

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO  
DOUTORADO EM DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL**

**PODER LOCAL E O EXERCÍCIO DA GOVERNANÇA PARA O  
ATENDIMENTO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO MEIO  
URBANO**

**Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz**

**SANTOS/SP  
2021**

Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz

**PODER LOCAL E O EXERCÍCIO DA GOVERNANÇA PARA O  
ATENDIMENTO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO MEIO  
URBANO**

Tese apresentada à banca examinadora da  
Universidade Católica de Santos – UNISANTOS,  
como requisito parcial para a obtenção do título de  
Doutor.

Área: Direito Ambiental Internacional

Orientação: Prof. Dra. Maria Luiza Machado  
Granziera.

SANTOS  
2021

C957p Cruz, Karla Aparecida Vasconcelos Alves da  
Poder Local e o Exercício da Governança para o Atendimento  
da Sustentabilidade Ambiental no Meio Urbano / Karla  
Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz ; orientadora  
Maria Luiza Machado Granziera. -- 2021.  
217 f.; 30 cm

Tese (doutorado) - Universidade Católica de Santos,  
Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito  
Ambiental Internacional, 2021  
Inclui bibliografia

1. Governança. 2. Poder local. 3. Regiões metropolitanas.  
4. Direito à moradia. 5. Cidades Sustentáveis I.Granziera,  
Maria Luiza Machado - 1957-. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 34(043.2)

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**  
**DOUTORADO EM DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL**

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**KARLA APARECIDA VASCONCELOS ALVES DA CRUZ**

**PODER LOCAL E O EXERCÍCIO DA GOVERNANÇA PARA O ATENDIMENTO DA  
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO MEIO URBANO.**

Tese apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de Doutora em Direito  
Ambiental Internacional, pela Universidade  
Católica de Santos.

Aprovada em:

**Banca Examinadora**

\_\_\_\_\_  
Orientadora: Profa. Dra. Maria Luiza Machado Granziera, Universidade Católica de  
Santos

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Carlos Roberto de Oliveira

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. José Marque Carriço

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas

\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Mônica Antonia Viana

Aos meus avós Francisco Alves *in memoriam* e Rene Rocha Cabral Alves, pelo incentivo constante e pelo amor partilhado.

Aos meus pais Ana Maria Alves da Cruz e Manuel Vasconcelos Tavares da Cruz que me ensinaram a dedicação e perseverança, sem vocês nada seria possível.

Ao meu amor Luciano Cristian Cabral pelo companheirismo e compreensão em todos os momentos.

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Doutora Maria Luiza Machado Granziera, exemplo profissional, pelo conhecimento partilhado e pelas valiosas contribuições, que ultrapassam o desenvolvimento acadêmico. Externo minha admiração pelas inesquecíveis aulas e agradecimento pelas orientações, disponibilidade e apoio nos momentos mais árduos desta caminhada.

Ao Professor Doutor José Marques Carriço agradeço pelas aulas ministradas com maestria durante o curso que corroboraram para o desenvolvimento da tese e por sua participação na banca de qualificação, auxiliando a pesquisa acadêmica. Ao Professor Doutor Carlos Roberto de Oliveira agradeço pela cuidadosa análise do trabalho e participação na banca de qualificação, propiciando o aperfeiçoamento da tese e finalização do trabalho.

À Professora Doutora Renata Soares Bonavides, Diretora da Faculdade de Direito e professora do programa de pós-graduação *stricto sensu*, agradeço pelos ensinamentos nas aulas do curso, pelo imenso apoio e constante incentivo durante o percurso. Aos Professores do curso pela dedicação, apresento em especial, agradecimentos aos Professores Doutores Gilberto Passos de Freitas, Fernando Rei, Alcindo Fernandes Gonçalves, Luiz Sales do Nascimento, Liliana Lyra Jubilut e Edson Ricardo Saleme.

Aos colegas do curso, agradeço especialmente a amiga Professora Doutora Bernadete Bacellar do Carmo Mercier que partilhou esta jornada acadêmica e profissional na Prefeitura Municipal de São Vicente, vivenciando as dificuldades diárias, partilhando seu vasto conhecimento e também as alegrias no desenvolvimento da pesquisa, participação de congressos e artigos.

A Universidade Católica de Santos onde iniciei meu caminho na graduação em Direito e pude desenvolver o interesse pelas atividades acadêmicas realizando a pós-graduação *stricto sensu*. Aos colaboradores do curso, agradeço a querida Amanda, pelo empenho em auxiliar o bom desenvolvimento de nossas atividades.

## RESUMO

A globalização modificou a dinâmica das relações internacionais, superando a concepção clássica de atuação internacional por meio dos Estados Nação e Organizações Internacionais. As crises ambientais suportadas na atualidade desafiam os entes estatais distintos do poder central a atuar por meio da governança buscando soluções. O presente trabalho, partindo de considerações sobre globalização, governança e os novos atores internacionais objeto de estudo do Direito Ambiental Internacional, analisa a evolução do poder local na federação brasileira e seu papel em termos globais. A autonomia conferida constitucionalmente no Brasil aos Municípios e sua acanhada posição no pacto federativo, em termos financeiros e orçamentários, para fazer frente às obrigações que lhes foram impostas, conduz a busca por alternativas em termos globais. Buscamos analisar a paradiplomacia como uma possibilidade exitosa para o ente local solucionar questões urbanas e ambientais. Para desenvolvimento da pesquisa foi abordada a pobreza humana e os reflexos nas cidades. Consideramos que as ocupações irregulares, decorrentes da ausência de observância do direito a moradia e outros direitos sociais, ofendem a dignidade de vida das pessoas, revelando-se papel dos entes estatais a implementação de políticas públicas eficientes para a solução dessa situação. Abordamos a governança interfederativa, por meio das regiões metropolitanas, como um importante instrumento para atendimento das demandas regionais que se refletem na vida das pessoas nas cidades. Prosseguimos a análise buscando trazer considerações acerca da cidade de São Vicente que, como outras do país, padece de graves problemas inerentes as ocupações irregulares em seu território e demais conflitos sócio ambientais que atingem essas áreas. Concluímos com o entendimento de que a atuação do poder local por meio da governança é a única forma para buscar superar a ineficiência dos demais entes federativos para tratar das questões sociais que afastam o atendimento das metas de sustentabilidade global. Com relação à metodologia, foi realizada pesquisa sistemática da bibliografia nacional, estrangeira e sítios eletrônicos, no campo do direito constitucional, direito internacional público, direito ambiental internacional e direito urbanístico, bem como pesquisas envolvendo relações internacionais, instrumentos de *hard* e *soft law*, abordando os temas propostos, por meio da utilização do método hipotético dedutivo.

**Palavras-chaves: Governança – Poder Local – Regiões Metropolitanas – Direito à Moradia – Cidades Sustentáveis**

## **ABSTRACT**

Globalization has changed the dynamics of international relations, overcoming the classic conception of international action through Nation States and International Organizations. The environmental crises endured today challenge state entities distinct from the central power to act through governance in search of solutions. The present work, starting from considerations about globalization, governance and the new international actors, object of study of International Environmental Law, analyzes the evolution of local power in the Brazilian federation and its role in global terms. The autonomy constitutionally conferred in Brazil to the Municipalities and their narrow position in the federative pact, in financial and budgetary terms, to face the obligations imposed on them, leads to the search for alternatives in global terms. We seek to analyze paradiplomacy as a successful possibility for the local entity to solve urban and environmental issues. For the development of the research, human poverty and its effects on cities were addressed. We believe that irregular occupations, resulting from the lack of observance of the right to housing and other social rights, offend people's dignity of life, revealing the role of state entities in implementing efficient public policies to solve this situation. We approach the inter-federative governance, through the metropolitan regions, as an important instrument to meet the regional demands that are reflected in the lives of people in the cities. We proceeded with the analysis, seeking to bring up considerations about the city of São Vicente, which, like others in the country, suffers from serious problems inherent to irregular occupations in its territory and other socio-environmental conflicts that affect these areas. We conclude with the understanding that the performance of the local government through governance is the only way to seek to overcome the inefficiency of the other federal entities in addressing the social issues that hinder meeting the goals of global sustainability. Regarding the methodology, a systematic search of national and foreign bibliography and electronic sites was carried out, in the field of constitutional law, public international law, international environmental law and urban law, as well as research involving international relations, hard and soft law instruments, addressing the proposed themes, using the hypothetical deductive method.

**Keywords: Governance - Local Government - Metropolitan Regions - Right to Housing - Sustainable Cities**

## RESUMEN

La globalización ha cambiado la dinámica de las relaciones internacionales, superando la concepción clásica de la acción internacional a través de Estados Nacionales y Organismos Internacionales. Las crisis ambientales soportadas hoy desafían a las entidades estatales distintas del poder central a actuar a través de la gobernanza en busca de soluciones. El presente trabajo, a partir de consideraciones sobre la globalización, la gobernabilidad y los nuevos actores internacionales objeto de estudio del Derecho Ambiental Internacional, analiza la evolución del poder local en la federación brasileña y su rol en términos globales. La autonomía conferida constitucionalmente en Brasil a los Municipios y su estrecha posición en el pacto federativo, en términos financieros y presupuestarios, para enfrentar las obligaciones que les imponen, lleva a la búsqueda de alternativas en términos globales. Buscamos analizar la paradiplomacia como una posibilidad exitosa de la entidad local para resolver problemas urbanísticos y ambientales. Para el desarrollo de la investigación se abordó la pobreza humana y sus efectos en las ciudades. Creemos que las ocupaciones irregulares, producto de la falta de observancia del derecho a la vivienda y otros derechos sociales, atentan contra la dignidad de vida de las personas, revelando el papel de las entidades estatales en la implementación de políticas públicas eficientes para solucionar esta situación. Abordamos la gobernanza inter-federativa, a través de las regiones metropolitanas, como un instrumento importante para atender las demandas regionales que se reflejan en la vida de las personas en las ciudades. Se procedió al análisis, buscando plantear consideraciones sobre la ciudad de São Vicente, que, como otras en el país, adolece de serios problemas inherentes a las ocupaciones irregulares en su territorio y otros conflictos socioambientales que afectan estas áreas. Concluimos entendiendo que el desempeño del gobierno local a través de la gobernanza es la única forma de buscar superar la ineficiencia de las demás entidades federativas en el abordaje de los problemas sociales que dificultan el cumplimiento de las metas de sustentabilidad global. En cuanto a la metodología, se realizó una búsqueda sistemática de bibliografía nacional y extranjera y sitios electrónicos, en el campo del derecho constitucional, derecho internacional público, derecho ambiental internacional y derecho urbanístico, así como investigaciones que involucren relaciones internacionales, instrumentos de hard y soft law. , abordando los temas propuestos, utilizando el método hipotético deductivo.

**Palabras clave: Gobernanza - Gobierno local - Regiones metropolitanas - Derecho a la vivienda - Ciudades sostenibles**

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2. O MEIO AMBIENTE E A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA GLOBAL</b> .....	18
2.1. Os novos atores internacionais e a governança.....	20
2.2. Paradiplomacia e a importância do poder local.....	24
2.3. A paradiplomacia frente à ordem constitucional .....	28
2.4. As redes globais de cidades como alternativa às limitações do poder local para a sustentabilidade global.....	36
<b>3. PODER LOCAL: CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA</b> .....	44
3.1. Organização do estado: a evolução da federação brasileira.....	45
3.2. Autonomia do poder local no âmbito interno: antecedentes constitucionais.....	51
3.3. A atual ordem constitucional e o reconhecimento do ente público local.....	59
3.4. A fragilidade do pacto federativo quanto aos entes locais: a ausência de real autonomia financeira para cumprimento de suas funções.....	63
<b>4. A URBANIZAÇÃO E O DIREITO À MORADIA FRENTE AOS IMPACTOS GLOBAIS</b> .....	75
4.1. A urbanização e o direito à cidade.....	77
4.2. A pobreza humana e suas repercussões no ambiente das cidades....	82
4.3. A cidade irregular e os reflexos da pandemia da COVID 19.....	89
4.4. A demanda habitacional nas cidades: a deficitária gestão urbana e provisão de moradias.....	93
4.5. A função social da propriedade e sua importância no meio urbano.....	104
4.6. O aparente conflito entre direito à moradia e meio ambiente equilibrado: a questão da regularização fundiária.....	110
<b>5. AS CIDADES E A RELEVÂNCIA DA GESTÃO POR MEIO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PROL DA SUSTENTABILIDADE</b> .....	122
5.1. As regiões metropolitanas e a governança.....	125
5.2. O Estatuto da Metrópole e a gestão metropolitana.....	127
5.3. A Região Metropolitana da Baixada Santista: peculiaridades e o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI).....	138
5.4. A Região Metropolitana da Baixada Santista e a pendularidade: causas e efeitos em detrimento da sustentabilidade.....	148
5.5. O Município de São Vicente: impactos da questão habitacional.....	155
5.6. O direito à moradia e a ausência do serviço de esgotamento sanitário em ocupações irregulares, breves considerações sobre São Vicente.....	165
5.7. As ocupações irregulares no meio urbano e a consequente marginalização.....	178
<b>6. CONCLUSÃO</b> .....	183



## 1. INTRODUÇÃO

As crises ambientais que assolam nossa sociedade têm sido tema de constantes debates quanto às suas causas e os meios para superá-las, frente aos riscos que ocasionam à própria vida no planeta, visando buscar alternativas para solucionar esses problemas globais, presentes e futuros.

Os impactos ambientais, por sua vez, têm diversas causas, dentre elas a crescente influência da concentração humana nas cidades, de forma desordenada, sem observância de parâmetros básicos relacionados à sustentabilidade e à dignidade de grande parte da população. Os grandes centros passaram a concentrar um elevado contingente populacional, além de atividades produtivas, revelando núcleos concentradores de riqueza, ao mesmo tempo em que apresentam intensas desigualdades sociais.

Dessa forma, é no ambiente das cidades que ocorrem grande parte dos danos ambientais, como as ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente (APP), a ausência de acesso à água tratada e ao esgotamento sanitário, dentre outros problemas, que ocasionam afronta a dignidade da pessoa humana, risco à vida e ao meio ambiente em termos globais. O ente político mais próximo dos problemas experimentados nas cidades é o poder local e, na federação brasileira, o Município.

O poder local, cerne da pesquisa, é o que conhece as questões enfrentadas nas cidades, as necessidades diretas da população, bem como é quem tem o papel de oferecer pronta resposta às demandas, uma vez que é sede da busca imediata do cidadão e da sociedade, constante alvo de demandas, inclusive judiciais, para obrigá-lo ao atendimento de obrigações constitucionais e legais, legados da autonomia conferida pelo ente central.

A tríplice autonomia: política, administrativa e financeira, ao mesmo tempo, legitima a atuação do poder local, mas revela a ausência de real estrutura técnica e financeira para atender ao clamor da população e aos ideais de desenvolvimento

sustentável. A falha, na maior parte das vezes, não é do ente público local, mas do pacto federativo nacional que ainda relega ao Município pouca importância, face à grandeza de suas funções e a representatividade de sua atuação em termos locais que pode propiciar reflexos globais. A relevância do poder local, contemplando-se a necessária conjugação do urbanismo com a proteção ao meio ambiente, vem sendo reconhecida há décadas em conferências internacionais, relatórios, declarações e agendas, com base na concepção de “pensar globalmente, agir localmente”, tema pouco considerado em âmbito nacional.

Os governos centrais, por sua vez, de forma isolada, não vêm atuando de forma eficiente quanto aos problemas ambientais, pois é improvável que apreciem interesses ou prioridades locais, ante a elevada demanda de questões por eles tratadas, voltadas primordialmente a ideais econômicos e de desenvolvimento da nação. Considerando os períodos de crises econômicas vividas nos últimos anos, especialmente nos países em desenvolvimento como o Brasil, acirradas pela pandemia da COVID 19<sup>1</sup>, com efeitos de difícil previsão, o efetivo engajamento das nações em metas ambientais se tornou um ideal secundário e afastado da realidade.

Por outro lado, em que pese a concepção clássica no sentido de considerar somente os Estados nacionais e, a partir das primeiras décadas do século XX, as organizações internacionais como sujeitos de direito internacional, vem evoluindo no cenário global o reconhecimento da importância da atuação dos entes políticos não centrais.

Na formação da federação brasileira, o ente central unitário foi impelido a desconcentrar seus poderes para conferir relativa autonomia aos entes subnacionais. Entretanto, constata-se, até nossos dias, a concentração de recursos

---

<sup>1</sup> Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China, decorrentes de um novo tipo de vírus. A OMS declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus, SARS-CoV-2, responsável por ocasionar a COVID-19 constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Foram confirmados no mundo 111.419.939 casos de COVID-19 e 2.470.772 mortes até às 20:30 hs de 23 de fevereiro de 2021. (WHO, 2021). No Brasil até 23 de fevereiro de 2021 ocorreram 10168.174 casos confirmados de COVID-19 e 246.504 óbitos (WHO, 2021).

financeiros no Estado-nação. Essa condição cria imensas dificuldades, em especial para o poder local, que padece de um regime arrecadatório inadequado para cumprir as complexas obrigações que constitucionalmente lhes foram impostas.

