos (proveniente de falsidade ou deslealdade; ii) desigualdade de condições de expressão; ou iii) ou manipulação no âmbito da comunicação (HESPANHA, 2013).

Neste sentido, Habermas (1989, p. 165) pontua que “o acordo não pode ser imposto à outra parte, não pode ser extorquido ao adversário por meio de manipulações: o que manifestamente advém graças a uma intervenção externa não pode ser tido na conta de um acordo. Esse assenta-se sempre em convicções comuns”.

Para que seja possível uma comunicação livre de coerções, o autor introduz o conceito de “mundo da vida”, que atua como pano de fundo para os processos de consentimento mútuos, pois se trata do local em que a ação é recepcionada (BETTINE, 2021). Na teoria do agir comunicativo, os indivíduos são reconhecidos como sujeitos com capacidade de linguagem e de ação, que compartilham de um contexto comum baseado em padrões de interpretação prévios, organizados linguisticamente e transmitidos culturalmente:

O mundo da vida comum em cada caso oferece uma provisão de obviedades culturais donde os participantes da comunicação tiram seus esforços de interpretação os modelos de exegese consentidos. Essas suposições habitualizadas culturalmente e que formam como que um pano de fundo são apenas um dos componentes do mundo da vida; também as solidariedades dos grupos integrados por intermédio de valores e as competências dos indivíduos socializados servem, de maneira diferentes das tradições culturais, como recursos para o agir orientados para o entendimento mútuo (...) O mundo da vida constitui, pois, o contexto da situação de ação; ao mesmo tempo, ele fornece os recursos para o processo de interpretação com os quais os participantes da comunicação procuram suprir a carência de entendimento mútuo que surgiu em cada situação de ação (HABERMAS, 1989, p. 166-167).

À vista disso, o mundo da vida tem como “característica ser um armazém do saber humano acumulado ontologicamente, em que os seres humanos o utilizam para processos comunicativos”, sendo constantemente limitado e transformado pelas mudanças estruturais que ocorrem na sociedade como um todo. Em resumo, o mundo da vida constitui-se como “uma forma de linguagem, e expressão de uma cultura; dessa forma, consegue referir-se às vivências e normas para a busca do entendimento” (BETTINE, 2021, p. 73-74).

Tendo como base o mundo da vida, é possível a construção de relações sociais e a formação de consensos apoiados na ideia de reciprocidade e solidariedade, fazendo com que os indivíduos possuam maior capacidade de reflexão e de crítica, e, avaliem as consequências de suas ações perante o corpo social:

Neste sentido, os sujeitos têm capacidade de linguagem e ação e podem estabelecer práticas argumentativas, através das quais há uma garantia intersubjetiva de compartilhamento de um contexto comum, de um “mundo da vida”. Com isso, há um despertar para o indivíduo quanto suas responsabilidades como membros da sociedade, e como decorrência deste despertar, desta modificação, surge uma compreensão não só das manifestações individuais, mas também daquelas ocorridas no mundo à volta, o que acaba possibilitando o entendimento, cooperação e solidariedade permitindo, portanto, uma compreensão maior dos fenômenos individuais, propiciando uma melhor percepção dos sentimentos entre os envolvidos (...) Temos, portanto, a construção de relações sociais apoiadas no princípio da reciprocidade. Os processos se legitimam quando há o entendimento dos cidadãos acerca das regras de sua convivência, o que somente é possível quando há comunhão de valores. Neste caso, temos todos os interessados atuando ativamente, falando, agindo, intervindo, fazendo afirmações, trazendo problemas, apresentando novas declarações e tudo sempre nas mesmas condições de igualdade e com liberdade de comunicação, condições estas totalmente favoráveis ao diálogo. As pessoas se valem da argumentação para buscar o entendimento e justamente, esta argumentação racional, tem o condão de fazer com que as partes possam se convencer mutuamente da veracidade das afirmações e declarações mútuas. O entendimento entre as pessoas depende da argumentação entre elas (BUSTAMANTE, 2013, p. 06).

Em sua teoria, Habermas busca demonstrar a existência de racionalidades nas diferentes culturas, reconhecendo que “existe um mundo social, partilhado por todas as comunidades humanas, e uma subjetividade, a forma como o sujeito compreende a sua sociedade” (BETTINE, 2021, p. 18) - o que proporciona novas formas de compreensão de mundo mediante o diálogo.

Nesta esteira de raciocínio, António Manuel Hespanha (2013) também elucida que o diálogo é essencial para a construção de consensos sustentáveis, pois torna o ambiente mais inclusivo e reflexivo, no entanto, explana acerca das dificuldades de

implementação de condições de neutralidade, igualdade e não manipulação do diálogo social para a geração de um direito justo:

A teoria do consenso de J. Habermas – como outras que pretendem ser teorias sobre a justiça – contém algumas idealizações que a tornam inadequada para fundamentar a legitimidade automática (ou de princípio) dos direitos não estaduais. Desde logo, não se pode esperar que se gerem diálogos neutros, igualitários, inclusivos, não hegemônicos, numa sociedade marcada pela desigualdade e pela manipulação no plano da ação comunicativa. Isto é particularmente visível nos dias de hoje, perante o papel manipulador da televisão e das próprias “redes sociais” e perante a desigualdade do acesso aos meios comunicacionais mais eficazes (HESPANHA, 2013, n.p).

Inicialmente, na obra de Hespanha, é imperiosa a compreensão básica de que o direito é algo local e plural, “sujeito a controvérsias (“opinável”, “argumentável”) e ao convívio e disputa com outras ordens normativas”.

Deste modo, coloca-se em pauta a questão de como compatibilizar a proteção de bens comuns com o dinamismo dos interesses individuais? Como evitar a criação de consensos hegemônicos (dominados pelos mais fortes)? Como evitar que o consenso se transforme em manipulação, especialmente em prol da satisfação de interesses privados e corporativistas?

Na seara pública, o debate político é frequentemente marcado por “disputas travadas entre classes, instituições e grupos da sociedade civil nestes espaços” e, portanto, suscetível a “retóricas demagógicas e à manipulação política” (TOLÊDO, 2017, p. 11-12).

