

## PODER LOCAL E SUSTENTABILIDADE URBANA: O ODS 11 COMO INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO SOCIAL

### LOCAL POWER AND URBAN SUSTAINABILITY: SDG 11 AS A SOCIAL ACTION INSTRUMENT

**Daianne de Siqueira<sup>1</sup> (PG)\*, Guilherme Estima Giacobbo<sup>2</sup> (PG), Daniela Arguilar Camargo<sup>3</sup> (PG), Ricardo Hermany<sup>4</sup> (PQ)**

*1 Mestranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS. Bolsista CNM/Unisc. E-mail: daiannesiqueira@hotmail.com;*  
*2 Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS. Bolsista de doutorado CAPES, modalidade 01. Bolsista CNM/Unisc. E-mail: guilhermegiacobbo@gmail.com;*  
*3 Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS. Bolsista CNM/Unisc. E-mail: danielacamargo68@gmail.com;*  
*4 Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Professor da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Coordenador do Grupo de Estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Email: hermany@unisc.br*

#### Resumo

O estudo analisa a ideia de implementação do conceito de desenvolvimento sustentável através do emprego de normas globais e de colaboração entre os entes e a sociedade na direção da concretização dos direitos fundamentais e na construção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, aumentando a urbanização sustentável, principal meta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. Assim, na realização do estudo, foi empregado o método de abordagem dedutivo, com o método de procedimento monográfico e a pesquisa bibliográfica e documental. A estrutura da pesquisa inicia com o estudo do poder local e o princípio da subsidiariedade, demonstrando que o diagnóstico de problemas sociais torna-se mais eficiente no âmbito local, ante a proximidade do poder público com o cidadão, tratando a seguir do Estatuto da Cidade e os desafios de sua implementação, indo ao encontro de uma legislação urbanística que reconhece o direito à cidade e à moradia digna. Por fim, discorre sobre o ODS 11.3, que objetiva aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, bem como as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países, fazendo com que o desenvolvimento sustentável seja um princípio orientador de países, governos, empresas privadas.

**Palavras-chave:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); Poder Local; Política Urbana; Subsidiariedade; Sustentabilidade.

The study examines the idea of implementing the concept of sustainable development through the use of global standards and collaboration between entities and society towards the realization of fundamental rights and the building of peaceful, just and inclusive societies, increasing sustainable urbanization, as the main objective of the UN Sustainable Development Goals (SDG's). Thus, in the accomplishment of the study, the method of deductive approach was employed, with the method of monographic procedure and the bibliographical and documentary research. The structure of the research begins with the study of local power and the principle of subsidiarity, demonstrating that the diagnosis of social problems becomes more efficient at the local level, as a result of the proximity of the public power and the citizens. Subsequently, the "Statute of the City" and the challenges of its implementation are addressed, meeting urban planning legislation that recognizes the right to the city and decent housing. Finally, the article addresses the SDG 11.3, which aims to increase inclusive and sustainable urbanization, as well as the capacities for the planning and management of participatory, integrated and sustainable human settlements, in all

countries, making sustainable development a guiding principle of countries, governments, private companies and society as a whole.

**Keywords:** Local Power; Subsidiarity; Sustainable Development Goals (SDG's); Smart Cities; Urban Policy.

## Introdução

A sustentabilidade ambiental e econômica é um processo de construção política que não se perfaz com a mera formalidade da lei, mas, com ações efetivas levadas a cabo pelo poder público em articulação direta com a sociedade. Uma das alternativas hábeis a realizar essa transformação pode dar-se mediante implementação de políticas públicas que visem assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a saudável qualidade de vida da população, aliada a efetiva participação popular, construindo-se uma sociedade não apenas como destinatária de normas, mas, enquanto partícipe da implementação de políticas públicas, baseadas em uma lógica de gestão pública compartilhada.

É nesse contexto que os objetivos de desenvolvimento sustentável – um apelo universal da Organização das Nações Unidas – foram pensadas: uma ação prática para acabar com a pobreza, proteger o planeta e assegurar que todas as pessoas tenham paz e prosperidade. Nesse sentido, o artigo tem como foco a articulação do ODS nº 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis – especificamente em seu terceiro ponto, que é o de, até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países.

O Brasil já conta com um capítulo dedicado à gestão democrática das cidades, no seu Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o qual ainda se busca operacionalização prática, para além da formalidade legal, aliado ao princípio da subsidiariedade, que relega ao poder local a preferência para o exercício das competências (dimensão vertical) em consonância com a participação da sociedade na avaliação e formulação de políticas públicas urbanas (dimensão horizontal).