A precariedade do orçamento de grande parte das cidades e as elevadas demandas que devem ser atendidas impulsiona o poder local a buscar alternativas para o atendimento de sua população, que envolvem necessariamente a observância de direitos fundamentais, como o acesso à moradia e ao saneamento básico, temas de relevância global, para a sustentabilidade do ambiente.

Releva considerar que a globalização decorrente do processo de intensificação da integração econômica e política gera uma nova organização do poder, na qual Estados soberanos, organizações internacionais, entes subnacionais, governos locais, além das empresas multinacionais e transnacionais assumem novos papéis.

O objeto desta tese é a figura dos Municípios sob a ótica dos desafios enfrentados por esse ente na consecução das competências constitucionais quanto ao ambiente urbano e as possíveis alternativas para superar esses obstáculos, visando o atendimento da Agenda 2030, ODS 6 e 11.

O objetivo desta tese é demonstrar a relevância da atuação do poder local para solucionar os problemas ambientais globais, por meio da governança. O objetivo específico é abordar questões envolvendo a pobreza humana e as dificuldades de atendimento pelo poder público de direitos sociais como a moradia e seus consectários nas cidades, como condição para superar os impactos ambientais no meio urbano que ocasionam riscos à qualidade de vida no planeta.

O presente trabalho pretende sustentar que os recursos naturais não se submetem à estrutura política das nações e os problemas locais ocasionam graves efeitos difusos, impedindo o atendimento de metas de sustentabilidade, como a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

A pesquisa busca evoluir analisando que a atuação dos Estados soberanos, bem como dos entes subnacionais e locais deve partir de um processo de governança, observando-se o princípio da cooperação, para que de forma compartilhada no âmbito interno e externo da federação, em ações coordenadas, seja compartilhada a atuação, visando tornar as medidas a serem realizadas economicamente viáveis e mais eficientes.

Como base nessas considerações, partindo da análise dos impactos urbanos, objetivamos defender que os problemas estruturais da federação brasileira impulsionam os entes locais - distintos do poder central - a procurar opções, como a atuação paradiplomática. Seja por meio de redes ou diretamente entre cidades ou estados subnacionais, podem ser obtidas possíveis alternativas, em um campo em que a congruência de interesses pode acarretar soluções para entes públicos de países distintos. Buscaremos considerar que a Constituição Federal de 1988 não consagra essa prática, porém fornece condições para o exercício da atividade paradiplomática, situação que fortalece os entes não centrais, colabora com o Estado-nação e com todo o planeta, em temas que envolvem a sustentabilidade ambiental.

Partindo dessas premissas, a presente tese irá se desenvolver considerando três indagações:

- 1- A federação nacional é um obstáculo para o poder local quanto ao cumprimento de suas funções e para a sua atuação em âmbito internacional?
- 2- Como atender aos direitos fundamentais, como a moradia e seus consectários, demandas globais que carecem de ação local, para garantir a sustentabilidade do planeta?
- 3- A governança pode ser uma alternativa válida para superar as problemáticas situações enfrentadas no meio ambiente urbano?

Com base nessas indagações, trataremos como hipótese a necessária preponderância de atuação do poder local, por meio das regiões metropolitanas e

outras alternativas de governança, uma vez que grande parte dos impactos ambientais globais são ocasionados nas cidades, no meio urbano e que a ausência de planejamento e ações cooperadas entre os entes públicos, interna e internacionalmente, de forma democrática, são obstáculos à sustentabilidade ambiental.

Com relação à metodologia, foi realizada pesquisa sistemática da bibliografia nacional e estrangeira, no campo do direito constitucional, direito internacional público, direito ambiental internacional e direito urbanístico, bem como pesquisas envolvendo relações internacionais, instrumentos de *hard* e *soft law*, abordando os temas propostos relativos à sustentabilidade e à atuação dos poderes locais, por meio da utilização do método hipotético dedutivo.

O estudo será dividido e apresentado em cinco partes, cada uma ocupando um capítulo.

Após esta introdução, constante do primeiro capítulo, será tratado no segundo capítulo, considerações sobre a globalização e o meio ambiente como um bem global, que não se submete as fronteiras das nações. Abordaremos a superação do Direito Internacional Clássico e a evolução que representa o Direito Ambiental Internacional; a existência de novos atores internacionais, embora não reconhecidos por *hard law*, como o poder local, com importante atuação por meio da governança. Além disso, destacaremos a atuação local por redes ou entre as cidades, no plano internacional, para os temas globais.

No terceiro capítulo discorreremos sobre a federação brasileira, partindo do desenvolvimento histórico constitucional, será analisada a autonomia dos entes distintos do poder central e a posição do Município no pacto federativo. Buscaremos demonstrar a ausência de real autonomia financeira dos entes federativos locais para cumprimento das vastas obrigações constitucionais que lhes são impostas, especialmente o atendimento a direitos sociais, bem como o dever de proteção ambiental.

O quarto capítulo analisará a crescente urbanização, a pobreza humana nas cidades e a consequente afronta a direitos fundamentais. Realizaremos uma breve abordagem acerca da cidade irregular e os reflexos da pandemia da COVID 19. Procuraremos tratar dos problemas relacionados à demanda habitacional nas cidades, a deficitária gestão urbana e a necessária observância da função social da propriedade para consecução do direito à moradia. Além disso, buscaremos abordar o aparente conflito entre o direito a moradia e a proteção ambiental, nas ocupações em áreas ambientais e a possibilidade de regularização fundiária.

O quinto e último capítulo analisará o desafio da sustentabilidade nas cidades, destacaremos a importância do poder local e da efetiva governança interfederativa, consagrada no Estatuto da Metrópole, no sentido de atender a sustentabilidade ambiental em alinhamento as metas globais. Com enfoque na Região Metropolitana da Baixada Santista, buscaremos discorrer sobre a questão habitacional no Município de São Vicente, as ocupações irregulares em áreas de preservação permanente e a consequente afronta à dignidade de vida da população que sobrevive em áreas precárias, privada do direito a moradia, sem condições mínimas de saneamento básico, ocasionando impactos à sustentabilidade do planeta, bem como a possível solução dos problemas pela governança interfederativa e global.

A abordagem sobre São Vicente, não tem o viés de exaurir o estudo sobre todas as peculiaridades que envolvem a cidade e a região na qual se encontra, mas de utilizar como parâmetro a situação vivenciada, trazendo a lume a vulnerabilidade da população que sobrevive em condições de extrema pobreza em várias áreas desse Município (como ocorre em outras cidades do país), considerando que somente a governança poderia trazer alternativas para o problema social e ambiental, em termos globais, existente nas cidades.

A relevância do trabalho está na análise acerca da insuficiência do Estado central para a consecução da sustentabilidade do planeta, justamente em um período de crises econômicas no qual grande parte das nações acirram as disputas e o controle de suas fronteiras, bem como defendem ideais de ultrapassado nacionalismo, que não se coadunam com a irreversível globalização, seja quanto ao

cenário de degradação ambiental, como por exemplo, quanto aos vírus que se propagam.

Dessa forma, a pesquisa busca demonstrar o necessário reconhecimento da modernização do Direito Internacional, superando os ultrapassados parâmetros relacionados à soberania, com o reconhecimento que o poder local é a esfera mais democrática e eficiente para solucionar questões que atingem toda a humanidade. O fortalecimento do poder local, a atuação cooperada dos entes públicos interna e externamente, representa relevante contribuição para o sucesso das metas globais para garantir a vida presente e das futuras gerações.

## 2. O MEIO AMBIENTE E A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA GLOBAL

Em razão das competências constitucionalmente outorgadas aos Municípios quanto à política urbana e o dever de proteção ambiental, o poder local tem atuação determinante para atendimento das demandas globais. A ausência de soberania dos entes distintos do poder central não diminui sua importância quando tratamos de questões ambientais, ante os efeitos globais dos impactos ambientais.

Vivemos em um mundo globalizado, no qual a atuação dos entes soberanos pode atingir, em diversos aspectos, todo o planeta. A globalização, vista como um processo multidimensional de integração social, cultural, econômica e política entre os países, demonstra um necessário deslocamento do poder, com interdependência e interconexão da esfera global (GONÇALVES; COSTA, 2015).

Para Held e McGrew (2001, p. 11) a expressão globalização tem vários conceitos possíveis:

Não existe uma definição única e universalmente aceita para a globalização. Como acontece com todos os conceitos nucleares das ciências sociais, seu sentido exato é incontestável. A globalização tem sido diversamente concebida como ação à distância (quando os atos dos agentes sociais de um lugar podem ter consequências significativas “para terceiros distantes”); como compressão espaço-temporal (numa referência ao modo como a comunidade eletrônica instantânea vem desgastando as limitações da distância e do tempo na organização e na interação sociais); como interdependência acelerada (entendida como a intensificação do entrelaçamento entre economias e sociedades nacionais, de tal modo que os acontecimentos de um país têm impacto direto em outros); como um mundo em processo de encolhimento (erosão das fronteiras e das barreiras geográficas à atividade socioeconômica); e, entre outros conceitos como integração global, reordenação da situação global e intensificação da interligação inter-regional.

Para Castells (2009), considerando sua origem, a globalização está associada, principalmente, a economia nas mais diversas relações e inter-relações,

estando presente nas tratativas comerciais entre as empresas criando mais competitividade, alterando níveis de comportamento do comércio regional e internacional. Como a base econômica, em grande parte, é responsável pelas transformações nas decisões políticas, a intensificação do comércio internacional entre outros fenômenos sociais, tornaram as fronteiras fluidas, revelando que a globalização pode ser considerada um fenômeno irreversível, apesar das críticas e da existência de projetos políticos nacionalistas.

Segundo Cruz e Ferrer (2010, p. 101):

Não se deve perder de vista que o processo de globalização em curso não só tem caráter econômico, mas muito fundamentalmente caráter político, ainda que formalmente não se apresente assim. Por trás de um viés economicista se esconde uma orientação política muito concreta, ou melhor dizendo, uma forma de dominação que, disfarçada de apolítica, expulsa os cidadãos para um mundo de redes anônimas que escapam de todo controle e a toda lógica democrática. Este mundo das redes está dominado pelas grandes empresas transnacionais, administradoras de uma economia global que tende ao oligopólio na maioria dos setores. Estas empresas estão, além disso, abertamente aliadas ao poder estatal na sua tarefa de socialização do risco e do custo, assim como na repressão àquilo que não seja politicamente correto.

Para Beck (2011), o enfrentamento de temas relevantes para a vida humana suplanta a órbita nacional, posto que a consciência do risco global cria futuros alternativos, obrigando a sociedade ao reconhecimento da pluralidade do mundo que a visão nacionalista ignorava, transcendendo as fronteiras e os conflitos nacionais. Com isso, os assuntos complexos vivenciados trazem o reconhecimento de que o problema supostamente dos outros, atingirá a todos<sup>2</sup>.

Dentre os problemas globais, os desafios ambientais revelam a necessidade de articulação, superando a visão clássica do Direito Internacional, estruturada pela concepção de soberania dos países, revelando a necessidade de novos arranjos

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, superando a concepção da soberania clássica, foi proferido emblemático julgado por tribunal arbitral, em 1941, denominado *Trail Smelter Case*, no qual foi estabelecido o princípio de que um Estado possui responsabilidade por danos ambientais que se estendam além de seus limites territoriais. No referido julgado uma empresa de fundição instalada no Canadá ocasionou danos ambientais no Estado de Washington, nos Estados Unidos, ficando estabelecido o dever do Estado responder pelos danos ocasionados além de seus limites territoriais. Partindo dessa análise, o Estado não estaria livre para permitir ou realizar atividades que causem danos ambientais à outros Estados (UN, 2006).

institucionais (REI; GRANZIERA, 2015). A sustentabilidade ambiental, tema multidisciplinar, de interesse de toda a humanidade, reclama uma nova abordagem, para que seja possível o alcance de soluções eficientes e exequíveis, revelando necessária a revisão do Direito Internacional clássico, quanto a esse aspecto, para o Direito Ambiental Internacional.

O Direito Ambiental Internacional vem sendo considerado ramo autônomo, por constituir um ordenamento jurídico distinto que objetiva regular as relações de coexistência, cooperação, interdependência institucionalizada ou não entre os diversos atores internacionais, buscando um propósito comum, a proteção do meio ambiente (REI, 2006). Dessa forma, trata dos problemas ambientais globais, fruto da sociedade de risco, compreendendo mecanismos de soluções interdisciplinares com variadas áreas do conhecimento, abordando tanto a denominada *hard law*, que consiste basicamente em tratados, ou seja, acordos com força legal firmados entre Estados, e ratificados pelos respectivos governos; como a *soft law*<sup>3</sup>, formada por diretrizes de conduta não obrigatórias adotadas em processos internacionais (GONÇALVES; COSTA, 2015).

O Direito Ambiental Internacional tem sido um instrumento voltado para o desenvolvimento aliado à preservação do meio ambiente, valendo-se para isso da governança global. Rei e Granziera (2015) destacam o Direito Ambiental Internacional como área nova e dinâmica do Direito que vem transformando as relações entre os Estados e outras estruturas de governo e de governança, formatando uma cooperação entre eles, ainda que de maneira diferenciada, para a saúde do planeta e melhoria do meio ambiente.

## **2.1. Os novos atores internacionais e a governança**

---

<sup>3</sup> Acerca da relevância da *soft law* sustenta Ruiz que a ordem jurídica internacional utiliza largamente esse tipo de instrumento para tratar de temas de relevância global, de natureza formalmente não obrigatória, como resoluções de órgãos e conferências internacionais, amplamente seguidos pelos Estados, porém sua validade se reforça pelo efeito de processos de reiteração e referência constantes, até “finalmente dar lugar ao surgimento de uma verdadeira regra consuetudinária”. Além disso, a acumulação de resoluções, por instituições e instâncias internacionais, produz um efeito catalisador, hábil para gerar regras consuetudinárias internacionais relativas a proteção do meio ambiente, produzindo “efeito de contágio”, que as leva a tornarem-se “normas de direito” (RUIZ, 1999, p. 47).

Desde os tratados da Paz de Vestfália (1648)<sup>4</sup> predominou uma ordem política na qual a soberania do Estado-nação era absoluta, possuindo plena jurisdição sobre as pessoas e recursos dentro de seu território (GONÇAVES; COSTA, 2011). Para a teoria clássica, somente aos Estados é atribuída personalidade jurídica internacional porque condiciona o conceito à noção de capacidade para criar normas internacionais, defendendo que a soberania estatal não identifica nenhuma forma de poder, além do seu próprio (MORGENTHAU, 2003). Assim, haveria uma única limitação do poder dos Estados, que seria a relação com outros poderes soberanos.

Considerada essa concepção já ultrapassada, os entes federados não soberanos, as empresas e as organizações não governamentais não seriam reconhecidas na órbita mundial, ficando à margem das relações internacionais e dos esforços para a busca de soluções para os graves problemas ambientais que atingem o planeta e a humanidade.

Como sustenta Jubilut (2007, p. 142), historicamente, a Segunda Guerra Mundial trouxe consigo “a possibilidade de destruição da totalidade da humanidade por meio das armas nucleares e a possibilidade da destruição de um povo por razões políticas, retomando-se a guerra de extermínio”. Após esse grave conflito, com a criação da Organização das Nações Unidas, ONU<sup>5</sup>, houve “uma releitura da

---

<sup>4</sup> A denominada Paz de Vestfália revela uma força simbólica sobre a origem do sistema de Estados e sobre a condição soberana de que se revestem, consagrada no âmbito do constitucionalismo, sendo considerada um dos marcos da diplomacia e do direito internacional moderno. A Paz de Vestfália foi composta por dois acordos distintos, ambos firmados em 24.10.1648, tendo como uma das partes signatárias o Sacro Império Romano: o primeiro deles, o Tratado de Osnabrück, concluído com o Reino (protestante) da Suécia, e o segundo deles, o Tratado de Münster, firmado com o Reino (católico) da França. Não se insere no escopo do presente trabalho apresentar digressões sobre esse aspecto, sobre o tema: BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. **Rever ou Romper com Vestfália? Por uma releitura da efetiva contribuição dos acordos de paz de 1648 à construção do modelo vestfaliano de Estados.** Revista de Direito Internacional. Brasília, v. 14, n. 1, p. 358-376, 2017.