Tal contexto reflete as dificuldades da implementação de uma verdadeira gestão democrática para a construção de cidades e comunidades sustentáveis, uma vez que os instrumentos previstos na legislação brasileira não favorecem a formação de diálogo simétricos entre os interessados, não fortalecem a participação popular na seara pública e não promovem uma efetiva integração entre o Poder Público e a sociedade civil na gestão sociourbana.

Na visão de Hespanha (2013, n.p.), essa arbitrariedade pode ser parcialmente reduzida por meio de um “diálogo alargado, participado e que reflita sobre a complexidade das coisas”. Mediante uma discussão bem-organizada (igualitária, participativa, transparente e com regras) e pela adoção de formas participativas e inclusivas no processo de tomada de decisão, que reflitam sociedades concretas.

Deste modo, para que haja um consenso justo e duradouro, que reflita as necessidades plurais da sociedade, o autor defende que devem ser adotados instrumentos nos quais todos os interessados participem em igualdade de condições, sob pena de formação de consensos superficiais, hegemônicos e manipulados:

(...) Para ser sustentável, ela tem que se estabelecer sobre um consenso em que todos participam em igualdade de condições e que ser construída, não sobre uma sociedade abstrata e irreal, mas sobre as sociedades concretas que são as nossas, a partir de processos viáveis, praticáveis, que estejam ao alcance das instituições existentes (HESPANHA, sem página)

Para o autor, os consensos obtidos por meio de imposição, manipulação, silenciamento ou superficialidade nos debates não são sustentáveis, devendo haver instrumentos que possibilitem a criação de um ambiente mais inclusivo e reflexivo para o diálogo (HESPANHA, 2013).

Neste contexto, a utilização da mediação na gestão urbana tem o condão justamente de proporcionar um diálogo mais equitativo e reduzir as assimetrias existentes, por meio de uma pessoa neutra e imparcial, que irá valer-se de técnicas para facilitar o diálogo entre os interessados e propiciar a busca por interesses comuns, a fim de que eventual formação de consensos expressem as preferências, crenças e interesses de todos os envolvidos no processo de mediação (SPENGLER, 2021).

Conforme já ressaltado no subcapítulo anterior, a mediação tem o objetivo precípuo de promover o diálogo, a fim de habilitar os indivíduos para que si próprios construam (ou não) consensos. Nesta lógica, a mediação busca-se reverter a lógica do diálogo de competição para a lógica do diálogo de cooperação entre as pessoas, marcado pela autonomia e solidariedade para a construção de um sistema ganha-ganha:

O ambiente de cooperação tem o objetivo de estimular a criatividade das partes para encontrar uma multiplicidade de alternativas para a solução da controvérsia, de maneira que todas as partes se beneficiem do consenso e adquiram recíprocas vantagens advindas do processo de transação. Não se pretende alcançar uma solução em que uma das partes maximize os seus interesses às custas da outra, tendo em vista que não prevalece o raciocínio binário de que uma parte ganha enquanto a outra perde. Diversamente, a finalidade que prepondera é a de oferecer uma satisfação recíproca – na medida do possível – das necessidades e interesses das partes (FRANCO, 2018, p. 52).

Esse processo colaborativo oportuniza o intercâmbio de informações e a troca de *expertise* entre os indivíduos, propiciando um ciclo de ações e reações voltadas às soluções criativas, que não seriam pensadas se não houvesse o estabelecimento de um diálogo aberto a diversos tipos de perspectivas (TARTUCE, 2018).

Por meio de uma ótica colaborativa, a mediação implementa espaços abertos de diálogo e escuta, estimulando a criação de uma visão compartilhada por meio do reconhecimento dos consensos e das diferenças, para que ela deixe de ser “minha visão” e passe a ser “nossa visão”, como em uma orquestra:

A construção de consenso, procura-se identificar as diferenças para que, a partir do seu reconhecimento, se possa compreender o grau de importância de cada pessoa no processo. Usa-se aqui a metáfora da orquestra. Numa orquestra são necessários vários instrumentos diferentes que juntos oferecem uma melodia harmoniosa. Cada instrumento é importante e a diferença entre eles é fundamental para enriquecer a sinfonia. Assim, cada instrumento tem um som e juntos produzem outro som distinto do qual todos fazem parte. A proposta é valorizar as diferentes opiniões e vozes daqueles que estão envolvidos no conflito (SALES, 2010, p. 91).

Um ambiente colaborativo oportuniza uma comunicação eficiente entre os indivíduos, visto que cada um consegue argumentar suas motivações e seus pontos de vista, bem como propicia que possam reconsiderar as interpretações do outro (SIOUF FILHO, 2012). No entanto, em um sistema com pluralidade de interesses, Hespanha (2013) indaga como acomodá-los, sem reduzi-los? Como compatibilizar as diferenças?

Inicialmente, é de se pontuar que, em sociedade democráticas, “a pluralidade de posições e a possibilidade de confrontar as diferentes perspectivas e preferências constituem peças fundamentais para o saudável funcionamento das mesmas” (CUNHA; LOPES, 2012, p. 38).

Constituindo-se como um instrumento que permite trabalhar as diferenças, a mediação estabelece outra relação entre o poder e a verdade, revertendo o modelo tradicional para um modelo pautado na ideia de empoderamento social, a fim “de trabalhar com o caos e com a diferença para a construção de uma verdade adequada ao momento e contexto” (WRASSE, 2017, p. 49-50)

Nesta mesma linha de pensamento, Spengler (2021) defende que a mediação possibilita a criação de um espaço para o acolhimento da desordem social, no qual se viabiliza a produção das diferenças e o rompimento dos marcos de hegemônicos de

certeza, determinados pelo conjunto normativo, postos e expostos de forma hierarquizada:

As práticas sociais de mediação configuram-se em um instrumento de exercício da cidadania, na medida em que educam, facilitam e ajudam a produzir diferenças e a realizar tomadas de decisões, sem a intervenção de terceiros que decidem pelos afetados em um conflito. Falar de autonomia, de democracia e de cidadania, em certo sentido, é ocupar-se da capacidade das pessoas para se autodeterminarem na relação com os outros; autodeterminarem-se na produção da diferença (produção do tempo com o outro). A autonomia é uma forma de produzir diferenças e tomar decisões em relação a conflitividade que determina e configura em termos de identidade e cidadania; um trabalho de reconstrução simbólica dos processos conflitivos das diferenças que permite formar identidades culturais e integrar-se no conflito com o outro, com um sentimento de pertinência comum. É uma forma de poder perceber a responsabilidade que toca a cada um em um conflito, gerando deveres reparadores e transformadores. Por isso, a mediação é, essencialmente, um procedimento democrático, porque rompe, dissolve, os marcos de referência da certeza determinados pelo conjunto normativo, postos e expostos de forma hierarquizada. É democrática porque acolhe a desordem - e, por conseguinte, o conflito - como possibilidade positiva de evolução social. É democrática quanto ao fundamento da relação de um com o outro (SPENGLER, 2021, n.p).