A partir do método dedutivo, o artigo articula o princípio da subsidiariedade, implícito na ordem constitucional, com a obrigatoriedade e o desafio de estabelecer a gestão democrática das cidades a partir do espaço local, que se desvela como correspondente direto ao item 3 do ODS número 11.

## Metodologia

Primeiramente, recorre-se ao método dedutivo de abordagem, pelo qual serão utilizados como premissas os seguintes aspectos: a) a aplicação do princípio da subsidiariedade como eixo de efetivação do interesse público, na direção do fortalecimento do poder local e da gestão democrática; b) a necessidade de reformulação de condutas visando a aplicação dos objetivos e das metas globais para que seja possível alcançar o desenvolvimento sustentável em sua dimensão econômica, social e ambiental, assegurando a todos, indistintamente, direito ao pleno gozo dos direitos humanos e fundamentais. Busca-se demonstrar a importância da execução dos ODS e da consolidação do poder local proveniente da comunidade no desenvolvimento

sustentável (FINCATO, 2014).

## **Resultados e Discussão**

Com o advento da Constituição Federal de 1988 o município experimentou um acréscimo de autonomia com competências exclusivas, como a de legislar sobre interesse local, a capacidade de elaborar seu Plano Diretor e sua Lei Orgânica, por exemplo. No entanto, ao analisar a estrutura do federalismo brasileiro, verifica-se ainda uma vasta vinculação dos Estados e Municípios em relação à União, onde os municípios “estão na linha de frente dos problemas, mas no último escalão das decisões administrativas” (DOWBOR, 2001, p. 28).

Nesse contexto, surge a cogente aplicação do princípio da subsidiariedade, o qual se apresenta como base fundamental da ordem jurídica na consecução do interesse público. O princípio da subsidiariedade, embora não esteja explicitamente disposto no texto constitucional, encontra seus fundamentos nos artigos 1º, 18 e 34 inciso VII, alínea “C” da Carta Maior, descobrindo no federalismo brasileiro palco para seu desenvolvimento, onde atua de forma vertical na organização dos próprios entes federativos, em especial no que concerne à sua estrutura e funções, bem como em sua forma horizontal, inaugurando uma nova relação entre o poder público e a sociedade.

A partir do princípio da subsidiariedade reanalisa-se a distribuição das atribuições dos entes federativos, em especial do município, como forma de descentralizar o poder, retirando o cidadão da posição de mero espectador, fortalecendo o poder local proveniente da comunidade e a participação política a fim de estabelecerem-se consensos. (BARACHO, 1996).

Deste modo, como forma de dar aplicabilidade ao princípio da subsidiariedade e a gestão participativa, a Constituição Federal brasileira traz em seu bojo diferentes formas de participação social, tanto de forma vertical, por meio de referendos e plebiscitos, como de forma horizontal, através de audiências públicas (HERMANY, 2012), fazendo com que a população se envolva com as diretrizes políticas e administrativas do local que habitam.

Nesse sentido, pode-se afirmar que:

a subsidiariedade proporciona elementos para o empoderamento e a soberania do indivíduo, de maneira que aproxima o diálogo e as decisões do cidadão, fomenta sua participação política e propicia o estabelecimento de diálogos pluralistas. Assim, a subsidiariedade se consubstancia em uma lógica que reforça o papel das comunidades menores e do cidadão, e assegura um locus delimitado para a atuação do Estado, na medida em que só agirá para resguardar o necessário para a garantia dos avanços sociais, e quando a comunidade não puder, por forças próprias, deliberar e decidir sobre os assuntos públicos. (GIACOBBO, 2014, p. 81).

Nesse sentido, se faz mister esclarecer que a aplicação da subsidiariedade não se confunde com a substituição do Estado nas decisões, operando como subvenção fornecida pelos setores periféricos aos poderes centrais na recepção das demandas locais e na concretização dos direitos humanos e fundamentais, constitucionalmente previstos (MARTÍNEZ, 2004).

Pode-se afirmar que o município se tornou o espaço para a efetivação de direitos fundamentais através da execução de políticas públicas, onde o diagnóstico de problemas sociais

torna-se mais eficiente ante a proximidade do poder público com o cidadão, fazendo com que os atores sociais trabalhem de forma cooperativa e inclusiva na direção do bem comum.

Dessa forma, no cenário contemporâneo não se pode discorrer sobre desenvolvimento sustentável, em especial em áreas urbanas, sem a conjugação deste com a aplicação do princípio da subsidiariedade, pois reconhecer a capacidade, de seus cidadãos, é “reconhecer a existência de um estado progressista e subsidiário que em conjunto com seus membros atua e trabalha visando atingir o desenvolvimento” (DUARTE; NACLE; 2014).