<sup>5</sup> Anteriormente a ONU, no fim do século 19, países começaram a criar organismos internacionais para cooperar em assuntos específicos, como em 1865 a União Telegráfica Internacional, conhecida hoje como União Internacional de Telecomunicações (ITU) e, em 1874, a União Postal Universal (UPU), atualmente ambas são agências do Sistema das Nações Unidas. Em 1899 ocorreu a 1ª Conferência Internacional da Paz, em Haia (Holanda), que visava elaborar instrumentos para a resolução de conflitos de maneira pacífica, prevenir guerras e codificar as regras de guerra. A Liga das Nações, instituição criada após o fim da I Guerra Mundial, em 1919, sob o Tratado de Versalhes é considerada a antecessora da ONU, mas deixou de existir em 1946 por não exercer seu papel de evitar a II Guerra Mundial (ONU, 2020a).

concepção contemporânea da sociedade global, ao reconhecer personalidade jurídica aos organismos internacionais” (REI; FARIAS, 2016, 326).

Diante das atrocidades do mencionado conflito, a comunidade internacional, preocupada com a segurança e a paz, criou a ONU, sob a influência da teoria globalista das relações internacionais, pela qual o Estado é o ator principal, mas a tônica do cenário internacional é a cooperação (JUBILUT, 2007), passando-se a observar o direito internacional e seus atores sob uma nova vertente.

Destoando dos conceitos clássicos do Direito Internacional, a Corte Internacional de Justiça no conhecido “caso Bernadotte”, em consulta formulada em 1949, reconheceu que a ONU possui personalidade jurídica internacional, rompendo com o monopólio da subjetividade jurídica por parte dos Estados, revelando-se como uma organização internacional distinta dos Estados que a compõem (ICJ, 1949)<sup>6</sup>. Em decorrência disso, infere-se que o Direito Internacional clássico está em evolução para atender aos interesses da sociedade ampliando a subjetividade jurídica dos entes com representação internacional.

A Convenção de Viena de 1969, quanto ao Direito dos Tratados, já admitia a existência de outros sujeitos diversos dos Estados, em seu artigo 3º, bem como em sua alteração em 1986<sup>7</sup>, nos artigos 1º e 3º, considerando as organizações internacionais e outros sujeitos de Direito Internacional distintos dos Estados, reconhecendo somente quanto aos entes soberanos e as Organizações Internacionais a capacidade para celebrar tratados (BRASIL, 2009)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> A consulta formulada pela ONU tratava da possibilidade dessa entidade exigir reparação contra um Estado, diante do assassinato do conde sueco Folke Bernadotte à serviço das Nações Unidas, na mediação do conflito entre Israel e Palestina. Em síntese, ficou estabelecido que, embora de acordo com a regra tradicional a proteção diplomática deva ser exercida pelo Estado nacional, a Organização deve ser considerada no direito internacional como possuindo os poderes que, mesmo expressamente não declarados na Carta, são conferidos à ONU como essenciais para o desempenho de suas funções. A Corte considerou, portanto, que a Organização tem a capacidade de reivindicar uma reparação adequada, incluindo também a reparação por danos sofridos pela vítima ou por pessoas que dela tenham direito (ICJ, 1949).

<sup>7</sup> A alteração da Convenção de Viena de 1986 ainda não foi ratificada pelo Brasil (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

<sup>8</sup> O Decreto nº 7.030/2009 promulgou a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. (BRASIL, 2009).

Considera Nasser (2006, p. 79), ao tratar da transformação da sociedade, que o direito internacional evoluiu da “justaposição de entes soberanos para uma outra fundada na ideia de cooperação”. Com a globalização houve mudanças de paradigma, não para por fim ao Estado-nação, mas para sua reconfiguração. Os Estados passaram a ter o direito de ceder o poder ou parte dele, as agências supraestatais, seja em prol de seus próprios interesses ou dos globais, evoluindo-se do governo para a governança (GONÇALVES, 2004).

A participação de entes ou instituições diversas do poder soberano, como as organizações não governamentais, empresas, os entes subnacionais e locais, vem sendo intensificada, pelo exercício da governança, buscando soluções para os problemas globais, provocando um questionamento do Direito Internacional quanto à importância de outros atores, ainda que não dotados dos mesmos poderes e com a plenitude de direitos e deveres concedidos aos Estados (SOARES, 2004).

Enquanto o governo advém de atividades decorrentes de uma autoridade formal, a governança se refere a atividades relacionadas a objetivos comuns, que não dependem necessariamente da esfera governamental. A Comissão sobre Governança das Nações Unidas (1996) define governança como:

totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e diferentes e realizar ações cooperativas.

Para Gonçalves e Costa (2011, p. 60) “a governança global é um processo que envolve múltiplos atores, em níveis amplos (além das fronteiras nacionais)” é um processo que leva tempo, tendo como característica fundamental a busca pelo consenso e a promoção da cooperação para a solução dos problemas comuns<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Como sustenta Gonçalves e Costa (2011, p. 21) quanto a origem do termo governança, ela “passou a assumir um caráter próprio e específico nos meios acadêmicos no final dos anos 1980, quando o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passaram a utilizar a expressão “boa governança” como um conjunto de princípios para guiar e nortear seu trabalho e ações com os países membros. Em seu relatório de 1989 sobre África subsaariana (World Bank, 1989), o Banco Mundial define “governança” abrangendo aspectos como: arranjos institucionais dos Estados; processo para formulação de políticas públicas, tomada de decisão e implementação; fluxos de informação dentro dos governos; e as relações globais entre cidadãos e governos”

Mais do que os tradicionais mecanismos de coerção, o consenso que pode ser construído pela governança em temas de relevância global, como o meio ambiente, pressupõe além da cooperação, a interdependência dos atores, por meio da construção de pactos para enfrentar situações e obstáculos comuns, remetendo a uma nova ordem mundial.

É na análise das questões comuns que entendemos residir a maior relevância da participação de atores, como os estados subnacionais e os governos locais, os quais podem alcançar, através de realidades que lhes são conhecidas e análogas, a troca de experiências e apoio para as possíveis soluções.

De forma mais específica, a denominada governança multinível reconhece que governos subnacionais, independentemente da atuação dos governos nacionais podem se interligar por meio de redes transnacionais, que se mostram eficientes para colaborar no exercício da governança de assuntos globais.

## **2.2. Paradiplomacia e a importância do poder local**

Em que pese as limitações do Direito Internacional clássico, já sustentadas, no sentido de somente reconhecer os Estados e Organizações Internacionais como sujeitos de direito, para o exercício da governança inexiste a exigência de capacidade jurídica internacional, uma vez que a participação dos diversos atores se revela, de forma colaborativa, no processo de cooperação e não, necessariamente, na elaboração de normas cogentes.

Assim, a governança legitima a figura do ator não estatal e dos entes políticos não centrais nas relações internacionais e, quanto a estes últimos, por meio da denominada paradiplomacia. Soldatos (1990) cunhou o termo paradiplomacia definindo como o envolvimento direto ou autônomo das unidades federadas em atividades de relações internacionais cooperativas, de forma coordenada, complementar e de suporte às atividades internacionais do Estado.

Para Soldatos (1993, p. 50) a paradiplomacia é resultante dos seguintes fatores:

a regionalização da economia, o avanço das comunicações, a transnacionalização das relações internacionais, as ineficiências das políticas dos governos centrais, as assimetrias entre as partes constitutivas de um mesmo país, as forças de afirmação identitária e cultural, o intercalamento de funções e competências constitucionais, os micronacionalismos, o aumento da competitividade intergovernamental, as ondas de democratização e motivações eleitorais.

A paradiplomacia só pode ser assim definida quando exercida nas relações internacionais pelos estados subnacionais e governos locais, de forma autônoma.

Na medida em que cresce o reconhecimento do meio ambiente como patrimônio comum da humanidade (ZANIRATO, 2008)<sup>10</sup> aumenta a necessidade de ações integradas e multilaterais de proteção, envolvendo todos os países e enfraquecendo a ideia do Estado-Nação como solução em si mesmo (GONÇAVES; COSTA, 2011).

Os atores subnacionais, como o poder local, em razão da globalização inerente à esfera ambiental, têm papel relevante e legítimo, pois apesar de não serem dotados de soberania, possuem autonomia no pacto federativo brasileiro para ação internacional, tendo poderes e deveres de atuação. A atuação paradiplomática exercida pelos governos locais, através da governança global, tem se mostrado um instrumento essencial para buscar soluções para problemas comuns, vivenciados nas diversas cidades, em termos mundiais.

---

<sup>10</sup> Como elucida Zanirato (2008), “em julho de 1972, durante a Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo - primeira grande conferência convocada pela ONU para tratar de princípios básicos para a proteção ambiental - foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que passou a coordenar as ações ambientais. Enquanto o PNUMA ganhava corpo institucional, a UNESCO organizou a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, celebrada em Paris em novembro de 1972. A convocação se deu em face do reconhecimento da necessidade de proteger os elementos valorados no campo cultural e as áreas naturais. Nessa ocasião definiu que o patrimônio era um legado que a humanidade recebeu de seus antepassados e que deveria ser transmitido às gerações futuras. Tal patrimônio foi entendido como “fonte insubstituível da vida e da inspiração” (...). Ao longo do texto ficou expressa a compreensão de que a proteção de tais áreas não poderia se efetuar unicamente em escala nacional, devido à magnitude dos meios necessários para esse procedimento, que não raras vezes extrapolavam os recursos econômicos, científicos e tecnológicos de que os países que abrigavam os elementos patrimoniais eram detentores. Foi então elaborado o conceito patrimônio mundial, constituído por obras de interesse excepcional, por vezes testemunhos únicos, que deveriam ser considerados pertencentes não apenas aos Estados em que se encontravam, mas a toda a humanidade, que deveria se envolver em sua defesa e salvaguarda, de modo a assegurar a sua transmissão às gerações futuras”.

Há peculiares problemas dos quais o Estado soberano simplesmente não consegue se ocupar, seja pela especificidade das matérias tratadas ou pela magnitude das demandas do poder central. Nesses casos, o poder local se revela imprescindível para implementar políticas, em prol de questões globais.

A maior concentração de pessoas ocorre no meio ambiente urbano e, nele, os maiores impactos a sustentabilidade e a sadia qualidade de vida. Conforme estudo realizado pela ONU em 2007 (UN, 2007) mais da metade da população já vivia, desde então, em áreas urbanas. A revisão de 2014 da *World Urbanization Prospects* pela Divisão de População - UN DESA constatou que 54% da população já vivia nessas áreas (UN, 2014). Conforme estimativas consideradas pela ONU, até o ano de 2050 cerca de 70% da população mundial estará vivendo em cidades. Com isso se revela a importância da participação do poder local no cenário mundial, visando que as peculiaridades locais sejam observadas, na construção de um futuro sustentável no ambiente citadino (ONUBR, 2020b).

Reconhecendo o papel central das cidades, na busca do desenvolvimento sustentável e antecipando essa tendência de crescimento, o Relatório Brundtland, *Nosso Futuro Comum*, de 1987, incluiu parte específica sobre cidades que foi incorporada no capítulo 28 da Agenda 21, com base na concepção de “pensar globalmente, agir localmente” (SETZER, 2013).

A Conferência da Organização das Nações Unidas Rio-92, na qual foi editada a mencionada Agenda 21, instrumento de *soft law*, já reconhecia de forma expressa, a importância do poder local (ONUBR, 2020c)<sup>11</sup>, estabelecendo como desafio do atual milênio, implementar um novo modelo de desenvolvimento sócio-econômico e

---

<sup>11</sup> Conforme consta do já apontado capítulo 28, como base para a ação relacionada a implementação da Agenda 21, resta clara a importância dos governos locais, internacionalmente reconhecida: “28.1. Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável.” (ONUBR, 2020c).

ambiental, construído “de baixo para cima”, orientado a melhorar e resguardar a qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

Da mesma forma, a Agenda 2030, adotada na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Nova York, em setembro de 2015, com a participação de 193 (cento e noventa e três) Estados-membros das Nações Unidas, consagra a importância do poder local, ao abordar, em diversos aspectos, que nas cidades deve ser buscada a solução de grande parte dos problemas que assolam a sociedade, com objetivos que devem ser alcançados até 2030, ou seja, em 15 (quinze) anos desde sua edição (ONUBR, 2020d).

No sentido de destacar a importância do poder local, as conferências Habitat destacaram a necessidade de conscientização sobre o tema ao tratar das cidades e da sustentabilidade urbana. Em especial, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, no Equador, em 2016, adotou uma nova agenda urbana, a Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos, considerada uma extensão da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONUBR, 2020e).

A nova agenda urbana não estabelece objetivos específicos, mas é uma visão compartilhada de orientação para a transformação de áreas urbanas em regiões mais seguras, resistentes e mais sustentáveis, com base em um melhor planejamento e desenvolvimento, “respondendo a necessidades relacionadas com direitos humanos e desenvolvimento econômico” (GRANZIERA, 2019, p. 553).

Notório por esses importantes instrumentos de *soft law*, produzidos por meio da ONU, com a participação de grande parte dos Estados e da sociedade civil, foi reconhecida a importância das cidades, pois da mesma forma que são fonte de crescimento econômico e social, ocasionam danos e impactos ambientais, bem como desigualdades entre os cidadãos.

Assim, a participação do poder local, vem sendo realizada em paralelo a atuação do Estado soberano, buscando meios para solucionar problemas ou

necessidades ambientais experimentadas pontualmente, sem a necessária dependência do poder central.

### **2.3. A paradiplomacia frente à ordem constitucional**

A paradiplomacia parte de um cenário de globalização que revela a superação das concepções tradicionais inerentes ao direito internacional clássico e leva a participação dos entes subnacionais e poder local internacionalmente.

O fenômeno da globalização, como abordamos, gerou relevância aos entes estatais distintos do poder central. Saskia Sassen (2001) além de analisar a globalização sob o aspecto econômico, vislumbrou uma nova geografia do poder: social, urbana e humana, na qual os Estados não competem entre si por território, mas por porções maiores do mercado econômico mundial. Assim, considera as cidades como unidades importantes no cenário mundial, pois com o enfraquecimento do Estado-nação como uma unidade espacial, devido a privatizações, desregulamentação e o fortalecimento da globalização surgem condições para a ascensão dos entes “(...) subnacionais, nomeadamente as cidades e regiões” (Sassen, 2005, p. 27, tradução livre).

A participação dos entes subnacionais e locais internacionalmente, além de objetivar competitividade econômica no contexto global atraindo investimentos, busca assegurar condições de bem-estar aos cidadãos em matérias nas quais o poder central não tem revelado preocupação ou eficiência. Como sustenta Aprigio (2016, p. 14):

Os governos subnacionais, nesse contexto, mormente as cidades passaram também a ganhar protagonismo na definição e implementação de alguns temas da agenda internacional, seja no enfrentamento de problemas urbanos como mobilidade, segurança, saúde ou na construção de alternativas para outros temas, como o meio ambiente, por vezes assumindo compromissos mais significativos que o próprio Estado central.

(...) evidencia-se, cada vez mais no ordenamento jurídico brasileiro, o envolvimento de órgãos da Administração Pública e de governos subnacionais com temas internacionais, mormente no que tange a cooperação internacional.

Dessa forma, cumpre considerar a constitucionalidade da inserção do poder local internacionalmente, por meio da governança. A Constituição Federal em seu artigo 60, § 4º, inciso I (BRASIL, 1988) consagra a forma federativa de Estado, como cláusula pétrea, portanto inalterável por emenda constitucional. Por sua vez, o artigo 1º, inciso I da Carta Magna (BRASIL, 1988) impõe como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a soberania, evidenciando-se a existência de 3 (três) níveis de poder estatal, os quais detêm autonomia. Segundo Magalhães (2004, 91):

A visão de nosso de federalismo como federalismo centrífugo explica a nossa federação extremamente centralizada, que, para aperfeiçoar-se deve buscar constantemente a descentralização. Somos um Estado federal que surgiu a partir de um Estado Unitário, o que explica a tradição centralizadora e autoritária que devemos procurar abandonar para construir uma federação moderna e um Estado Democrático de Direito.

Não há previsão na ordem constitucional expressa quanto ao exercício da paradiplomacia pelos entes distintos do poder central. Quanto às relações internacionais, o artigo 21 da Constituição Federal outorga competência a União para “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, 1988).

Sustenta de forma acertada Aprigio (2016, p. 42) que a concentração de recursos no estado central e as dificuldades impostas ao poder local justificariam a busca por alternativas internacionalmente, as quais não encontram óbice exposto no texto constitucional:

(...) percebe-se uma tradição centralizadora de recursos no âmbito do Governo central, prevista na própria CF, o que faz com que os governos nacionais busquem alternativas para os seus problemas locais.

Não há, contudo, no texto constitucional dedicado às competências dos municípios, previsão explícita para que esses governos subnacionais possam atuar na arena internacional. Curiosamente, porém o mesmo texto legal tampouco os impede expressamente, a não ser nos limites trazidos pela própria Constituição (...)