Por se tratar de um instrumento que tem como premissa o reconhecimento das diferenças, é necessário pontuar que é plenamente permitido manter-se em desacordo caso não existam pontos de convergência (SALES, 2010), haja vista que no processo de mediação repudia-se qualquer comportamento que tenha o objetivo de dominação e/ou repressão do outro:

É nessa linha que a mediação, como ética de alteridade, reivindica a recuperação do respeito e do reconhecimento da integridade e da totalidade dos espaços de privacidade do outro, repudiando o mínimo de movimento invasor e dominador. A mudança de lentes ao olhar para os conflitos traz uma nova concepção deles. As divergências passam a ser vistas como oportunidades alquímicas, as energias antagônicas como complementares, e o Direito como solidariedade. As velhas lentes que fragmentavam, classificavam e geravam distâncias vão para a lixeira. Começa-se a entender que cada homem não é uma mônada isolada, que não são fragmentos sem conexão. Cada um é interdependente e produto forçado das interações. A sociedade é unicamente produto da complexidade desses vínculos (...) É justamente isso que propõe a mediação: um espaço para acolher a desordem social, um espaço no qual a violência e o conflito possam transformar-se, um espaço no qual ocorra a reintegração da desordem, o que significa uma verdadeira revolução social que possa refutar o espírito, os usos e os costumes pouco democráticos e pouco autônomos impostos aos conflitantes (SPENGLER, 2014, p.45- 48).

No tocante ao dissenso, a doutrina aponta que, sem a ocorrência de divergências entre os indivíduos, as relações sociais estariam estagnadas no tempo.

Por meio da divergência, se possibilita a criação de soluções que não seriam pensadas se não houvesse um desentendimento, de modo a promover mudanças e inovações, mesmo que a longo prazo. Deste modo, o cerne da questão não é como eliminar os conflitos, mas sim como proceder para que sejam produtivos para a sociedade:

Embora os conflitos predominem referências negativas à sua verificação, há quem reconheça no conflito oportunidades de melhoria que abrem caminhos para mudanças e transformação de perspectiva. A ocorrência do conflito previne a estagnação, estimula o interesse e permite a manifestação de problemas em busca de sua solução, constituindo a raiz de mudanças pessoais e sociais (TARTUCE, 2018).

Em caso de consenso, também é notório que nem sempre todos os envolvidos no processo de mediação estarão de acordo com determinada tomada de decisão, sendo o dissenso algo inerente à própria ideia de democracia. Deste modo, o consenso não busca a unanimidade, mas sim um acordo geral, construído a partir de um diálogo colaborativo e inclusivo, que considere os interesses, valores e necessidades de todos os envolvidos todos no processo de mediação:

O reconhecimento das diferenças pressupõe que nem sempre todos concordarão com determinado ponto de vista, ou com determinada ação governamental, ou ainda com uma atividade a ser realizada – exatamente porque são diferentes e possuem percepções bem distintas sobre vários assuntos e ações. Algumas pessoas podem não concordar com o que é decidido pelo grupo (mesmo decidindo conjuntamente), porque aquela decisão pode ser tolerada (consegue-se conviver com a decisão). Em algumas situações, as pessoas podem perceber que uma solução não é a melhor para os seus ideais, mas diante de uma situação concreta compreendem como a única possível. Ressalta-se que não é persuasão, é compreensão de que realmente aquela solução é a única possível, naquele momento e naquela conjuntura, por isso se consegue conviver com o que foi decidido. É o reconhecimento de que, com aquela decisão, a situação ficará melhor do que a atual. É imprescindível, no entanto, que todas as opiniões sejam ouvidas, ponderações ocorram, para que se construa um consenso (SALES, 2010, p. 91).

É imperiosa também a reflexão de que nem todos os instrumentos para participação popular “dão origem a formas perfeitas de diálogo, ou seja, a formas de debate que abranjam todos os interessados (que sejam inclusivas, abrangentes), que lhes deem as mesmas oportunidades de intervenção, que sejam isentas de manipulação, que sejam ricas em reflexão” (HESPANHA, 2013, n.p.). Do mesmo modo, em sociedades plurais também é possível que, em dado momento, os

indivíduos não estejam dispostos a abrir mão de suas posições, notadamente aqueles que se encontram em situação de poder.

Tais questões não são desconsideradas pela pesquisa ora elaborada, no entanto, inexistem instrumentos perfeitos de participação popular e inclusão no processo de tomada de decisões, sob pena de torná-los utópicos. Neste cenário, a mediação, além de ser utilizada para a resolução de conflitos, também como ser utilizada como um instrumento da gestão democrática, especialmente para a construção de um diálogo participativo, equitativo e inclusivo, que qualifica o debate e corrige as assimetrias de poder existentes no processo de comunicação.

Outra questão relevante é que tal perspectiva não ignora a democracia representativa, pois visa apenas incorporar outras formas de a comunidade participar do processo de tomada de decisão e de expressar as suas preferências:

O consenso aqui não ignora o consenso sufragístico da democracia representativa. Mas incorpora outras formas de que a comunidade dispõe de manifestar a sua anuência (neste caso, em relação a normas). Na verdade, nas sociedades atuais, pessoas e grupos interagem de múltiplas formas. Uma delas são as eleições; outras o acordo tácito, a organização de grupos de opinião ou de pressão, as associações profissionais ou de defesa de interesses setoriais, a interconexão por redes sociais, a comunicação digital em tempo real, a participação e empenhamento em tarefas comunitárias, o protesto, a resistência passiva e outras formas de demonstrar o descontentamento, etc. Numa sociedade comunicativa como a atual, o nível e a pluralidade de formas da comunicação entre indivíduos e grupos aumentou imenso, podendo isso ser valorizado para efeitos políticos, nomeadamente para diagnosticar consensos comunitários (HESPANHA, 2013, n.p.).