Nesse cenário, como forma de dar efetivação ao fundamental desenvolvimento de forma sustentável, no ano de 2015, 193 Estados-membros da ONU reuniram-se e acordaram uma nova agenda global, a Agenda 2030, a qual propõe 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para o mundo, sendo estes formados por 169 metas e que possuem como escopo, além dar continuidade dos ODM (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio), a concretização dos direitos fundamentais, a construção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, além da busca da efetivação das três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental (ONU, 2015).

Tais objetivos surgem como uma resposta aos desafios impostos pela modernidade, na busca “tutela jurídica do direito ao futuro”, onde a sustentabilidade encontra um de seus fundamentos, resguardando assim, as liberdades e os direitos fundamentais das atuais e futuras gerações (FREITAS, 2011). Além disso, a sustentabilidade defende entre outros valores a ideia de proteção aos direitos fundamentais à educação de qualidade, ao ambiente limpo, à longevidade digna, à segurança, à moradia digna, à alimentação, à informação, à democracia, à boa administração pública e ao trabalho decente, objetivos da Agenda 2030 (FREITAS, 2016).

Assim, tem-se que a partir dessa Agenda, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devem ser fomentados e concretizados por meio de ações cooperadas entre governos, organizações, empresas e a sociedade, trazendo para a discussão a importância da sustentabilidade promovida especialmente em âmbito local, matéria disposta no ODS 11, o qual se apresenta como um dos eixos centrais da Agenda 2030 e possui entre seus pilares, o objetivo 11.3, o qual prevê 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” (ONU, 2015).

No entanto, um dos desafios desse importante documento é sua implementação através de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável em todos os níveis. Para tanto, os municípios se apresentam como espaço ideal para a materialização dos ODS dispostos na Agenda 2030, se fazendo necessário que os entes locais promovam a conexão e a sustentabilidade das iniciativas, envolvendo todos os atores territoriais nesse processo, sejam eles públicos ou privados, auxiliando ainda seus cidadãos a compreender como as ações locais cooperam para a sua concretização (ONU, 2017).

## **Conclusão**

A força normativa dos princípios da subsidiariedade e da sustentabilidade trazem em seu bojo o enaltecimento da qualidade de vida, a necessidade de implementação de políticas públicas e do fortalecimento da cidadania no espaço local, que, quando implementados conjuntamente, tem o condão de produzir resultados alinhados ao desenvolvimento sustentável.

Sabe-se que a eficácia na gestão das políticas públicas sustentáveis resulta do fomento da participação popular na tomada de decisões, da preparação dos gestores e das obrigações de políticas assumidas em seu âmbito de atuação para que metas se tornem resultados sociais, se fazendo necessária a cooperação de todos agentes sociais nesse objetivo.

Portanto, para que se torne possível vislumbramos efetivas mudanças sociais, os ODS não devem ser apenas objetivos a longo prazo, mas sim normas orientadoras de políticas públicas e da forma de atuação social na busca de um desenvolvimento sustentável, uma vez que o intuito desses esforços é que a sustentabilidade se torne não um departamento ou somente um objetivo global, mas sim um elemento contínuo do núcleo das políticas públicas urbanas, seja em âmbito local ou nacional.

## Referências

BARACHO, Alfredo de Oliveira. **O princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução.** Rio de Janeiro: Forense, 1996.

DUARTE, Francisco Carlos; NACLE, Isabella Cristina Costa. Subsidiariedade: a evolução do princípio constitucional limitador da interferência estatal. **Sequência** (Florianópolis), Florianópolis, n. 68, p. 91-107, junho de 2014.

FINCATO, Denise Pires. **A pesquisa jurídica sem mistérios: do projeto de pesquisa à banca.** 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Editora Sapiens, 2014.

FREITAS, Juarez. Direito constitucional à democracia. In: FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson (Org.). **Direito à democracia: ensaios transdisciplinares.** São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GIACOBBO, Guilherme Estima. **Participação e controle social na gestão municipal no Brasil e em Portugal: uma análise à luz do direito social de Gurvitch.** 2014. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição: Poder Local no Constitucionalismo Luso Brasileiro.** Curitiba: Juruá, 2012.

UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development.** 11 Dec. 1987. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 25 de março de 2019.

VILHENA, Maria do Rosário. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário.** Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

## Agradecimentos

Agradecemos a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e a Confederação Nacional de Municípios (CNM) pelo aporte com as pesquisas realizadas pelo Grupo de Estudos “Gestão Local e Políticas Públicas” vinculado ao Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – RS.