Releva destacar que já houve projeto de emenda constitucional que pretendia alterar o artigo 23, incluindo o § 2º, como segue:

Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o artigo 49, e na forma da lei. (BRASIL, 2005a)

O projeto de emenda constitucional foi afastado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, com parecer que aborda justamente a possibilidade dos entes subnacionais e do poder local celebrar atos internacionais em decorrência da respectiva autonomia, prevista no artigo 18 da Constituição Federal<sup>12</sup>. Foi reconhecido que os entes estatais distintos do poder central não dependem da pretensa autorização da União para celebrar acordos, convênios ou outros atos internacionais, com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, como sugerido na proposta, uma vez que haveria a “subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República”, com isso foi arquivada a proposta em 31 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2005b, p. 4).

Quanto a atuação internacional para tratar de operações de natureza financeira, a Constituição Federal, no artigo 52, inciso V, estabelece que compete privativamente ao Senado Federal “autorizar operações internas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (BRASIL, 1988). Cabe destacar que os governos subnacionais tem desenvolvido prática que não vem sendo questionada pelo ente central “de atrair investimentos diretos estrangeiros, negociar e captar recursos oriundos do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros” (APRIGIO, 2016, p. 46).

---

<sup>12</sup> Como consta do parecer exarado pelo então Deputado Ney Lopes: “A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o 30. Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites: a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V); b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República. Assim, parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais. (...) Vemos, portanto, que a esses entes estatais é possível celebrar atos internacionais, sim, mas, naturalmente, dentro da esfera da respectiva competência. (...) Para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras, já indicada). Assim, a sugestão de “autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais. (BRASIL, 2005b)

Pode se inferir que a ordem constitucional impede os entes distintos do poder central de celebrar tratados, inexistindo, por outro lado, restrição para que atuem de forma externa, desde que observadas às respectivas competências constitucionais.

O poder local detém competência ampla para atuar no cenário internacional, quanto aos diversos assuntos próprios de sua competência interna privativa, prevista no artigo 30 da Constituição Federal ou comum, nos termos do artigo 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Diante do objeto do presente trabalho, destaca-se a possibilidade de atuação internacional dos entes locais quanto às questões relacionadas à política urbana, em razão da competência nessa área, imposta nos artigos 30, VIII e 182 da Carta Magna, além da competência comum em matéria ambiental prevista no mencionado artigo 23, inciso VI, VII e artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Outro aspecto, quanto a competência comum é a atribuição do poder local, junto aos demais entes federativos, para promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico, nos termos do artigo 23, IX da Constituição Federal, tema absolutamente inerente a sustentabilidade ambiental no meio urbano.

Como destaca Farias e Rei (2020, p. 150):

A ordem constitucional interna não veda a paradiplomacia e, principalmente que todas as iniciativas que visem contribuir voluntariamente para o desenvolvimento sustentável não devem ser menosprezadas (...). É papel do Estado conferir condições mínimas de existência à população e nos Estados federados essa tarefa é partilhada entre as esferas políticas, de tal forma que não há como ignorar a relevância da contribuição subnacional para atingir o desenvolvimento sustentável (...).

Importante considerar que para a realização de atividades em âmbito internacional é necessária a existência de estrutura administrativa que requer capacitação e conhecimento dos envolvidos. Levantamentos realizados por Aprigio (2016, p. 53), utilizando como base dados do IBGE (2014), que apresentamos por não ter sido possível constatar informações específicas mais recentes, acerca dos Municípios, há uma predominância de estruturas paradiplomáticas nas regiões Sudeste e Sul do Brasil, contando respectivamente, com 43 (quarenta e três) e 40 (quarenta) Municípios que detém estrutura para essa atuação. Quanto as demais regiões do país, a Nordeste tem 16 (dezesesseis) Municípios com estrutura para

atuação paradiplomática, seguida da região Norte com 8 (oito) Municípios e da região Centro-Oeste, com 6 (seis) Municípios<sup>13</sup>.

Na época o IBGE (2014) considerava a existência de 5.565 Municípios no país, atualmente são 5.570 (IBGE, 2020), apenas em 113 Municípios foi identificada a existência de estrutura paradiplomática. Isso significa que somente cerca de 2% (dois) por cento dos Municípios brasileiros possuíam condições estruturais para possível atuação internacional.

Com especial destaque, o Município de São Paulo criou órgão específico para tratar da atuação paradiplomática, desde 2001, a Secretaria de Relações Internacionais (SÃO PAULO, 2020).

O Município de Santos, apesar da importância global, por deter o Complexo Portuário de Santos, conjunto de terminais voltados à armazenagem e movimentação de cargas e passageiros instalados ao longo do estuário de Santos, limite natural entre os municípios de Santos, Guarujá e Cubatão – “constituindo o maior porto da América Latina” (SANTOS PORT AUTHORITY, 2020), insere na Secretaria de Governo, as tratativas acerca das relações internacionais da cidade (SANTOS, 2020)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup>Em estudo anterior conduzido por Clóvis Brigadão (2005, p. 58) constatou-se que “das 26 capitais estaduais do Brasil, 10 possuem setores específicos de Relações Internacionais: São Paulo, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Vitória, Florianópolis, Curitiba, Palmas, Belo Horizonte e Salvador; 3 capitais possuem Secretarias de Relações Internacionais: São Paulo, Porto Alegre e Recife; 2 capitais possuem órgãos de relações internacionais subordinados a Secretarias (secretarias adjuntas e extraordinárias): Belo Horizonte, Salvador; 5 capitais possuem Assessorias ou Coordenadorias ligadas diretamente ao Prefeito: Rio de Janeiro, Vitória, Florianópolis, Curitiba e Palmas.”

<sup>14</sup> Como destaca Oliveira (2009, p. 187), o Município de Santos, cidade sede da Região Metropolitana da Baixada Santista, participa da rede internacional de cidades URB-AL/EU, Mercocidades e da Associação Internacional das Cidades Portuárias. A mencionada autora pondera que durante as décadas de 1970 a 1990 a maior parte das relações internacionais de Santos eram realizadas por meio de convênios de cidades-irmãs, com um viés relacionado aos laços entre as cidades de outros países, em especial, Portugal, mas também Itália e Japão decorrente da imigração de pessoas dessas localidades para Santos. Após 1990 as relações internacionais de Santos com outras cidades de nações distintas passaram a ser guiadas por critérios econômicos e geográficos, por meio de convênios de cooperação técnica com cidades portuárias, tais como Barcelona (Espanha), Roterdã (Países Baixos); além da Carta de Cooperação Técnica entre Santos e o órgão responsável pelo Porto da Antuérpia - Antwerp/Flanders Port Trading Center. Com especial destaque, ante o objeto do presente, Santos participou de eventos internacionais como o fórum paralelo à Habitat/96 (OLIVEIRA, 2009, p. 189; 191). O Município de Santos participa do programa 'Cidades Criativas' da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), uma iniciativa que reúne cidades de diversas regiões, de diferentes níveis de renda, capacidades e populações para trabalharem juntas no campo das indústrias criativas. Essa rede tem como meta desenvolver a cooperação internacional entre as cidades que identificaram a criatividade como um fator estratégico para o desenvolvimento sustentável (SANTOS, 2020). Recentemente estão sendo avaliadas as

Em cidades globais, (SASSEN, 2001), destacando-se no Brasil, São Paulo e Rio de Janeiro, para Rodrigues (2020) o qual considera que em quase todas as capitais dos estados e cidades grandes em regiões metropolitanas haveria uma internacionalização local natural, ainda que não planejada ou organizada, pela própria dimensão populacional, econômica, política e cultural existente no território urbano. Rodrigues (2020, p. 87) defende a instrumentalização de uma “Estratégia Internacional Modelada (EIM)” nas cidades, como um meio de “elaborar a estratégia de inserção internacional local, no âmbito da política externa da cidade, amparado nos recursos materiais e humanos de que a cidade dispõe”.

O mencionado autor sugere condições mínimas estruturais no poder local para viabilizar a atuação paradiplomática, tais como: funcionários capacitados; arquivos paradiplomáticos organizados, permitindo a continuidade dos trabalhos, independente da duração dos mandatos dos prefeitos; a existência de uma comissão ou conselho consultivo e deliberativo, com atuação da sociedade civil, para legitimar o federalismo participativo, debatendo sobre os pontos relevantes para a política externa local; diálogo com a Câmara de Vereadores; a concordância do Chefe do Executivo Municipal em participar das reuniões e encontros bilaterais ou multilaterais, para que se estabeleça confiança e prioridade de apoio a essas cidades (RODRIGUES, 2020).

A Confederação Nacional dos Municípios em estudo publicado concluiu que as principais motivações para atuação internacional dos municípios são: a captação de recursos; cooperação técnica; projeção internacional (ou marketing internacional); promoção econômica e turismo internacional (CNM, 2011).

Quanto às atividades paradiplomáticas pelo poder local no Brasil, considera Castelo Branco (2009, p. 100):

As atividades paradiplomáticas municipais tiveram início após a eclosão do fenômeno nos entes estatais. Com efeito, os municípios, principalmente as capitais estaduais e as grandes cidades, não

ficaram à margem desse processo; pelo contrário, a participação das cidades brasileiras no cenário internacional vem aumentando a partir da segunda metade da década de 1990, em virtude do processo de globalização econômica e regionalização.

A agenda internacional, por sua vez, gerou estímulo para os entes distintos do ente central, por passar a contar com a participação do poder local em conferências promovidas pela ONU, como já destacamos, a Rio-92, a Habitat-96, que produziram respectivamente dois instrumentos de *soft law*, a Agenda 21 e a Agenda Habitat para Municípios, que necessitam da atuação dos entes locais de forma efetiva no ambiente das cidades.

Além disso, a Agenda 2030, fruto da Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em Nova York, em 2015, que estabeleceu os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para serem atingidos em 15 (quinze) anos, até 2030, propõe uma tutela global, também com normas de *soft law*, sem caráter vinculativo. Os 17 objetivos e 169 metas preconizam a busca do desenvolvimento sustentável, em três dimensões: social, ambiental e econômica, demandando sua implementação no ambiente das cidades, o que gera a obrigatoriedade de políticas públicas subnacionais e locais efetivas, voltadas aos temas previstos, que visam, em síntese conferir a dignidade a pessoa humana.

Destaca-se que os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) sucederam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que vigoraram entre 2000 e 2015. Enquanto os ODM “conclamavam o mundo a empreender esforços para eliminação da extrema pobreza e da fome no planeta, conferindo uma tutela direcionada aos países menos desenvolvidos” (FARIAS; REI, 2020, p. 144) os ODS visam o atendimento de objetivos e metas globais. Em ambos os casos, a ação local se revela imprescindível para o alcance do escopo previsto, o que exige esforços conjugados do poder central e dos entes públicos distintos do poder central, além da sociedade civil.

Silveira e Pereira (2018) destacam que no Brasil há um processo de adaptação dos ODS para a realidade local de Estados e Municípios, de modo a eleger políticas públicas e encontrar soluções para os problemas locais, nos termos

do que apregoa a Agenda 2030, ponderando que os governos de São Paulo, Minas Gerais, Distrito Federal, Pará, Piauí, Ceará, Paraíba, Bahia e Paraná já inseriram os ODS em suas políticas públicas ou estão em vias de implementação.

Releva considerar que os instrumentos jurídicos internacionais retro mencionados, tais como: Agenda 21, Agenda Habitat, Agenda 2030, como já destacamos, são normas de *soft law*, portanto não tem caráter de tratados, não estabelecendo normas vinculantes, o que admite amplamente a participação e atuação pelos entes distintos do poder central, situação inclusive desejada, para que os objetivos previstos possam ser implementados, analisando as peculiaridades das respectivas localidades.

As parcerias entre as agendas global, nacional, regional e local tem como ponto comum a busca do desenvolvimento sustentável, aproveitando a contribuição das capacidades locais, dentre elas a atuação internacional, por meio da paradiplomacia, representando um papel complementar dos entes distintos do poder central que não enseja conflito interno (SOLDATOS, 1990, p. 49).

A Agenda 2030 estabelece a localização como um de seus poderosos instrumentos para atendimento dos objetivos, destacando a importância dos entes distintos do estado central para ações “de baixo para cima”, como segue:

Localização é o processo de levar em consideração os contextos subnacionais na realização da Agenda 2030, desde o estabelecimento de objetivos e metas até a determinação dos meios de implementação, bem como o uso de indicadores para medir e acompanhar o progresso. Localização refere-se tanto à forma como os governos locais e regionais podem apoiar a realização dos ODS por meio de ações “de baixo para cima”, quanto a forma como os ODS podem fornecer um arcabouço para uma política de desenvolvimento local (...)

Embora os ODS sejam globais, suas conquistas dependem da nossa capacidade de torná-los realidade em nossas cidades e regiões. Todos os ODSs têm alvos diretamente relacionados às responsabilidades dos governos locais e regionais, particularmente ao seu papel na prestação de serviços básicos. Em razão disso os governos locais e regionais devem estar no coração da Agenda 2030. (...)

Os espaços locais são, em última análise, o principal local de entrega e desenvolvimento e, como tal, o governo local é o centro para o

sucesso da sustentabilidade e desenvolvimento (UN-HABITAT, 2016, p. 06, trad. livre)<sup>15</sup>

Dessa forma, pode se concluir que a ordem constitucional vigente não proíbe a atuação internacional dos entes distintos do poder central, ao contrário, estimula ante a autonomia conferida a Estados e Municípios e a série de obrigações que lhes são impostas, que sejam realizadas medidas paradiplomáticas para que busquem a consecução dos seus interesses em prol da dignidade de vida dos cidadãos.

#### **2.4. As redes globais de cidades como alternativa às limitações do poder local para a sustentabilidade global**

Demonstrado que não há impedimento constitucional à paradiplomacia, necessária a análise de como pode ser realizada essa atuação internacional dos entes distintos do poder central, sendo uma das possibilidades as redes transnacionais.

A importância do poder local nas agendas internacionais e a participação em eventos de caráter global “alimentou o surgimento de redes globais de cidades” (RODRIGUES, 2004, p. 21). Releva destacar que, tradicionalmente já havia a participação dos governos locais em relações internacionais, por meio de convênios de cidades-irmãs<sup>16</sup> e outros instrumentos de cooperação.

---

<sup>15</sup> “Localizing” is the process of taking into account subnational contexts in the achievement of the 2030 Agenda, from the setting of goals and targets, to determining the means of implementation and using indicators to measure and monitor progress. Localization relates both to how the SDGs can provide a framework for local development policy and to how local and regional governments can support the achievement of the SDGs through action from the bottom up and to how the SDGs can provide a framework for local development policy (...) While the SDGs are global, their achievement will depend on our ability to make them a reality in our cities and regions. All of the SDGs have targets directly related to the responsibilities of local and regional governments, particularly to their role in delivering basic services. That’s why local and regional governments must be at the heart of the 2030 Agenda. (...) Local spaces are ultimately the key site of delivery and development and, as such, local government is central to the success of sustainable development (UN-HABITAT, 2016).

<sup>16</sup> Quanto às denominadas “cidades irmãs”, uma vez que não se pretende aprofundar a questão em razão dos limites do presente trabalho, cabe sintetizar que esse tipo de acordo facilita o intercâmbio de serviços e informações, promovendo a cooperação entre os entes locais. Na região da Baixada Santista, cidades como Santos e São Vicente possuem cidades irmãs. A título ilustrativo e ante a relevância de sua existência acerca de 40 (quarenta) anos, destaca-se o convênio celebrado entre São Vicente e a cidade de Naha, no Japão, “foi firmado em agosto de 1978, tornando o vínculo entre as cidades muito forte. São Vicente e Naha são cidades-irmãs, pois têm características parecidas, como o clima e a população. Entre os municípios há um programa de intercâmbio com profissionais, geralmente, da Educação, Turismo e Engenharia. Nesta cooperação técnica, profissionais de Naha vêm para São Vicente aprender e passar conhecimentos, assim como cidadãos daqui vão se aprimorar em Naha” (JORNAL VICENTINO, 2008).

Ante a insuficiência de recursos e a ausência de cooperação por parte dos demais entes federativos, as redes globais de cidades podem significar uma alternativa facilitadora e eficiente para a superação dos problemas relativos à gestão urbana enfrentados pelo poder local.

O fato dos municípios terem fortalecido, como sustenta Jakobsen (2009, p. 25), “sua posição como esfera do Estado e ter demandas concretas que não são devidamente atendidas pelos governos federais reforça a procura da inserção internacional dos governos municipais”, sendo a atuação em redes de cidades uma possibilidade facilitadora das ações.