Em razão da pluralidade de interesses existente na sociedade, a mediação pode servir como um instrumento estratégico para transformar diferenças em consensos duradouros (TRINDADE, 2019). Deste modo, quanto mais consensual, correspondente às expectativas e pontos de vista obtidos por um consenso adequado, mais se tem estabilidade e previsibilidade, e, portanto, consensos sustentáveis (HESPANHA, 2013).⁴⁸

A mediação se torna cada vez mais importante no contexto da sociedade complexa, plural e multifacetada, produtora de demandas que a cada dia se superam qualitativamente e quantitativamente, pois se trata de um instrumento baseado no

⁴⁸ No entanto, Hespanha (2013) pondera que tal sustentabilidade nunca é ilimitada em razão da constante evolução da sociedade.

pluralismo de valores e no respeito aos inúmeros sistemas diferentes e alternativos de vida.

A partir de mecanismos efetivos para o fortalecimento da gestão democrática, os indivíduos conseguem exercer maior controle sobre os processos, monitorar as ações e recursos e influenciar no processo de tomada de decisões acerca dos rumos da cidade, podendo a mediação ser utilizada como uma ferramenta para a promoção da sustentabilidade nos contextos urbanos, seja como método autônomo ou aliado a outros instrumentos jurídico-urbanísticos previstos na legislação brasileira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da ideia de participação popular como um elemento constitutivo do desenvolvimento sustentável, a implementação de mecanismos contemporâneos de inclusão social mostra-se cada vez mais necessária para o fortalecimento da gestão democrática no processo de desenvolvimento urbano das cidades.

Tendo como mote a introdução de um novo modelo de desenvolvimento urbano, pautado na proteção dos direitos humanos e no equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental, a Agenda 2030 busca operacionalizar a sustentabilidade no âmbito local mediante o estabelecimento de uma responsabilidade compartilhada entre os Estados para a persecução do desenvolvimento em seus respectivos territórios.

Por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 [ODS 11], a Agenda 2030 deu notório destaque para as problemáticas atinentes ao processo de desenvolvimento urbano, historicamente excludente, elitista e não aberto à participação popular, no intuito de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Dentre as metas elencadas no ODS 11, a garantia de participação da sociedade na governança possui local de destaque na presente pesquisa, sendo evidenciada a importância do envolvimento da sociedade civil, de forma regular e democrática, como um pré-requisito para a legitimidade das decisões sociourbanas.

Neste cenário, as cidades têm cada vez mais tomado para si a responsabilidade de atingimento das metas internacionais de desenvolvimento, uma vez que desempenham papel estratégico para a coordenação de políticas locais, sobretudo em razão de seus arranjos institucionais favoráveis para a articulação direta com os interesses da sociedade que representam.

A integração popular nos processos decisórios proporciona que as necessidades e realidades locais sejam demonstradas ao Poder Público, realçando as dinâmicas e práticas importantes para aquele contexto social na implementação de políticas públicas sustentáveis, que se adequem à realidade social e que tragam o sentimento de pertencimento à população.

Nesta perspectiva, a pesquisa buscou aprofundar a reflexão em torno da inclusão social e das possibilidades de ampliação da cidadania na gestão urbana, sendo demonstrada a necessidade de fortalecimento do espaço público e de abertura

da administração pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas, visando a contribuir para a ruptura das práticas excludentes ainda existentes no cenário brasileiro.

No intuito de aperfeiçoar os instrumentos jurídico-urbanísticos disponíveis à população para a participação na gestão urbana, a pesquisa demonstrou a viabilidade de uso de métodos autocompositivos pela administração pública para o fortalecimento dos canais de diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil.

A possibilidade de adoção de métodos autocompositivos de forma extrajudicial pela administração pública reflete a mudança no paradigma clássico do direito administrativo, tipicamente marcado pela ausência de protagonismo da sociedade civil nos processos políticos, para um modelo mais voltado à consensualidade, cuja concepção tem o condão de substituir a cultura burocrática, autoritária e verticalizada por uma cultura de flexível, democrática e horizontal.

Dentre os diversos métodos autocompositivos disponíveis, a abordagem contemporânea da mediação permite a constituição de um ambiente dialógico, solidário e cooperativo, trazendo voz à sociedade e a introduzindo de forma efetiva e, principalmente, qualificada, no processo de tomada de decisão.

Além de ser um mecanismo de resolução de controvérsias apto para a compatibilização de interesses contrapostos, a mediação também contribui para o empoderamento e emancipação dos indivíduos, uma vez que reconhece a capacidade dos cidadãos de se organizarem e de construírem decisões racionais, consideradas justas e legítimas por todos.

A mediação tem o condão de incorporar todas as vozes e de permitir a criação de espaços abertos de diálogo e escuta que estimulam a criação de uma visão compartilhada, bem como valorizam os recursos pessoais da população. Mediante o fortalecimento do *empowerment* individual e comunitário, a mediação permite a formação de cidadãos mais envolvidos com a coisa pública e a criação de consensos mais sólidos e orientados à constituição de capital social e humano.

A partir do auxílio de um mediador imparcial e neutro, o método tem como objetivo propiciar um ambiente de comunicação construtivo e qualificado. Para tanto, a mediação tem como pressuposto a isonomia e o equilíbrio entre os indivíduos envolvidos no processo de comunicação, visando garantir condições iguais de fala e de escuta.

Além disso, as técnicas empregadas no processo de mediação também contribuem para diminuição das assimetrias de poder existentes, para que haja um grau de conhecimento suficiente sobre as circunstâncias fáticas e jurídicas que envolvam as decisões e os assuntos abordados durante os debates.

Em que pese os benefícios da mediação, o seu emprego no âmbito das questões urbanas ainda se mostra incipiente no Brasil, havendo maior utilização do método de forma judicial, voltado essencialmente para a resolução de conflitos fundiários, do que de forma extrajudicial pela administração pública.

O Programa Polos de Cidadania, criado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, reforça a ideia de possibilidade de utilização da mediação para a criação de redes e promoção de espaços de cidadania e acesso aos direitos humanos, especialmente em áreas de vulnerabilidade social.