O desenvolvimento das redes transnacionais de governos subnacionais e de entes locais, está relacionado à evolução do Direito, com a participação de novos atores no processo de governança global, situação que melhor evoluiu, após a realização da Rio-92, como observamos anteriormente, por meio da paradiplomacia multinível, na qual os atores de diversas escalas territoriais, distintos do Estado soberano, se unem por objetivos comuns. Para Mancuso (2009, p. 122):

O trabalho e a cooperação em rede implicam um questionamento radical das formas tradicionais de organização burocráticas e hierárquicas e ainda um reconhecimento do princípio da atuação em rede como mais adequado para conformar os desafios postos pelo próprio capitalismo globalizado e conectado em redes. Está nascendo um internacionalismo de solidariedade global para todas as lutas multifacetadas pela democracia e justiça global. Este movimento inclui cada vez mais redes de cidades com governos democráticos e internacionalistas, desenvolvendo ações que não se limitam a determinado espaço institucional ou às esferas estatais. Essas redes de cidades entendem que é necessário desenvolver estratégias que integrem a ação nos níveis e espaços diferenciados e múltiplos, de modo dinâmico e flexível. Como redes de cidades democráticas, propugnam por uma ética de solidariedade, uma cultura internacionalista e uma ação política global. Acreditam que podemos imaginar e lutar por espaços urbanos diferentes e melhores para trabalharmos e vivermos. Mas sabem que qualquer utopia – quer no nível local, nacional, regional ou internacional – que não seja inspirada como uma utopia global, terá um alcance limitado.

Mais recentemente, o Acordo de Paris (2015) admite a importância da ação desses atores na consecução das metas ambientais e de desenvolvimento sustentável. Rei, Gonçalves e Souza (2017, p. 90), observam que alguns arranjos no regime da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima apontam para uma governança multinível, com participação dos atores subnacionais e não estatais, enfatizando que o Acordo de Paris reconhece expressamente em seu preâmbulo, a importância dos compromissos de “todos os níveis de governo e de diferentes atores, de acordo com as respectivas legislações nacionais das partes, no combate às mudanças climáticas”.

A atuação dos entes estatais distintos do poder central, quanto ao regime das mudanças climáticas, que abordamos a título elucidativo, vem conquistando cada vez mais espaço, incluindo a produção legislativa, que incorpora compromissos estabelecidos por regimes internacionais. O Estado de São Paulo, por exemplo, o mais urbanizado, populoso e a maior economia do país atua ativamente na mencionada questão das mudanças climáticas, inclusive de forma independente a política nacional. A Lei 13.798, de 09 de novembro de 2009 (SÃO PAULO, 2009), que trata da Política Estadual das Mudanças Climáticas (PEMC), estabeleceu que o Estado teria uma meta de redução de 20% das emissões de dióxido de carbono relativas a 2005, até 2020. Como explica Setzer (2013), não há, em outros países em desenvolvimento precedente de estabelecimento de uma meta como essa por um governo estadual/regional, sendo o mais próximo o da Califórnia, com quem São Paulo atua internacionalmente através de rede transnacional, Regions4 (anteriormente denominada Nrg4SD) e desde 2005, estabelece ações conjuntas para redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE).

O Município de São Paulo, por sua vez, como exemplo de medidas por parte do poder local, buscou atuar com a edição do Plano Municipal de Mudanças Climáticas, através de projeto de lei articulado por diversas secretarias municipais, pelo Centro de Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas e pela rede transnacional, ICLEI (cujas atividades serão a seguir elucidadas), estabelecendo através da Lei Municipal 14.933, de 05 de junho de 2009 (SÃO PAULO, 2009), uma meta de redução, para o ano de 2012, de 30% das emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa (GEE)

listados no Protocolo de Kioto, em relação ao patamar expresso no inventário realizado pelo Município e concluído em 2005.

Apesar das mencionadas metas não terem sido alcançadas, pode se afirmar que a política municipal junto a estadual tiveram forte impacto sobre a política brasileira (SETZER, 2013), buscando colaborar com a solução global da matéria.

Recentemente, o mencionado plano foi sucedido pelo Plano de Ação Climática da cidade de São Paulo (PlanClima SP), desenvolvido pela Prefeitura Municipal de São Paulo e aprovado pela rede de cidades C40, em 08 de dezembro de 2020. Com essa aprovação, o PlanClima SP passa a ser reconhecido internacionalmente, inclusive com avaliação pela C40 de sua compatibilidade com o Acordo de Paris (SÃO PAULO, 2020)<sup>17</sup>.

Para Rei, Setzer e Cunha (2012, p. 135), em se tratando de temas ambientais globais, a “agenda internacional dos estados subnacionais tem o potencial de influenciar direta ou indiretamente as negociações internacionais sobre mudança do clima, atuando como polos de pressão junto aos Estados”, ganhando ainda mais força quando “agem por meio de rede horizontais de cooperação”.

A paradiplomacia, exercida através do envolvimento de entes locais, distintos do poder central, nas relações internacionais, atuando em prol de seus interesses, vem sendo articulada em especial, por meio da criação de redes globais temáticas de atuação, considerando as retro exemplificadas, o ICLEI1 (Local Governments for sustainable), C40 (Cities Climate Leadership Group) e a Regions4 Sustainable Development, dentre outras que vem obtendo resultados positivos.

---

<sup>17</sup> Cumpre considerar quanto ao PlanClimaSP que “apresenta os esforços a serem empreendidos para neutralizar as emissões de gases de efeito estufa no município de São Paulo até 2050, indicando as medidas necessárias para fortalecer a resiliência, reduzir as vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais da população paulistana e aumentar sua capacidade de adaptação climática. Com o objetivo de engajar-se com as ambições globais relativas ao enfrentamento da crise climática, a Prefeitura de São Paulo aderiu ao compromisso Prazo 2020 – Carta Compromisso do Acordo de Paris, proposta pela C40, em 2018. Desde então, a Prefeitura esteve dedicada a elaboração de um documento estratégico que apresentasse ações de mitigação e adaptação climática a serem implementadas na cidade” (SÃO PAULO, 2020).

O ICLEI (Local Governments for Sustainable) foi lançado como o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais, em 1990, na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque. Atualmente, a organização, que leva o nome de ICLEI, traduzido como Governos Locais pela Sustentabilidade, é a principal associação mundial de cidades e governos locais dedicados ao desenvolvimento sustentável, com sede em Bonn, na Alemanha contando com mais de 1.500 cidades<sup>18</sup>, vilas e regiões “comprometidas com a construção de um futuro sustentável” (ICLEI, 2020).

Setzer (2013) destaca a atuação do ICLEI, o qual desenvolve campanhas e programas que buscam conectar ações locais a metas de acordos internacionais sobre qualidade do ar, clima e água, fornecendo informações e treinamentos, organizando conferências, facilitando o intercâmbio entre cidades e a constituição de redes, executando pesquisas e projetos-piloto, além de prestar serviços técnicos e de consultoria. Em se tratando do regime de mudanças climáticas que apontamos retro, já em 1993, o ICLEI lançou a campanha CCP, trabalho destacado como relevante governança multinível, visando auxiliar as cidades na implementação de medidas quantificáveis de redução de gases de efeito estufa (GEE). Ao aderir a campanha os governos locais se comprometem a implementar cinco marcos, com isso passam a ter acesso a suporte técnico e softwares, publicações, estudos de casos e diretrizes de auxílio na implementação das metas, podendo as ações locais serem apresentadas em eventos internacionais como a Conferência das Partes – *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*.

---

<sup>18</sup> Integram o ICLEI, quanto ao Brasil: Prefeitura Municipal de Alta Floresta; Governo do Estado do Amazonas; Prefeitura Municipal de Apuí; Prefeitura Municipal de Aracaju; Prefeitura Municipal de Bauru; Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; Prefeitura Municipal de Betim; Prefeitura Municipal de Campinas; Prefeitura Municipal de Canoas; Prefeitura de Contagem; Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano; Prefeitura Municipal de Curitiba; Prefeitura Municipal de Fortaleza; Prefeitura de Goiânia; Prefeitura de Guarulhos; Prefeitura da Estância Turística de Itu, Prefeitura Municipal de João Pessoa; Prefeitura Municipal de Joinville; Prefeitura do Município de Londrina; Prefeitura de Manaus; Governo do Estado de Minas Gerais; Prefeitura Municipal de Natal; Prefeitura Municipal de Niterói; Prefeitura Municipal de Palmas; Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Prefeitura Municipal de Presidente Prudente; Prefeitura da Cidade do Recife; Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Prefeitura Municipal de Salvador; Prefeitura de São Bernardo do Campo; Prefeitura Municipal de São José dos Campos; Governo do Estado de São Paulo; Prefeitura Municipal de Santa Maria; Prefeitura de Santo André; Prefeitura Municipal de São Carlos; Prefeitura de São Paulo; Prefeitura de Sorocaba; Prefeitura Municipal de Tailândia; Prefeitura Municipal de Teresina; Prefeitura Municipal de Vitória; Prefeitura Municipal de Volta Redonda. (ICLEI, 2019)

Na área de cidades sustentáveis, em 2005, através do ICLEI, houve a celebração dos chamados Acordos Urbanos Ambientais, através dos quais os governos locais assumiram o compromisso de desenvolver política ecológica e economicamente sustentável, voltada para a implementação de programas urbanos de eficiência energética, redução de desperdício, transporte, recursos hídricos, a fim de preservar as cidades para as futuras gerações (ICLEI, 2020).

A C40 (Cities Climate Leadership Group), por sua vez, é uma rede das megacidades<sup>19</sup> do mundo, criada em 2005, com sede em Londres, comprometida a tratar das mudanças climáticas e atua auxiliando-as a colaborar de forma eficaz, compartilhar conhecimento e conduzir ações significativas, mensuráveis e sustentáveis. Essa rede transnacional procura permitir que as cidades se unam para usar seu poder coletivo para acessar recursos de parceria, incluindo suporte técnico e financeiro, para com isso alcançarem resultados mais ambiciosos, de forma mais rápida, a um custo menor e com menos recursos do que se fossem realizar as medidas necessárias, unilateralmente, desprovidas da ação da rede (C40, 2020).

O posicionamento da rede C40, ao considerar a importância das cidades, ressalta o destaque internacional dessas, uma vez que “têm o poder de mudar o mundo”, são centros globais de comunicação, comércio e cultura. Assim, o que as cidades fazem individualmente e em uníssono pode definir a agenda para um futuro sustentável (C40, 2020).

A Regions4, denominação atual conferida em 2019 a rede Network of Regional Governments for Sustainable Development (Nrg4SD), estabelecida em 2002, na Cúpula Mundial de Joanesburgo, representa atualmente 41 governos regionais de 21 países em 4 continentes<sup>20</sup>. É uma rede global com participação exclusiva dos governos regionais (estados, regiões e províncias) nos campos de mudança climática, biodiversidade e desenvolvimento sustentável, especialmente seguindo as convenções e agendas da ONU (REGIONS4, 2021).

---

<sup>19</sup> Quanto ao Brasil, integram a C40, as cidades de: Curitiba, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador. (C40, 2020).

<sup>20</sup> No Brasil são membros do Regions4 o Estado de São Paulo e a Universidade Católica de Santos (Regions4, 2021)

A ação local e regional é fundamental para a implementação das políticas de proteção ao meio ambiente, em razão disso importante a atuação dos entes distintos do poder central, em sede de governança global, para buscar a necessária estruturação e mecanismos para fazer valer suas necessidades, por meios facilitadores, como as redes transnacionais.

Considerando, mais uma vez, a federação brasileira, o Município é o grande prestador de serviços públicos essenciais; é o responsável pela ordenação das cidades, uma vez que é sua obrigação a política urbana (artigo 182 da Constituição Federal) e assume, naturalmente, cada vez mais responsabilidades quanto à proteção ambiental, decorrente de ser a esfera de poder mais próxima dos cidadãos e dos acontecimentos sociais passíveis de ocasionar danos ambientais.

Dessa forma, o fortalecimento dos Municípios por meio da atuação em redes de cidades, pode gerar maior êxito na implantação das políticas globais de sustentabilidade, observadas as peculiaridades locais, o que significa atendimento aos direitos sociais dos cidadãos (art. 6º CF), observância à dignidade da pessoa humana (art. 1, III CF) e sustentabilidade no ambiente urbano (arts. 225 e 182 CF).

É no território dos Municípios que ocorrem fenômenos que ensejam danos ambientais, tais como: a favelização, com as constantes invasões, ante a pobreza humana e o clamor social pelo direito à moradia; as construções irregulares em áreas de proteção ambiental; os problemas de saneamento básico, em razão da falta de esgoto tratado em toda a cidade e a ausência de acesso à água potável; a poluição e a degradação do meio ambiente, decorrente da exploração econômica de todos os gêneros; dentre outros.

A precariedade de recursos financeiros e técnicos, a insuficiência tecnológica e científica, bem como a incapacidade ou descaso do poder central deve conduzir os entes subnacionais e o poder local a atuação por meio da governança global a buscar internacionalmente o apoio e a estrutura que lhes falta no âmbito interno da federação. Apesar da precariedade de recursos, algumas cidades já atuam

internacionalmente, ao lado de entes distintos do poder central de outros países, de forma absolutamente legítima.

Assim, cumpre ao poder soberano reconhecer a insuficiência de sua atuação para solucionar os complexos problemas ambientais globais, ante as dificuldades inerentes ao aprofundamento de questões que envolvem peculiaridades e até controle local, respeitando e estimulando a atuação paradiplomática dos entes não centrais.

### **3. PODER LOCAL: CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA**

Os assuntos globais e locais cada vez mais se revelam interdependentes, posto que grande parte das questões externas e internas dos Estados geram efeitos mútuos - positivos ou negativos.

Como entes estatais mais próximos dos cidadãos, dos problemas e das crescentes demandas no ambiente urbano, o poder local – Municípios - busca condições para cumprir a série de obrigações que, em razão de competência própria ou comum constitucionalmente prevista, lhes são impostas e exigidas pelos cidadãos.

Na busca por superar as limitações financeiras e orçamentárias, além das técnicas e estruturais, novas estratégias para o atendimento dessas necessidades coletivas são engendradas pelo poder local, situação que colabora com o ente central e com o atendimento das expectativas e metas em âmbito internacional.

A intensa globalização experimentada a partir de meados do século XX, decorrente de transformações políticas e econômicas, propicia uma unificação social do mundo, onde as fronteiras formais do mercado e das relações não encontram limites. Como sustentam Granziera e Rei (2015, p. 150), os assuntos globais, cada vez mais complexos, revelam que “as tentativas de resolver problemas concretos de modo isolado são inadequadas”. Esse fenômeno nos conduz à necessidade de uma releitura acerca dos conceitos clássicos do Direito Internacional, e do papel do Estado-Nação, na dinâmica das relações internacionais, como abordamos no capítulo anterior.

Outrossim, a grande concentração populacional no meio ambiente urbano, o desordenado desenvolvimento das cidades, ocasionando além de danos ambientais,

obstáculo à vida digna das pessoas, impõe ao poder local maiores responsabilidades e o dever de uma postura ativa, no sentido de atender suas obrigações constitucionais.

O resultado da concentração populacional nas áreas urbanas são cidades que não se revelam sustentáveis, com grande parte da população de baixa renda vivendo em condições sub-humanas, sem moradia e condições de adequado saneamento básico, estando sujeitas a toda sorte de problemas de saúde, além dos prejuízos ambientais que atingem globalmente a humanidade.

O poder local e o regional, ao atuarem em prol de suas necessidades, podem atender aos interesses globais. As agendas compartilhadas de cooperação, com a contribuição dos entes distintos do poder central podem contribuir para promover soluções para temas globais, como a sustentabilidade ambiental.

Este capítulo abordará a federação no Brasil, de forma breve, seus precedentes históricos, posto que a forma de organização nacional reflete parte dos atuais problemas no estado brasileiro, quanto a acanhada posição do poder local que tem o dever de superar suas deficiências financeiras, políticas e técnicas para atender suas obrigações constitucionais e aos interesses de sua população.

### **3.1. Organização do estado: a evolução da federação brasileira**

A federação brasileira representa de certa forma um entrave para a execução de políticas públicas voltadas à sustentabilidade ambiental, por ainda concentrar demasiado poder no ente central. O poder local é titular de vastas obrigações constitucionais, mas não possui disponibilidade financeira, inerente a uma adequada repartição de receitas públicas e, em regra, é desprovido da cooperação técnica dos demais entes federativos para cumprimento de suas metas. Dessa forma, sua atuação fica extremamente dificultada, deixando de atender às demandas sociais e ambientais.

O poder central, ignorando as peculiaridades locais de um país continental, deixa de atender às demandas das cidades em razão de um distanciamento natural,

sendo necessário o fortalecimento do poder local, para que as agendas internacionais quanto à sustentabilidade sejam cumpridas, em prol da qualidade de vida das pessoas e em benefício do meio ambiente em termos globais.

Dessa forma, iniciamos uma abordagem da federação brasileira e sua formação, com o objetivo de elucidar a organização do Estado, ante as dificuldades financeiras e estruturais suportadas pelos entes locais.

A análise da formação do estado nacional apresenta relevância para que se compreenda a extrema centralização de poder que ainda persiste no Brasil. O Estado brasileiro não superou sua origem centralizada, com elevado poder e concentração de receitas no ente central. A atribuição pela Constituição Federal de 1988 de autonomia federativa aos Municípios não conferiu a exata proporção entre as obrigações que lhe são impostas e as limitadas receitas tributárias.

Diante disso, constatam-se dificuldades pelo poder local para o cumprimento de suas obrigações constitucionais e para atendimento das demandas da população que necessita de infraestrutura nas cidades, em especial quanto à moradia e serviços básicos como acesso a água e esgotamento sanitário. As limitações internas federativas impelem os entes distintos do poder central a buscar alternativas viáveis no campo da governança para obter soluções as suas demandas locais ou regionais.

A federação brasileira, embora tripartida, guarda na sua origem um modelo de formação centrífugo, no qual o poder central cedeu parte de seu poder aos entes subnacionais, que possuem, ainda nos dias atuais, relativa autonomia ante as limitações orçamentárias e financeiras experimentadas, com destaque para o poder local. Abordaremos a distinção da formação do modelo de federação brasileira, comparada a outras federações, como os Estados Unidos da América, que partiram da união de estados para formarem a nação e, por isso, mantêm maior autonomia aos entes políticos internos.

A compreensão da relevância do poder local nos remete à reflexão da origem da autonomia municipal que, respeitada a soberania do ente central, pode ensejar

vasto campo de atuação, ante o reconhecimento e a gama de obrigações impostas pela Constituição Federal de 1988.

A Federação é uma forma de Estado que se baseia na união de coletividades políticas autônomas, abrangendo autonomia político-constitucional e autonomia federativa. Distingue-se, pois, do Estado unitário, no qual apenas um ente público gere todas as decisões do território (SILVA, 2018).

Em breve análise histórica sobre a origem da federação, cumpre considerar que na antiguidade, a política grega tinha como bases a autonomia de cidades-estado, *polis*, que mantinham independência, bem como a descentralização política. Como observa Bonavides (1980), em artigo publicado apresentando uma visão histórica do federalismo, a união federativa, embora familiar aos gregos antigos, possuía uma perspectiva mais elementar e menos consistente do que a noção moderna de federação, muito mais se assemelhando à ideia de confederação, alicerçada em um tratado ou aliança entre Estados cuja soberania era preservada pelo pacto.

Como sustenta Dallari (1998), em qualquer época da história da humanidade encontram-se referências a alianças entre Estados, apontando como primeiro exemplo dessa união total e permanente a Suíça. Em 1291, na Suíça, três Cantões, celebraram um pacto de amizade e aliança, formando a Confederação Helvética. Entretanto, essa não foi a origem da federação, uma vez que a Confederação Helvética permaneceu restrita quanto aos seus objetivos e ao relacionamento entre os participantes até o ano de 1848, quando a Suíça se organizou como Estado Federal.

Prevalece o entendimento doutrinário que o modelo de Estado Federal teria de fato se originado nos Estados Unidos da América, através da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 (DALLARI, 1998; SILVA, 2018), cuja teoria é atribuída a James Madison, Alexander Hamilton e John Jay (LIMA, 2011).

Anteriormente, em 1776, foi proclamada a independência das 13 (treze) colônias britânicas da América, passando cada uma a se intitular um novo Estado

soberano, com plena liberdade e independência. Objetivando unir esforços frente às metrópoles da época, os Estados decidiram formar, por meio de um tratado internacional, denominado Artigos da Confederação, a Confederação dos Estados Americanos, que se tratava de um pacto de colaboração, principalmente para se protegerem das constantes ameaças da antiga metrópole inglesa. No referido pacto confederativo, permitia-se a denúncia do tratado a qualquer tempo, consagrando-se o direito de retirada, de separação, de secessão do pacto, o que causava fragilidade perante os inimigos britânicos. Diante das dificuldades para a execução desse tratado, políticos e juristas norte-americanos pregaram a necessidade do estabelecimento de outro pacto entre os Estados contratantes, de modo que a união deles fosse duradora (TEMER, 2017).

Visando uma solução para tal situação, os Estados Confederados resolveram se reunir na cidade da Filadélfia, estruturando as bases para a federação norte-americana. Na nova forma de Estado, foi excluído o direito de secessão e cada Estado cedia parcela de sua soberania para um órgão central, responsável pela unificação, formando os Estados Unidos da América, passando a serem autônomos entre si, dentro do pacto federativo. Com a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, após vencida a resistência de alguns Estados que não pretendiam abdicar de sua soberania, foi estabelecido que “os poderes legislativos pela presente Constituição serão atribuídos aos Congresso dos Estados Unidos da América, composto do Senado e da Câmara dos Representantes” (TEMER, 2017). Assim, o Estado recém-criado não poderia legislar sem a participação da vontade de cada Estado federado.

A criação do constitucionalismo norte-americano, serviu de base para outros Estados, como o Brasil, que se constituíram, como federação, em período posterior.

Abordamos esse histórico da formação da federação norte-americana, no sentido tão somente de demonstrar a distinção da forma federativa brasileira. Nos Estados Unidos, as 13 (treze) colônias britânicas independentes formaram novos Estados soberanos, que decidiram voluntariamente se unir para formar uma única nação. Essa formação preservou a autonomia dos entes federativos. Ao contrário, no Brasil o ente central soberano decidiu se dividir em Estados autônomos, o que na

prática revelou maior manutenção do poder na União, como se constata até os dias atuais, de forma preponderante no que se refere à autonomia financeira.

A federação surgiu no Brasil, portanto, a partir de um Estado unitário que se descentralizou “em obediência a imperativos políticos (salvaguarda das liberdades) e de eficiência” (FERREIRA FILHO, 2009, p. 56), por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 (BRASIL, 1889), que definiu a república como forma de governo e a federação como forma de Estado e impulsionou a Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), na qual permaneceu o federalismo, conforme o modelo clássico difundido pela Constituição norte-americana.

Diante disso, o federalismo brasileiro foi adotado de forma artificial, a partir da teoria norte-americana, suprimindo a realidade social brasileira, como elucida Barroso (1982, p. 9), em obra publicada antes da CF/88, mas que se mantém atual, nesse aspecto: “a teoria atropelou o fato social”. Isso porque a estrutura do federalismo brasileiro é diametralmente contrária à formação original do federalismo americano. Na América do Norte houve um movimento centrípeto que uniu treze Estados. No Brasil, o Estado unitário imperialista, com exacerbada centralização, teve de renegar parte de seu poder para garantir a autonomia dos entes subnacionais, o que dificulta o rompimento do ideal centralizado de poder por parte da União, até nossos dias.

A concepção do federalismo brasileiro foi uma construção idealista, que tinha a função de conciliar movimentos políticos conflitantes, apaziguar os anseios populares por uma forma de Estado que melhor aproximasse o poder do povo (BARROSO, 1982). Desde o Brasil-Colônia era almejada a descentralização política, pois como sustenta Maluf (2019) devido à extensão territorial, às variações climáticas, diversidades étnicas e a uma série de fatores, a federação era um imperativo indeclinável da realidade social, geográfica e histórica.

Quanto ao federalismo instituído no Brasil, considera D’Avila (1995, p. 56) que “só existia na teoria”, posto que a União concentrou o poder decisório, transformando os estados-membros em meros coadjuvantes no cenário político, não

seguindo dois princípios básicos: a divisão dos poderes constitucionais entre a União e os Estados, bem como a preservação da autonomia estadual.

Pode se constatar nas subseqüentes Constituições brasileiras a relevante centralização de poder na União, dentre outros aspectos, pela concentração de arrecadação no poder central. Com isso, os entes distintos do poder central, ainda que dotados de autonomia (em maior ou menor grau, dependendo do momento histórico e do regime de governo da época) e com uma série de competências exclusivas e comuns outorgadas constitucionalmente tem dificultado o exercício de suas funções e o atendimento dos anseios de sua respectiva população.

O Brasil, originalmente nas constituições que antecederam a atual Carta Magna, adotou a forma federativa tradicional, dual, tendo somente a União soberania, enquanto os estados subnacionais possuíam autonomia, ou seja, recebiam por outorga constitucional, nos limites de suas atribuições, determinados poderes políticos e administrativos necessários à composição de seu governo e à gestão de seus negócios. As atribuições dos entes distintos do poder central na federação são fixadas constitucionalmente por meio de uma distribuição de competências e renda própria, não existindo hierarquia na organização federal entre os entes federados.

Esse modelo de federação bipartida foi alterado pelo reconhecimento dos Municípios, poder local, também como entidades autônomas, ao lado dos Estados, integrantes da federação expressamente consagrados na Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, seja por razões históricas decorrentes da forma na qual foi estruturada inicialmente a federação brasileira ou, por razões políticas que visam a manutenção de relevante poder no ente central, certo é que a elevação do Município a condição de ente federativo, apesar de lhe impor complexas obrigações constitucionais, não foi acompanhada do real fortalecimento de sua estrutura administrativa e financeira para fazer frente aos novos desafios, como será abordado.

### **3.2. Autonomia do poder local no âmbito interno: antecedentes constitucionais.**

O processo histórico da estrutura política do Estado brasileiro revela um processo cíclico de centralização do poder. A forma unitária do Estado monárquico é a gênese de uma tradição política centralizadora, que mitigou as iniciativas de descentralização. Com a federação, a autonomia dos entes distintos do poder central, ainda que de forma um tanto precária, veio a se consolidar constitucionalmente.

A organização municipal brasileira advém do modelo português estabelecido na época colonial. Segundo Prediger (2003), a metrópole lusa preocupava-se com a segurança da exploração das riquezas naturais de sua colônia, motivada por interesses financeiros mercantis. Ao perceber que apenas o povoamento, com a efetiva posse do território, possibilitaria uma melhor exploração - a extração do pau-brasil e a busca por ouro ou prata - instituiu o sistema de capitanias hereditárias.

Desse sistema foram se desenvolvendo as primeiras comunidades organizadas, com o surgimento das vilas; a instituição dos denominados "Concelhos" e após as Câmaras<sup>21</sup>. Assim, as estruturas locais, com certa autonomia, foram se organizando, visando inicialmente atender aos interesses financeiros da coroa.

As capitanias hereditárias, primeiras organizações político-administrativas do Brasil no período colonial, possuíam um "individualismo municipalista", exteriorizado principalmente pela conduta das Câmaras de Vereadores, que na grande maioria

---

<sup>21</sup> A estrutura municipal portuguesa, para o Brasil transposta nesse período colonial, era fundada nos "Concelhos", esses, criação lusitana com origem remota no município romano, cujo modelo teria sido um pouco alterado - mas não destruído - pela invasão dos bárbaros e pelo domínio árabe. Os "Concelhos" foram, já no início da colonização, transformados em Câmaras, as quais tinham, na sua composição, consoante as Ordenações Filipinas, juizes ordinários, vereadores, procurador, almotacés, e, ainda, escrivão, porteiro, tesoureiro, quadrilheiros e recebedores das sisas. A heterogeneidade da composição das Câmaras revela a sua importância à época, porquanto concentravam funções políticas, judiciárias e, ainda que de forma mais restrita, em face dos poucos recursos de que dispunha, funções administrativas (PREDIGER, 2003).

das vezes, agiam sob influência dos senhores de terra e dos costumes locais (CARNEIRO, 1953).

Em 1821 as capitanias hereditárias foram transformadas em províncias (ANDRADE et al, 2017, p. 30). Assim, as capitanias hereditárias divididas em partes menores, eram distribuídas pelas autoridades desse período. Emitiam-se documentos de doação de terras, impondo o dever de cultivo por um determinado tempo e recolhimento de tributos à Coroa Portuguesa, o que foi denominado de regime de sesmarias.

Importante abordar quanto aos antecedentes históricos relativos a formação do estado nacional que com a chegada da família real, em 1808, decorrente da vinda do Rei Dom João VI, que saiu de Portugal para evitar sua destituição do trono por Napoleão Bonaparte, que à época tomava vários países da Europa, houve a implantação de melhorias para a estadia da corte portuguesa no país e uma certa unidade no Brasil. Com a derrota de Napoleão e a formação do Congresso de Viena em 1815, para poder participar das medidas a serem tomadas D. João VI elevou o Brasil à condição de Reino Unido (GOMES, 2014). Posteriormente, com a independência do Brasil, em 1822, nasceu com a monarquia um estado unitário, entretanto, havia desde essa época um forte ideal federativo, uma vez que a autonomia das províncias era almejada desde o Brasil colônia (GOMES, 2014).

Após a proclamação da independência, a Constituição de 1824, sob o regime de estado unitário, manteve as mesmas divisas entre as províncias e não alterou os seus poderes, mantendo a extrema centralização de poder com a nomeação dos governadores das Províncias pelo Imperador, que poderia removê-los do cargo a qualquer momento. A referida constituição permitia a todo cidadão intervir nos negócios de sua província relativos a seus interesses peculiares e às Câmaras competia o governo econômico e municipal das cidades e vilas<sup>22</sup> (BRASIL, 1824).

---

<sup>22</sup> “Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.” (...)

Art. 81. Estes Conselhos terão por principal objecto propôr, discutir, e deliberar sobre os negocios mais interessantes das suas Provincias; formando projectos peculiares, e accomodados ás suas localidades, e urgencias.” (BRASIL, 1824)

Em 1831, D. Pedro I abdicou do trono diante do movimento das elites agrárias regionais, contra o excessivo centralismo do monarca (PANDOLFI, 2007). Assim, buscando uma maior descentralização, foi criado um regime provincial que continuou até que, em 1834 foi aprovada a Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834, a qual emendou a Constituição do Império para criar uma Monarquia representativa, que se aproximava de ideais federalistas. Os Conselhos Gerais das Províncias foram substituídos por Assembleias Legislativas e as Províncias passaram a exercer funções executivas e legislativas, revelando uma tênue descentralização do Estado brasileiro (BRASIL, 1834).

Com a Proclamação da República, em 1889, houve a vitória dos movimentos contrários à política do governo imperial, sendo expedido pelo Governo Provisório o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, instituindo a federação, transformando as antigas Províncias em Estados membros e criando os Estados Unidos do Brasil. (BRASIL, 1889). Como elucida Silva (2018), desde esse período, mesmo que sujeito a regimes autocráticos, quando a autonomia dos entes federados era praticamente suprimida, o Brasil não voltou a ser um Estado unitário, mesmo que apenas formalmente.

A Constituição de 1891 estabeleceu como forma de governo e estado, em seu artigo 1º, a República Federativa e a regra da união perpétua e indissolúvel dos Estados membros, realizando a repartição constitucional de competências (inclusive outorgando competência tributária aos Estados, no art. 9º<sup>23</sup>); instituiu o patrimônio

---

<sup>23</sup> “Art. 9º É da competencia exclusiva dos Estados decretar impostos:

1º Sobre a exportação de mercadorias de sua propria producção;

2º Sobre immoveis ruraes e urbanos;

3º Sobre transmissão de propriedade;

4º Sobre industrias e profissões.

§ 1º Tambem compete.exclusivamente aos Estados decretar:

1º Taxa de sello quanto aos actos emanados dos seus respectivos governos e negocios de sua economia;

2º Contribuições concernentes aos seus telegraphos e correios.

§ 2º E' isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a producção dos outros Estados.

§ 3º Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras quando destinadas ao consumo no seu territorio, revertendo, porém, o producto do imposto para o Thesouro Federal.

§ 4º Fica salvo aos Estados o direito de estabelecerem linhas telegraphicas entre os diversos pontos de seus territorios, e entre estes e os de outros Estados que se não acharem servidos por linhas federaes, podendo a União desapropriar-las, quando for de interesse geral.” (BRASIL, 1891)

das unidades federativas, nos termos do artigo 64<sup>24</sup> e previu a possibilidade de intervenção da União nos Estados, para garantir a “forma republicana federativa” (BRASIL, 1891).

Na época, já se estabelecia no artigo 68 da referida Carta que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891), sem prever o exercício de competência tributária dos municípios, o que não lhes conferia autonomia financeira, tornando essa autonomia tão somente simbólica. A expressão “peculiar interesse”, conceito jurídico indeterminado, ante sua amplitude, foi de árdua definição prática, enfraquecendo o Município para exercer suas funções.