A partir do estabelecimento de um ambiente pautado no diálogo e na cooperação entre os diversos atores sociais para a efetivação de direitos, os indivíduos conseguem exercer maior controle sobre os processos, monitorar as ações e recursos e influenciar no processo de tomada de decisões acerca dos rumos da cidade, podendo a mediação ser utilizada como uma ferramenta para construção de políticas de caráter sociourbano mais participativas, resilientes, integradas e sustentáveis.

Conclui-se ao final da pesquisa que, mais do que um método de resolução consensual de conflitos, a mediação atua como uma verdadeira prática social transformativa, que reforça o *empowerment* individual e comunitário como um todo e, ainda, fortalece uma consciência democrática, cidadã e solidária entre os indivíduos, essencial para a efetivação da gestão urbana democrática e concretização de cidades e comunidades sustentáveis

Deste modo, não há o que se falar de direito à cidade e cidades sustentáveis sem a ampliação das experiências democráticas participativas nos contextos locais, tampouco desenvolvimento sustentável sem mecanismos integrativos para a construção de estratégias de um futuro comum.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. O Buen Vivir: uma oportunidade de imaginar outro mundo. In: SOUSA, Cidoval Morais de (Org.). **Um convite à utopia**. Campina Grande: EDUEPB, 2016.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: _____. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001.

ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Revista Direito e Democracia**, Canoas, v. 02, n. 02, p. 309-317, 2001.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; et al. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, v. 09, n. 03, p. 01-33, 2017.

ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In: **Das legalidades injustas às ilegalidades justas: Estudos sobre direitos humanos, sua defesa por assessoria jurídica popular em favor de vítimas de descumprimento da função social da propriedade**. Porto Alegre: Armazém Digital, 2013.

ALMEIDA, Ronaldo de; et al. **Etnografia comparada de pobreza urbanas**. Novos estudos - CEBRAP, n. 82. São Paulo, p. 109-130, nov. 2008.

AMADEI, Vicente de Abreu. Inovações urbanísticas no Estatuto da Cidade. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). **Regularização fundiária de acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p. 413-430.

AMARAL, Ana Claudia Corrêa Zuin Mattos do; HATOUM, Nida Saleh; HORITA, Marcos Massashi. O paradigma pós-moderno do negócio jurídico e a necessidade de uma nova concepção na contemporaneidade. **Revista Scientia Iuris**, Londrina, v. 21, n. 02, p. 261-297, jul. 2017.

AMARAL, Francisco. O Direito Civil na pós-modernidade. In: CAMPOS, Adriana Pereira; et al (Orgs.). **Perspectivas jurídicas: estudos em homenagem aos 30 anos de magistério de Francisco Vieira Lima Neto**. Vitória: Edição dos Organizadores, 2021.

AMARAL, Francisco. **Direito civil: introdução**. 9. ed. rev., mod. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017.

ANDRADE, José Célio Silveira; COSTA, Paulo. Mudança climática, Protocolo de Kyoto e mercado de créditos de carbono: desafios à governança ambiental global. **Revista o&s**, v. 15, n. 45. p. 29-45, jun. 2008.

ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de; **Regiões metropolitanas e autonomia municipal: eficácia da norma constitucional brasileira e de experiências estrangeiras na gestão dos interesses regionais.** Rio de Janeiro, 2001. 175 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger de; PENTINAT, Susana Borràs. O conceito de justiça ambiental e sua necessária aplicação no sistema contratual brasileiro. In: _____. **Estudos de Direito Negocial e Democracia.** Birgüi: Editora Boreal, 2016.

ARAÚJO JÚNIOR., Miguel Etinger de; PENTINAT, Susana Borràs. Deuda climática y acción climática justa: el reconocimiento jurídico de la justicia climática. In: VAL, Eduardo Manuel; BONILLA, Haideer Miranda (Coords.). **Direitos humanos, direito internacional e direito constitucional: judicialização, processo e sistemas de proteção.** Florianópolis: CONPEDI, 2017.

ARAÚJO, Aline Alves de Melo Miranda. **Os limites dos métodos consensuais perante a administração pública em juízo.** Rio de Janeiro, 2022. 177 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

AYALA, Patrick de Araújo. Constitucionalismo global ambiental e os direitos da natureza. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord). **A ecologização do direito ambiental vigente: rupturas necessárias.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

AYALA, Patryck de Araújo; RODRIGUES, Eveline de Magalhães Werner. Diálogo intercultural e proteção do meio ambiente: por um princípio de sustentabilidade integrado pela ideia de bem viver. In: **Anais do 18º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental,** 2013.

AYALA; Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** São Paulo: Editora RT, 2011.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e Arbitragem.** São Paulo: Saraiva, 2012

BALBIM, Renato. A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. In: COSTA; Marco Aurélio Costa; THADEU, Marco; FAVARÃO, Cesar B (Orgs.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil insumos para sua construção e desafios a sua implementação.** Brasília: IPEA, 2018.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **Revista EURE,** Santiago, v.28, n.84, set. 2002

BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Érica Nascimento da. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS 11) e o direito à cidade. **Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins,** v. 08, p. 23-29, 2021.

BENDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade frente ao artigo 6º da constituição da república federativa do Brasil de 1988. **Revista Eletrônica Direito e Política,** Itajaí, v. 6, n. 2, p. 01-23, 2011.

BETTINE, Marco. **A teoria do agir comunicativo de Jurgen Habermas: bases conceituais**. São Paulo: Edições EACH, 2021.

BORFE, Debora Camila. RODRIGUES, Alexsandra Gato. **A mediação como alternativa na resolução de conflitos decorrentes da administração pública**, 2017. Disponível em: <<https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/8996>> Acesso em: 18 mar. 2023.

BRAGA NETO, Adolfo. Mediação de Conflitos: conceito e técnicas. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da Silva (Coords). **Negociação, Mediação e Arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito**. São Paulo: Método, 2012.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. **Lei de Mediação**. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei n. 13.105, de 16 março de 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei: PL 775/1983**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/182231>> Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei: PL 5788/1990**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>> Acesso em: 02 fev. 2023.

BUSTAMANTE, Ana Paula. **A aplicação do agir comunicativo de Habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador**, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=514f94b7b871de0e>>>; Acesso em: 22 fev. 2023.

CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de; BARCELLOS, Frederico Cavadas. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM: uma avaliação crítica. **Revista Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 05, n. 03, p. 222-244, set./dez. 2014.

CARVALHO, Claudio Oliveira de; MORAES, Ariana Ferreira de Alencar. Participação popular no ordenamento urbano: mobilizações em prol da reforma urbana e do direito à cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; GRAZIANO SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos (Orgs.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Editora Educs, 2018.

CARVALHO NETTO, Menelick de; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; PEDRON, Ronaldo A. Mediação, inclusão e justiça. **Revista Brasileira de Extensão Universitária**. v. 02. n. 02. p. 109-111. jul./dez. 2004.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social de propriedade dos bens de produção. In: _____. **Tratado de direito comercial**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CONFERENCIA REGIONAL SOBRE CAPITAL SOCIAL Y POBREZA. 20 de septiembre de 2001. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33039/S2001514_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 20 jul. 2023.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Manual de mediação judicial**. 6. ed. Brasília: CNJ, 2016.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Conciliação e mediação**: perguntas e respostas. Brasília: CNJ, 2017.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza; RODRIGUES, Ana Lúcia. Da tecnocracia à participação popular: a institucionalização e os novos rumos do planejamento urbano em Maringá, Paraná, Brasil. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencia Sociales**, Barcelona, v. 14, n. 331, ago. 2010.

COSTA, Catarina. **A mediação comunitária como mecanismo de inclusão de refugiados**. Lisboa, 2017. 73 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Setor de Ciência Política e Ciências Públicas, Instituto Universitário de Lisboa.

CUNHA, Pedro; LOPES, Carla. Cidadania na gestão de conflitos: a negociação na, para e com a mediação? **Antropológicas**, Porto, v. 01, n. 12, p. 38-43, ago. 2012.

DIAMOND, Jared. **Colapso**: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. Rio de Janeiro: Record, 2005.

DIAS, Alexandre; MAEMURA, Márcia Mitie Durante. **Mediação e resolução de conflitos**. Rio de Janeiro: SESES, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Tratado de Direito Administrativo**: Teoria Geral. v. 1. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

DUPAS, Gilberto. **Ética e poder na sociedade da informação**: de como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. Nova Iorque, junho de 1972. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/unchedec.htm>>. Acesso em: 20 out. 2022.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro, junho de 1992. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf> Acesso em: out. 2022.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo. Editora Saraiva. 2008.

ENAM, Escola Nacional de Mediação e Conciliação - Ministério da Justiça. **Manual de mediação de conflitos para advogados**, 2014. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/6849/1/MANUAL_DE_MEDIACAO_DE_CONFLITOS_PARA_ADVOGADOS.pdf> Acesso em: 13 fev. 2023.

FALBO, Ricardo Nery. **Meios dialógicos de solução de conflitos: a justiça restaurativa e a mediação comunitária como instrumentos de justiça social**. Uberlândia, 2015. 167f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia.

FARHA, Leilani; PORTER, Bruce. La mercantilización sobre la comunidad: financiarización del sector inmobiliario y su amenaza al ODS 11 y el derecho a la vivienda. **Spotlight: enfoques sobre desarrollo sostenible 2017**, 2017. Disponível em: <https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/download/Spotlight_Report_2017_es.pdf> Acesso em: 17 out. 2022.

FAUTH, Gabriela; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Desafios do direito à cidade às vulnerabilidades na perspectiva do pluralismo jurídico. **Revista Conpedi Law Review**, Oñati, Espanha, v. 02, n. 03, p. 104-118, jan./jun. 2016.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo horizonte: Editora Del Rey, 2006a.

FERNANDES, Edésio. **Questões anteriores ao Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2006b.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: como negociar acordo sem fazer concessões**. Traduzido por Ricardo Vasques Vieira. 3. ed. atual. e rev. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

FRAGA, Antonio Armando Cordeiro; ALVES, José Luiz. Conjuntura dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em relação ao ODS 11- Cidades e Comunidades Sustentáveis. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n.12, p. 114371-114383, dez. 2021

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**. Belo Horizonte, 2018. 541 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GALLO, Edmundo; SETTI, Andréia Faraoni Freitas. Território, intersectorialidade e escalas: requisitos para a efetividade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Revista ciência e saúde coletiva**, v. 19, n. 11, p. 4383-4396. 2014.

GOMES, Sergio Alves. **Hermenêutica Constitucional**: Um contributo à construção do Estado Democrático de Direito. Curitiba: Juruá, 2008.

GTSCA2030, Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030. **IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**, 2020. Disponível em: < <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2020/>> Acesso em: 04 abr. 2023.

GTSCA2030, Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030. **V Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**, 2021. Disponível em: <<https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2021/>> Acesso em: 04 abr. 2023.

GTSCA2030, Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030. **VI Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**, 2022. Disponível em: < <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2022/>> Acesso em: 04 abr. 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. Efetividade da Governança Social em Comunidades Periféricas e de Exclusão: Algumas Questões de Fundo. **Revista Brasileira De Estudos Políticos**, v. 97, p. 383-405, 2008.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. Resgate dos direitos humanos em situações adversas de países periféricos. **Revista da Faculdade de Direito**, n. 47, p. 181-216, 2005.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. Potencialidades da conexão entre o ensino, a pesquisa e a extensão na experiência do programa Pólos de Cidadania. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 40, p. 219 - 233, 2012.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HESPANHA, António Manuel. **Pluralismo jurídico e direito democrático**. São Paulo: Annablume, 2013.

HITA, Maria Gabriela; GLEDHILL, John. Antropologia na análise de situações periféricas urbanas. **Cad. Metrópole**, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 189-209, jan./jun. 2010.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População rural e urbana**, 2015. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20da,brasileiros%20vivem%20em%20%C3%A1reas%20rurais>> Acesso em: 01 fev. 2023.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. **Sixth Assessment Report, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**, the Working Group II contribution, 2022 Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>> Acesso em: 02 out. 2022.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Metas nacionais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_na_c_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf> Acesso em: 24 mar. 2022.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Extinção dos conselhos afeta participação social nas políticas públicas**, 2019. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1816-extincao-conselhos-politicas-publicas>> Acesso em: 18 abr. 2023.

JAPIASSU, Carlos Eduardo; GUERRA, Isabella Franco. 30 anos do Relatório Brundtland: nosso futuro comum e o desenvolvimento sustentável como diretriz constitucional brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, v. 09, n. 04, p. 1884-1901, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito Administrativo de espetáculo**. Fórum Administrativo - Dir. Público - FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 144-154, jun. 2009.