Apesar disso, para Leal (2012), o momento do qual resultou a Constituição de 1891 era favorável ao Município, como desdobramento teórico da ideia federalista, pois uma vez que o federalismo tem como princípio básico a descentralização, política e administrativa, seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal. Entretanto, não foi isso que ocorreu, restando os Municípios na prática, sem autonomia, ante dispositivos ainda mais centralizadores perante os Estados, nas constituições estaduais como considera Prediger (2003):

Ainda que de início tenham as constituições estaduais contemplado largamente a autonomia municipal, foram mais tarde sendo reformadas de modo a reduzi-las, sem com isso, necessariamente afrontar a Constituição da República cujas disposições eram imprecisas. Em alguns Estados, a concentração do poder, passou a ser tal, que as constituições estabeleciam um sistema de fiscalização da administração e das finanças, e, ainda não se limitavam a um controle de legalidade sobre os atos municipais, fazendo também, o controle da oportunidade e conveniência.

Pontes de Miranda (1932) sustentava que a matéria municipal representava um papel secundário, considerando um erro duplo a comuna possuir direitos materiais frente ao Estado, pois, ao contrário dos Estados europeus, não tínhamos a tradição neste ponto, e ainda porque pelos maus comentadores da Constituição de 1891, fora importado a concepção do *self government* dos anglo-saxões. Havia a

---

<sup>24</sup> “Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territorios. cabendo à União somente a porção de territorio que for indispensavel para a defesa das fronteiras, fortificações, construcções militares e estradas de ferro federaes. *Paragrapho unico.* Os proprios nacionaes, que não forem necessarios para serviços da União, passarão ao dominio dos Estados, em cujo territorio estiverem situados.” (BRASIL, 1891)

visão disseminada de que a autonomia municipal era algo ultrapassado e que os Municípios deveriam ser apoiados pelos Estados na solução de seus problemas, desde que fossem fiscalizados por estes.

Mais a frente, a década de 1930 era de crise política e econômica mundial. Em 1929, quando da quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque houve o colapso mais grave do capitalismo, até então<sup>25</sup>, gerando a queda do preço do café no Brasil e a ascensão mundial de formas totalitárias como o fascismo e o nacional-socialismo (HOBBSAWM, 1995). Em razão da Revolução liderada por Getúlio Vargas, no Brasil, observou-se a volta do centralismo, com a restrição da autonomia administrativa e política dos Estados membros. O Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930 (BRASIL, 1930) dissolveu o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais, cassou os mandatos de todos os Governadores e Prefeitos e nomeou interventores em cada Estado membro. Foi atribuída competência aos interventores estaduais para nomear os interventores nos municípios e dos atos dos interventores estaduais só cabia recurso ao Presidente da República.

Em que pese todo o centralismo, o Decreto n.º 19.398/30 (BRASIL, 1930) manteve em vigor as Constituições e as Leis Estaduais, bem como a autonomia financeira dos Estados membros e garantiu que a nova constituição a ser elaborada manteria o sistema federativo.

Com a Revolução Constitucionalista, no final de 1932 e início de 1933, as forças políticas reorganizaram-se para a Assembleia Nacional Constituinte que promulgou a Constituição Federal de 1934 (BRASIL, 1934), a qual mais uma vez, consagrou o princípio federalista, garantindo, assim, autonomia administrativa, financeira e política aos Estados membros. A Constituição Federal de 1934 revelou

---

<sup>25</sup> Cumpre considerar que apontamos o *crash* da Bolsa de Nova York (1929) como a maior crise até o momento, posto que existem apenas estimativas quanto aos impactos econômicos da atual pandemia da COVID 19. Segundo o relatório mais recente do Fundo Monetário Internacional a recessão será ainda maior do que o previsto nos prognósticos anteriores. No relatório de previsões atualizado para junho, o FMI prevê que a economia mundial se contrairá 4,9% em 2020, o que representa 1,9 ponto a mais do que o calculado em abril deste ano. A recuperação também será mais gradual: em 2021, o FMI estima que a economia global crescerá 5,4% (comparado aos 5,8 % previstos em abril de 2020), ou seja, 6,5 pontos percentuais a menos do que o estimado em janeiro, antes do choque da crise da saúde (IMF, 2020).

em seu texto certa autonomia dos Municípios e a possibilidade de se organizarem, repetindo a expressão utilizada na Constituição anterior “em tudo que respeitasse seu peculiar interesse”, prevendo ainda que lhes pertencia alguns dos recursos tributários arrecadados pelos entes federados (repartição de receitas tributárias).

Apesar do caráter mais democrático da Constituição Federal de 1934, ela teve vigência efêmera em razão do Golpe Militar da Era Vargas, que dissolveu o Congresso Nacional e outorgou a Constituição Federal de 1937 (BRASIL, 1937), na qual se constatou um retorno do centralismo. Houve restrição da autonomia administrativa e política dos Estados membros e estabeleceu-se a possibilidade de se tornarem Territórios, caso não fossem capazes de arrecadar renda suficiente para a manutenção de seus serviços, por 3 (três) anos consecutivos. A autonomia municipal, por sua vez, foi severamente limitada, apesar da manutenção do sistema de discriminação de rendas municipais. Com a centralização do poder nas mãos do presidente Getúlio Vargas e o sistema de interventorias no âmbito estadual e municipal, as casas legislativas foram dissolvidas e as eleições canceladas em todo o território nacional (CODATO, 2015).

Diante de pressões sociais, o governo de Getúlio Vargas iniciou sua preparação, a partir de 1942, para passar do autoritarismo do Estado para um regime mais aberto, formulando estratégias para enfrentar a questão política eleitoral, mas ainda objetivando sua manutenção no poder por eleição (FGV, 2020). Nesse período de restabelecimento do regime democrático no país, foi editada a Lei nº 09, de 28 de fevereiro de 1945 (BRASIL, 1945) que alterou a Constituição Federal de 1937, convocando as eleições e determinando o prazo de 90 (noventa) dias para fixação de datas da realização das eleições para Presidente e Governadores de Estado, para o Parlamento e Assembleias Estaduais. Em seguida, foi editado o Código Eleitoral, através do Decreto-Lei 7.586, de 28 de maio de 1945 (BRASIL, 1945), que restabeleceu a Justiça Eleitoral, regulando em todo o país o alistamento eleitoral e as eleições, trazendo como novidade a exclusividade dos partidos políticos para apresentação de candidatos a cargos eletivos.

Realizadas as eleições e, uma vez eleito, como Presidente da República, o General Eurico Gaspar Dutra, instalou-se a Assembleia Nacional Constituinte de

1945, visando à elaboração de uma nova Constituição, a qual foi promulgada em 18 de setembro de 1946, fruto do pluralismo político da Assembleia Constituinte, de um período pós-guerra, que demonstrou a ineficiência dos regimes totalitários, em especial o nazismo e o fascismo.

A Constituição de 1946 apresentou relevante avanço ao constitucionalismo brasileiro, em razão das inovações inseridas em seu texto, as quais puseram, de fato, termo ao regime totalitário pelo avanço dos dogmas democráticos, restituindo formalmente a autonomia administrativa e política aos Estados membros (BRASIL, 1946). A autonomia municipal foi prevista, de certa forma, na Carta Magna de 1946, estabelecendo a eleição de Prefeitos e Vereadores, a impossibilidade, em regra, de intervenção dos Estados nos Municípios, a competência arrecadatória de alguns tributos, mas foi mantido o federalismo dual<sup>26</sup>.

Para Meirelles (2017, p. 39), considerando esse período, “na Constituinte, o municipalismo ganhou corpo e veio a refletir-se na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro”.

Apesar da referida Lei Maior ter trazido ganhos para os Municípios, alguns ainda continuaram sofrendo limitações, como por exemplo, a restrição às eleições de Prefeitos em alguns Municípios, como estabelece o artigo 28, alínea b, § 1º e 2º, eram nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios, os Prefeitos das capitais, bem como os dos Municípios onde houvesse estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União. Ainda estabelecia que seriam nomeados pelos governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos dos municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarasse base ou porto militar de excepcional importância para a defesa externa do país (BRASIL, 1946).

Em que pese a problemática das referidas nomeações, Meirelles (2017) assevera que a repartição das receitas foi considerada uma das maiores obras

---

<sup>26</sup> “Art 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República.

Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.

§ 1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios.” (BRASIL, 1946)

políticas dos constituintes de 1946. Cada município receberia 10,0% (dez por cento) da arrecadação do imposto de renda (de competência federal), destacando que as receitas partilhadas entre os três níveis de governo foram: imposto de renda; impostos únicos (sobre combustíveis e lubrificantes, energias elétricas e minerais); devolução aos Municípios, pelos Estados, de 30,0% (trinta por cento) do excesso de sua arrecadação de imposto sobre o total das rendas de qualquer natureza. Dessa forma, a repartição das receitas tributárias fortaleceu, à época, a estrutura financeira dos Municípios (BRASIL, 1946).

Esse suposto quadro financeiro, se cumprido, possibilitaria aos municípios prestar melhores serviços de importância imediata à comunidade local. Ocorre que esse fortalecimento financeiro dos Municípios não se revelou eficaz, já que dos Estados somente Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo repassaram a seus municípios o excesso da arrecadação dos impostos sobre as rendas municipais. A União, por sua vez, continuou a não repassar as cotas do imposto de renda, sempre atrasadas e, por vezes liberadas somente por influências políticas, como sustenta Benedict Silva (1995).

Neste compasso, apesar de manifestação no sentido de que os Municípios conseguiram, com a Constituição de 1946, a autonomia política, administrativa e financeira, tal assertiva não parece correta, uma vez que, além da demonstrada ausência de autonomia financeira, eles não tinham a capacidade de auto-organização, pois eram, à época, organizados em todos os seus aspectos (financeiro, administrativo e político) por leis estaduais e federais. Em verdade, o processo de autonomia dos Municípios só se efetivou quando eles obtiveram liberdade para elaborarem suas próprias Leis Orgânicas, o que viria a ocorrer, como demonstraremos, tardiamente, com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Com a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967) e a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (BRASIL, 1969), fruto do regime militar, em verdadeiro retrocesso, o Presidente da República voltou a concentrar maiores poderes, uma vez que “o objetivo era eliminar a influência centrífuga das unidades subnacionais presente no federalismo do período 1945-1964, pois a existência de estados fortes seria um contrapeso indesejável a um governo autoritário” (ABRUCIO, 1994, p. 166).

A existência de Municípios autônomos também não era interesse do governo militar que concentrou os recursos tributários, deixando os Estados e os Municípios dependentes economicamente da União. Dentre os dispositivos que centralizam poder no governo federal, a Constituição de 1967 determinava a nomeação de Prefeitos para as Capitais, Estâncias Hidrominerais, através do governador do Estado (que era eleito de forma indireta) e para os Municípios considerados de interesse da segurança nacional, incluindo-se os de fronteiras e outros onde se instalavam indústrias estratégicas para a segurança, a nomeação se dava através do Presidente da República, nos termos do art. 16, § 1º da CF de 1967 (BRASIL, 1967).

A aparente autonomia municipal prevista na Constituição de 1967 (arts. 15 e 16) foi assegurada pela: eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o país (apenas para alguns Municípios, como retro exposto), em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais; administração própria, no que respeita ao seu peculiar interesse, especialmente quanto: a) a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei, b) organização dos serviços públicos locais (BRASIL, 1967).

Dessa forma, apesar dos demonstrados avanços da Constituição Federal de 1946, com o Golpe Militar de 1964 novamente foi afetada a autonomia administrativa e política dos Estados, restringindo-se, ainda mais, qualquer possibilidade do exercício de autonomia municipal, como se observou na Constituição Federal de 1967.

A abordagem histórica das constituições brasileiras revela a tendência nacional de manter o poder local submetido aos demais entes federativos, com destaque ao ente central, o que prejudica, como veremos, a gestão dos interesses diretamente relativos às cidades e a sua população.

### 3.3. A atual ordem constitucional e o reconhecimento do ente público local

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a sétima brasileira e a sexta, desde a proclamação da República, promulgada em 05 de outubro daquele ano, representou um marco no processo de descentralização política no Brasil, ao integrar, de forma efetiva, os Municípios aos entes da federação, ao lado dos Estados, Distrito Federal e União, já em seu artigo 1º<sup>27</sup>. O artigo 18 da atual Carta Magna, que dispõe sobre a organização político administrativa, também qualifica os municípios como entes federados, destoando das Constituições anteriores as quais estabeleciam que o Brasil era formado pela União, Estados, Distrito Federal e territórios. Carvalho Filho (2006, p. 410) bem esclarece a posição dos Municípios brasileiros, em termos de organização política:

Não cabe aqui adentrar na discussão sobre os Municípios são (ou devem ser) membros da federação. Cabe-nos somente trazer a colação o art. 18 da vigente Constituição, que não deixa qualquer margem a dúvida sobre a matéria: os Municípios são entes participantes da federação e são dotados de autonomia, a mesma, aliás, conferida aos demais entes integrantes, embora com demarcação diferente. Sendo integrantes da federação, não há como alijá-los do pacto federativo, pois que pacto é exatamente o vínculo político-institucional que deixa as entidades federativas atreladas entre si como células do Estado num todo.

Ao atribuir autonomia aos Municípios, junto aos demais entes da federação, a Lei Maior de 1988 lhes outorgou maiores competências. O art. 23 da Constituição Federal relaciona as matérias de competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, além do artigo 30 que trata da competência privativa do ente local.

A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal, no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29 a 31, 156 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar a sua lei orgânica. Somente com a Constituição Federal de 1988, a tríplice autonomia - financeira, administrativa e política - foi efetivamente conferida,

---

<sup>27</sup>“ Art. 1º. A República federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito federal” (BRASIL, 1988).

passando-se a ter, de forma expressa no texto constitucional, um real poder local, sem a possibilidade, em tese, de influência dos outros entes federativos, exceto para preservar o próprio sistema.

No que diz respeito ao processo de autonomia dos Municípios, um dos aspectos mais importantes foi estabelecido no artigo 29 da atual Carta Magna, ao dispor que o município reger-se-á por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará. O poder local assim não estaria mais subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas, podendo, dentro de sua competência privativa, “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I), em substituição à tradicional expressão “peculiar interesse”, que acompanhava todas as constituições republicanas anteriores (BRASIL, 1988).

Anteriormente, incumbia a própria Constituição ou a legislação estadual ou federal, definir o que seria de “peculiar interesse” dos Municípios, conferindo a eles atribuição limitada para atuar. Os assuntos de interesse local, ao contrário são definidos pelos próprios Municípios, em razão da autonomia legislativa outorgada pela Constituição de 1988.

Cabe a ressalva que essa previsão legislativa pelo poder local garante maior efetividade na tratativa das questões que lhe são afetas, mas não exclui os demais entes da federação, uma vez que pode haver, sobretudo, em matérias como o Direito Ambiental, um liame muito tênue entre o que estaria inserido na esfera do interesse local, regional, nacional e global, como será abordado.

Considerando a federação brasileira, sustenta Meirelles (2017, p. 121) que o interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União, uma vez que não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional, “a diferença é apenas de grau, e não de substância”.

Inquestionável que os Municípios, com a Constituição Federal de 1988, experimentaram, como nunca, efetivo reconhecimento de sua autonomia e o interesse local passou a ter relevante destaque no cenário legislativo nacional, sobretudo em sede constitucional. No tocante à autonomia municipal prevista pela atual Carta Magna, Jose Afonso da Silva (2018, p. 623-624) destaca:

A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades: a) Capacidade de auto-organização, mediante a elaboração da lei orgânica própria; b) Capacidade de auto-governo, eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; c) Capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva ou suplementar; d) Capacidade de auto-administração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local).

O pleno exercício da autonomia municipal é fundamental para o exercício de suas competências constitucionalmente previstas, para a realização de serviços públicos em benefício da população diretamente afetada; para prover condições de sadia qualidade de vida em termos locais; para tratar de questões ambientais fiscalizatórias e quanto ao licenciamento de atividades, obrigações que geram efeitos em proveito global.

A importância no Município reconhecida pela Constituição de 1988, já era consagrada por Tocqueville (2019, p. 202), para quem é no município que reside a força democrática e maior espaço para a busca dos interesses do povo:

É na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições municipais estão para a liberdade como as escolas primárias estão para a ciência: põem-na ao alcance do povo. Sem instituições comunais, uma nação pode dar-se um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade.

A atual Constituição, como demonstramos, nada mais fez do que reconhecer formalmente a posição de destaque na federação que os Municípios devem ocupar, como membros destas, autônomos e não como coadjuvantes, não podendo se sujeitar a sobreviver de favores dos demais entes públicos, para que o poder se estruture de forma mais democrática.

Entretanto, o poder local ainda padece da forma artificial da origem da federação brasileira, na qual o ente central, pretensamente, cedeu parte de seus poderes aos entes subnacionais. Mesmo na atual constituição, a necessária autonomia financeira dos entes locais é refém da centralização arrecadatória da receita de tributos pela União. Além disso, os Municípios, não possuem representantes na esfera legislativa federal, diferente dos Estados (no senado federal) situação que permite que os interesses locais se distanciem, por vezes, do centro do poder.