KAZMIERCZAK, Luiz Fernando; BRITO ALVES, Fernando de Brito. O orçamento participativo como forma de exercício dos direitos políticos. **Revista Unoesc**, Chapecó, v. 14, n. 2, p. 417-436, jul./dez. 2013.

KEYNES, John Maynard. **Economic Possibilities for our Grandchildren**, 1930. Disponível em: <<http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2022.

LEITE, Priscila de Souza Chisté. Contribuições de Henri Lefebvre para a leitura da cidade. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 10, n. 1, p. 239-249, mai. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. por Rubens Eduardo Farias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMONAD, Ester. A insustentável natureza da sustentabilidade. Da ambientalização do planejamento às cidades sustentáveis. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 123-142, jan/jun. 2013.

LOUREIRO, Mônica Michelotti; GREGORI, Isabel Christine Silva de. Como construir cidades sustentáveis? **Revista eletrônica do curso de Direito**, Santa Maria, v. 08, p. 458-469, 2013.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira. Industrialização, Meio Ambiente, Inovação e Competitividade. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.) **Economia do Meio Ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MACHADO, Vilma de Fátima. **A produção do discurso do desenvolvimento sustentável: de Estocolmo à Rio-92**. Brasília, 2005. 327 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável), Universidade de Brasília.

MAIA NETO, Francisco. O papel do advogado na mediação. In: ROCHA, Caio Cesar Vieira; SALOMÃO, Luis Felipe (Orgs.). **Arbitragem e mediação: a reforma da legislação brasileira**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTENS, Jens. Políticas públicas para los ODS. **Spotlight: enfoques sobre desarrollo sostenible 2017**, 2017. Disponível em: <https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/download/Spotlight_Report_2017_e_sp.pdf> Acesso em: 17 out. 2022.

MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da cidade comentado**. Belo horizonte: Editora Mandamentos, 2002.

MEDEIROS, Gabriel Londe. **Dos ODM aos ODS: O papel das cidades na Agenda 2030**. Lisboa, 2019. 62 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional), Universidade de Lisboa.

MELO, Lúcia Silva Albuquerque de; *et. al.* Análise da Produção Científica Internacional sobre Cidades e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Campina Grande, v. 12, n. 03, p. 90-108, 2022.

MELO, Melissa Ely. Crise ambiental, economia e entropia. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **A ecologização do direito ambiental vigente: rupturas necessárias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MELO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da eficácia**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 437-462, jul./dez. 2017

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. Sustentabilidade, democracia e gestão ambiental urbana. In: _____. **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades, Estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre, Editora UFRGS, 2004.

MERCHER, Leonardo. Eficiência Subnacional na Rio + C40. **Revista Conjuntura Global**, Curitiba, v. 01, n. 01, p.14-17, jul./set., 2012.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. A cidade e o alimento: fundamentos para a compreensão da integração dos meios urbano e rural enquanto diretriz da política urbana. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 03. p. 1713-1736, 2018.

NUPEMEC. **Instrução Normativa n. 113/2022**. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/legislacao-atos-normativos/-/atos/documento/4660341>> Acesso em: 05 mar. 2023.

NUPEMEC. **Instrução Normativa n. 9695/2022**. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/legislacao-atos-normativos/-/atos/documento/4658129>> Acesso em: 05 mar. 2023.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. O direito do urbanismo como direito fundamental: os princípios constitucionais e diretrizes normativas da política urbana brasileira como elementos para a caracterização do direito do urbanismo constitucional. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; GRAZIANO SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos (Orgs.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades**: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências. Caxias do Sul: Editora Educus, 2018.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>> Acesso em: 09 ago. 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**, 2010. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>> Acesso em: 25 ago. 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **World Urbanization Prospects 2018: Country Profiles**, 2018a. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/Country-Profiles/>> Acesso em: 08 fev. 2023.

ONU, Organização das Nações Unidas. **World Urbanization Prospects 2018: Highlights**, 2018b. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/publications/Files/WUP2018-Highlights.pdf>> Acesso em: 08 fev. 2023

ONU-HABITAT, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **Relatório de resultados**: consulta cidades sustentáveis, 2019. Disponível: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/08/livro_cidades_sustentaveis_-_completo_0.pdf> Acesso em: 05 dez. 2022.

ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**: Agenda Habitat III, 2016. Disponível em: <<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2022.

ONU-HABITAT, United Nations Human Settlements Programme. **World Cities Report 2022**, 2022. Disponível em: <<https://unhabitat.org/wcr/>> Acesso em: 23 set. 2022.

ORSINI, Adriana Goulart de Sena; SILVA, Nathane Fernandes da. **A mediação como via de desenvolvimento sustentável em políticas públicas de reurbanização**, 2013. Disponível em: <https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/2540/adriana_sena_a_mediacao_como_via.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 17 abr. 2023.

OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à moradia digna no Brasil**, 2004. Disponível em: <<http://www.fna.org.br/2004/09/09/direito-a-moradia-no-brasil/>> Acesso em: 20 out. 2022.

OST, François. **A Natureza à Margem da Lei: A ecologia à prova do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

Our World In Data. **Global greenhouse gas emissions**, 2019a Disponível em: <<https://ourworldindata.org/greenhouse-gas-emissions>>.

PANSIERI, Flávio. Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 8, n. 15, p. 453-479, jul./dez. 2016.

PASSOS, Priscila Nogueira Calmon. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 06, p. 01-25, 2009.

PBH, Prefeitura de Belo Horizonte. **Vila Viva**, 2022. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/vila-viva>> Acesso em: 16 abr. 2023.

PIERRI, Naína. El proceso histórico y teórico que conduce a la propuesta del desarrollo sustentable. In.: PIERRI, Naína; FOLADORI, Guilherme (Orgs.). **Sustentabilidad?** Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Trabajo y Capital: Montevideo, 2001.

PINTO, Álvaro Vieira. **O conceito de tecnologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

POLOS DE CIDADANIA. **Quem somos?** 2023. Disponível em <<https://polos.direito.ufmg.br/quem-somos/>> Acesso em abr. 2023.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Índice de Desenvolvimento Humano**, 2022. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html#:~:text=Publicado%20pela%20primeira%20vez%20em,IDH%20tornou%20Ds e%20refer%C3%Aancia%20mundial>> Acesso em: 03 ago. 2022.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2020. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>> Acesso em: 05 maio. 2022.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **As perguntas mais frequentes sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)**, 2016. Disponível em: <<https://www.estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2016/05/FAQ.pdf>> Acesso em: 05 maio. 2022.

RIVADULLA, María José Álvarez; MONTERO, Sergio; SANTAMARÍA, Sebastián Villamizar. **Hacia ciudades incluyentes, el ODS 11 y el reto de la segregación socioespacial en América Latina**, 2019. Disponível em: <<https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2019/12/Documento-CODS-Ciudades-Sostenibles.pdf>> Acesso em: 22 ago. 2022.

RODRIGUES, Lilian Segnini. **Instituições participativas em crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do Decreto n. 9.759/2019**, 2020b. Disponível em: <<https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2020/paper/viewFile/3120/924>> Acesso em: 18 abr. 2023.

RODRIGUES, Renato Nunes. **Audiência pública em Manaus**: instrumento democrático ou rito burocrático. Manaus, 2020b. 88 f. Dissertação (Mestrado em Teoria, História e Crítica da Cultura). Universidade do Estado do Amazonas.

ROESSING NETO, Ernesto. Meios alternativos para a efetivação do direito internacional: os mecanismos de compliance em tratados multilaterais ambientais. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 17, n. 111, p. 37-61, fev./maio, 2015.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e a sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Revista Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 71 n. 01, jan./mar. 2019.

RIBEIRO, Pedro Novais. Os limites da mediação como método alternativo de resolução de conflitos nas causas envolvendo a administração pública. **Revista Direito UNIFACS**, n. 230, p. 01-48, 2019.

SANAHUJA, José Antonio. La Agenda 2030 y los Objetivos de desarrollo sostenible: hacia una ética universalista del desarrollo global. **Razón y Fe**, v. 272, n. 1405, p. 367-381, 2015.

ROPPO, Enzo. **O Contrato**. Coimbra: Almedina, 2006.

SANCHES, Jussara Romero; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger. Multidimensionalidade do direito à cidade no Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, v. 03, n. 01, p. 01-18, jan./jun. 2017.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**, 2005. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/07/750.pdf>> Acesso em: 04 nov. 2022.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como centro da Nova Agenda Urbana. **Boletim Regional, urbano e ambiental**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). v. 15, jul./dez, 2016.

SALES, Lilia Maia de Moraes. Transformação de conflitos, construção de consenso e mediação: a complexidade dos conflitos. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Orgs.). **Mediação enquanto política pública?** a teoria, a prática e o projeto de lei. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. Trad. de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. de Laura Teixeira Motta. Companhia das letras: São Paulo, 2010.

SÁ, Larissa Karla de Paula e. **Participação democrática na construção do espaço urbano**. Curitiba, 2001. 100f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná.

SANCHES, Débora. **Processo participativo como instrumento de moradia digna: uma avaliação dos projetos na área central de São Paulo**. São Paulo, 2015. 465 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Presbiteriana Mackenzie.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. In: BALDI, César Augusto. Direitos humanos na sociedade cosmopolita. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SANTOS, Luana Carola dos; SILVA, Rafaelle de Oliveira. De que integração estamos falando? possibilidades de diálogos entre mediação de conflitos e fica vivo! In: RODRIGUES, Sandra Mara de Araújo; et al (Orgs). **Mediação e cidadania: programa mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010.

SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre teoria e prática. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, n. 43, ano 11, p. 133-176, jul./set. 2006.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coords). **Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito**. São Paulo: Método, 2012. p. 11.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia; OLIVEIRA, Francisco de (Orgs). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

SOARES, Marcos Antônio Striquer; BRENE, Tiago. Análise dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil à Luz dos Estudos de Isaiah Berlin. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 44, p. 144-168, jul./dez. 2014.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos**: Novo paradigma de acesso à justiça. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo, 2015.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de conflitos**: da teoria à prática. 3 ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. Mediação, conciliação e arbitragem: artigo por artigo de acordo com a Lei n. 13.140/2015, Lei n. 9.307/1996, Lei n. 13.105/2015 e com a Resolução n. 125/2010 do CNJ (Emendas I e II). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Retalhos da mediação**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014.

SPENGLER, Fabiana Marion; GHISLENI, Ana Carolina. Mediação como meio de construção de uma administração pública democrática. **Revista Alcance**, v. 16, n. 01, p. 91-102, jan./abr. 2011.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2018.

TEPEDINO, Gustavo. Perspectiva atuais do Direito Civil na legalidade constitucional. In: CAMPOS, Adriana Pereira; *et al* (Orgs.). **Perspectivas jurídicas**: estudos em homenagem aos 30 anos de magistério de Francisco Vieira Lima Neto. Vitória: Edição dos Organizadores, 2021.

TOLÊDO, Hérculis Pereira. A participação enquanto mediação entre público e privado na ampliação da cidadania o. **Revista de Administração Municipal**, p. 10-19, ago, 2017.

TRINDADE, Maria Tereza Soares Lopes. **Mediação e administração pública**: pontos controversos e regramento jurídico pátrio. Belo Horizonte, 2019. 93 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais. **Polos de cidadania**: Cidadãos de fato e de direito, 2005. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/diversa/8/polosdecidadania.htm>> Acesso em: abr. 2023.

UNEP, United Nations Environment Programme; CLS, Columbia Law School. **Climate Change and Human Rights**, 2015. Disponível em: <<https://www.unep.org/resources/report/climate-change-and-human-rights>> Acesso em: 05 nov. 2022.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. O paradigma da ciência e a linguagem do direito: o lugar da mediação de conflitos. In: _____. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. 6. ed. atual. São Paulo: Método, 2018.

VIEIRA, Juliana de Souza Reis. Cidades sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**, v. 04, n. 02, p. 1- 39, 2012.

VINHA, Valéria da. As empresas e o desenvolvimento sustentável: da eco-eficiência à responsabilidade social corporativa. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Orgs.) **Economia do Meio Ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

WRASSE, Helena Pacheco. **Meios consensuais de tratamentos de conflitos envolvendo entes públicos e particulares**: autocomposição na administração pública. Santa Cruz do Sul, 2017. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Santa Cruz do Sul.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo jurídico: **Fundamentos de uma nova cultura do direito**. 3. ed. atual. e rev. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.