Quase a totalidade dos Municípios não possuem disponibilidade financeira e orçamentária para o atendimento da vasta competência constitucional que lhes foi imposta. A atuação dos demais entes públicos, por meio do federalismo cooperativo, além do que está expressamente imposto pela ordem constitucional, como a repartição obrigatória de receitas tributárias, depende de uma série de fatores, em especial critérios políticos que, por conveniência, podem ignorar as necessidades de determinadas cidades.

A inferioridade político-orçamentária do poder local impele esse ente federativo a buscar alternativas, por meio da governança, para fomentar o exercício de suas funções, que visam diretamente o bem-estar da população com a qual detém proximidade e está obrigado a garantir vida digna.

#### **3.4. A fragilidade do pacto federativo quanto aos entes locais: a ausência de real autonomia financeira para cumprimento de suas funções**

Apesar da maior precariedade orçamentária, em regra, dos Municípios, diante da proximidade da população a esse ente federativo e, em razão da autonomia e demais competências constitucionais outorgadas<sup>28</sup>, grande parte dos direitos sociais passou a ser exigido diretamente do poder local.

---

<sup>28</sup>O artigo 30 da Constituição Federal impõe ao Município expressamente dentre suas competências: "(...), V - organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do

Como sustenta Simões e Santos (2017, p. 11) ao transferir para os Municípios a responsabilidade pela execução das políticas sociais, a Constituição aproximou o governo dos cidadãos, detentores dos direitos sociais, porém os demais entes federativos seguem concentrando grande parte das receitas públicas, em detrimento do orçamento municipal.

Antes mesmo da atual constituição brasileira, a Carta das Nações Unidas de 1945, promulgada pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945, já reconhecia os direitos fundamentais e a dignidade humana (BRASIL, 1945)<sup>29</sup>, revelando-se inafastável aos Estados medidas efetivas para alcançá-los.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, promulgado pelo Decreto Federal nº 591, de 06 de julho de 1992 (BRASIL, 1992) enfatizaram o posicionamento dos direitos sociais como direitos humanos, independentemente de reconhecidos pelas constituições dos Estados, pois dizem respeito à dignidade da pessoa humana. Cabe destacar breve distinção entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, pois enquanto os primeiros têm vigência universal e existem independentemente de seu reconhecimento pela constituição de um país, os direitos fundamentais, como elucida Comparato (2019, p. 176):

São os direitos que, consagrados na Constituição, representam as bases éticas do sistema jurídico nacional, ainda que não possam ser reconhecidos, pela consciência jurídica universal, como exigências indispensáveis de preservação da dignidade humana.

---

solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Além disso, outros dispositivos constitucionais, a exemplo do artigo 6º e artigo 225 impõe ao poder público em geral, assim incluído o ente local, o dever de atendimento de direitos sociais inerentes ao piso vital mínimo (saúde, educação, alimentação, moradia, dentre outros) e o dever de proteção ambiental.

<sup>29</sup> “Nós, os povos das Nações Unidas, resoluídos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.” (BRASIL, 1945)

Observa Herrera Flores (2002, p. 09-10) que tratar dos direitos humanos “no mundo contemporâneo, supõe-se enfrentar-se desafios completamente diferentes dos que enfrentaram os redatores da Declaração de 1948” e leva em conta que “vivemos, pois, na época da exclusão generalizada”, segundo as estimativas apontam, envolvendo temas como pobreza, moradia, meio ambiente e desenvolvimento, dentre outros aspectos sociais em termos mundiais, como abordaremos.

Os obstáculos para a concretização dos direitos humanos, nele inseridos os direitos fundamentais e sociais, previstos na Constituição Federal revelam uma perturbadora realidade nas cidades, como destaca Bobbio (1992, p. 25):

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Não há como negar pela atual ordem constitucional a obrigação estatal de atender aos denominados direitos fundamentais de 2ª geração<sup>30</sup>, os considerados direitos sociais, econômicos ou positivos (BOBBIO, 1992), neles inseridos, o direito a educação, a saúde, a alimentação, a moradia, dentre outros em especial constantes do artigo 6º da Carta Magna<sup>31</sup>. Da mesma forma, os chamados direitos de 3ª geração<sup>32</sup>, dentre eles o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que encontra direta relação com o direito à vida e a saúde (respectivamente considerados direitos

---

<sup>30</sup>Explica Cavalcante Filho: “São direitos sociais os de segunda geração, assim entendidos os direitos de grupos sociais menos favorecidos, e que impõem ao Estado uma obrigação de fazer, de prestar (direitos positivos, como saúde, educação, moradia, segurança pública e, agora, com a EC 64/10, também a alimentação). Baseiam-se na noção de igualdade material (redução de desigualdades), no pressuposto de que não adianta possuir liberdade sem as condições mínimas (educação, saúde) para exercê-la. Começaram a ser conquistados após a Revolução Industrial, quando grupos de trabalhadores passaram a lutar pela categoria. Nesse caso, em vez de se negar ao Estado uma atuação, exige-se dele que preste saúde, educação etc.” (CAVALCANTE FILHO, 2021, p. 12).

<sup>31</sup> Sobre o tema: BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

<sup>32</sup> Para Bonavides “o vocábulo ‘dimensão’ substitui com vantagem lógica e qualitativa, o termo ‘geração’, caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade” (BONAVIDES, 2003, p. 571-572).

de 1ª e 2ª geração) revelam igual obrigatoriedade de atendimento pelo poder estatal (CAVALCANTE FILHO, 2021, p. 13).

A população busca com fulcro na ordem constitucional, um fazer positivo do poder público para o atendimento de necessidades básicas para alcance da dignidade da pessoa humana (um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 1º, III da CF), porém de relevantes custos para os estreitos limites orçamentários dos entes federativos locais.

Certo é que o atendimento dos direitos sociais deve estar previsto nas políticas públicas dos entes federativos e na respectiva legislação orçamentária. Como conceitua Bucci (2006, p. 24; p. 259):

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. [...]

A política (pública) é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados.

Considerando o poder local, ante o objeto do presente trabalho, não são raras às vezes em que as limitações orçamentárias e financeiras são obstáculos para o atendimento dos direitos sociais. A alternativa nesse caso é a judicialização da matéria, seja individualmente ou por meio da tutela coletiva. Revelada a omissão estatal em atender as previsões constitucionais, nas demandas conduzidas ao Poder Judiciário, em regra não têm sido reconhecidas as alegações dos entes públicos quanto à afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes e a ofensa à discricionariedade administrativa, posto que o não atendimento a Carta Magna não seria uma opção ao administrador. Para Oliveira (2019, p. 145):

Evidente que não se inclui na órbita da competência do Poder Judiciário a estipulação nem a fixação de políticas públicas. No entanto, não se pode omitir quando o governo deixa de cumprir a determinação constitucional na forma fixada. A omissão do governo atenta contra os direitos fundamentais e, em tal caso, cabe a interferência do Judiciário, não para ditar política pública, mas para preservar e garantir os direitos constitucionais lesados.

Quando se trata de direitos fundamentais e sociais vem sendo reconhecida sua prevalência pelo Poder Judiciário que deixa, muitas vezes, de levar em consideração a dimensão econômica inerente aos custos necessários para a implementação desses direitos.

A denominada teoria da reserva do possível, originária da doutrina alemã<sup>33</sup>, sustentada pelos entes públicos para justificar a incapacidade de atendimento de obrigações positivas constitucionalmente impostas, vem sendo apreciada com cautela pelo Poder Judiciário. O fundamento para o afastamento dessa teoria é de que não poderia ser tida como uma justificativa para obstar a exigibilidade judicial dos mínimos existenciais, como o direito a saúde (no qual se inclui o saneamento e meio ambiente equilibrado), com fulcro no artigo 196 Constituição de 1988, “a saúde é direito de todos e dever do Estado (...)”, também a moradia, configurados como importantes direitos previstos no artigo 6º da Carta de 1988. Considerando a situação social distinta de países europeus quanto ao atendimento dos direitos sociais o professor alemão Andreas Krell (2002, p. 107) aborda quanto à teoria da reserva do possível e sua aplicabilidade:

Não podemos isolar instrumentos, institutos ou até doutrinas jurídicas do seu manancial político, econômico, social e cultural de origem. Devemos nos lembrar também que os integrantes do sistema jurídico alemão não desenvolveram seus posicionamentos para com os direitos sociais num Estado de permanente crise social e milhões de cidadãos socialmente excluídos. Na Alemanha como nos outros países centrais – não há um grande contingente de pessoas que não acham uma vaga nos hospitais mal equipados da rede pública; não há a necessidade de organizar a produção e distribuição da alimentação básica a milhões de indivíduos para evitar sua subnutrição ou morte; não há altos números de crianças e jovens fora da escola; não há pessoas que não conseguem sobreviver fisicamente com o montante pecuniário de ‘assistência social’ que recebem etc. Temos certeza de que quase todos os doutrinadores do Direito Constitucional alemão, se fossem inseridos na mesma situação sócio-econômica de exclusão social com a falta das condições mínimas de uma existência digna para uma boa parte do povo, passariam a exigir com veemência a interferência do Poder Judiciário, visto que este é obrigado de agir onde os outros Poderes

---

<sup>33</sup>A teoria da reserva do possível advém do ano de 1970 e teve origem por meio de um julgamento conduzido à Corte Constitucional Alemã que tratava de problemática a respeito do acesso ao ensino universitário público, solicitado por um aluno daquele país. No julgado ficou decidido que há “limitação fática para o atendimento de todas as demandas de acesso a um direito” (JACOB, 2013, p. 250).

não cumprem as exigências básicas da constituição: direito à vida, dignidade humana, Estado Social.

O Supremo Tribunal Federal tratou do tema na Medida Cautelar em Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF (STF, 2004), considerando o Ministro Celso de Mello a viabilidade de intervenção judicial em relação às políticas públicas, realçando a implantação da cláusula da reserva do possível, *sui generis* na execução dos direitos sociais, culturais e econômicos, apesar destes reivindicarem ações estatais positivas:

É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente usando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> A mencionada ADPF 45 (STF, 2004) teve como ementa: “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da “reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”. Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração).”

Assim, no caso concreto de demandas conduzidas ao Poder Judiciário para prestações positivas de direitos sociais, envolvendo os entes públicos, vem sendo sedimentado o afastamento de teorias acerca do princípio da separação de poderes, o argumento da discricionariedade administrativa e a aplicação da teoria da reserva do possível para justificar o não atendimento de direitos sociais.

Forçoso reconhecer por vezes os argumentos relacionados à ineficiência estatal quanto a observância desses direitos, porém as demandas judiciais que tem como parte o poder local envolvem peculiaridades inerentes ao pacto federativo e a injusta divisão dos recursos tributários que afastam à possibilidade de atendimento de grande parte dos direitos sociais à população diretamente pelo Município.

A real autonomia financeira é condição necessária para que o poder local exerça de forma efetiva a descentralização das políticas públicas previstas na carta constitucional, afastando a dependência dos demais entes federativos que o tornaria mero executor das políticas formuladas e necessariamente financiadas pelos demais entes federativos.

Como considerou o Ministro Gilmar Mendes, ao julgar questão de ordem na Ação Direta por Omissão nº 25/DF, a partilha de receitas é fundamental para a manutenção da forma federativa de um Estado fiscal, especialmente quando se trata de impostos. O zelo pela partilha de competências constitucionais entre os entes descentralizados é esvaziado se a divisão de recursos próprios e suficientes para fazer frente aos deveres que foram conferidos a cada um desses entes não é atendida (STF, 2019).

Nesse contexto a constituição ao realizar um processo de descentralização das políticas públicas legitimou um “instrumento de transferência das demandas pelos direitos dos cidadãos para a esfera municipal de governo” (SIMÕES; SANTOS, 2017, p. 128), porém, parece não ter previsto proporcionais meios de custeio, ante a magnitude das obrigações que devem ser cumpridas pelo poder local.

Não se pretende o aprofundamento, ante os limites do presente, em questões inerentes ao federalismo fiscal, entretanto não podemos deixar de considerar a importância da autonomia financeira relativa ao necessário incremento da arrecadação tributária municipal, para que possa ser exigido do poder local todo o feixe de obrigações engendrado pela Constituição Federal de 1988. Inquestionável que somente os Municípios, mais desenvolvidos economicamente, com elevada arrecadação, teriam uma fonte segura para sustentar ao longo do tempo os investimentos públicos necessários para o implemento de direitos sociais.

Cumprido considerar a acanhada posição dos Municípios quanto à arrecadação a título de impostos, uma vez que a Constituição somente lhes outorgou competência para a instituição de IPTU, ISS e ITBI. Em especial o imposto sobre serviços somente representa relevante fonte arrecadatória em Municípios mais desenvolvidos. Da mesma forma, considerando que os Municípios recebem recursos relativos à repartição constitucional obrigatória de receitas tributárias, destacando-se dentre outros tributos, a remessa de 25% pelo Estado do ICMS arrecadado, recebem maiores valores os Municípios com relevante desenvolvimento econômico.

Além da limitada competência constitucional dos entes locais, a arrecadação própria contribui mais para as receitas municipais onde está presente forte atividade econômica, como é o caso das cidades de médio e grande porte, que não são, como seguirá demonstrado, a maioria dos Municípios brasileiros. Para os demais entes locais, como explica Simões e Santos (2017, p. 147) a receita depende basicamente de transferências intergovernamentais, em especial da mencionada quota-parte do ICMS e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>35</sup>.

Conforme dados do IBGE (IBGE, 2020) divulgados em julho de 2020, dos 5.570 municípios brasileiros, São Paulo continua sendo o mais populoso, com 12,3 milhões de habitantes, seguido pelo Rio de Janeiro (6,75 milhões), Brasília (3,05 milhões) e Salvador (2,88 milhões). Os 17 municípios do país com população

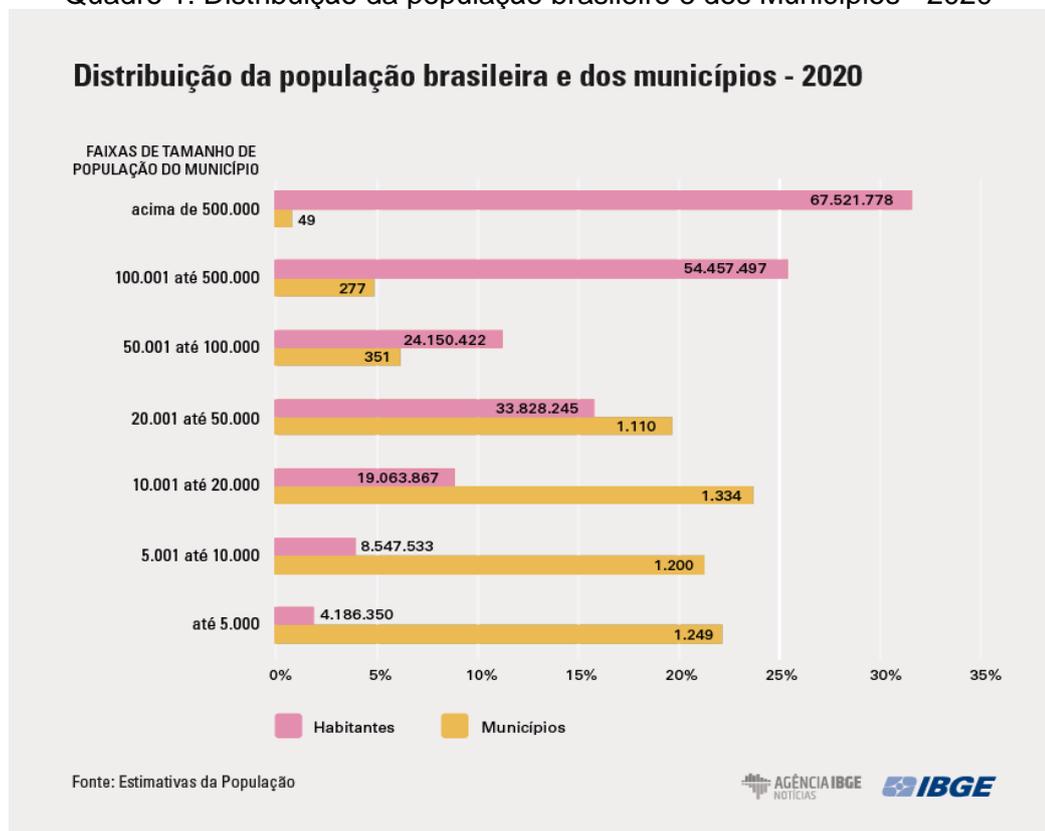
---

<sup>35</sup> O Fundo de Participação dos Municípios é constituído de 24,5% das receitas obtidas com a arrecadação dos impostos federais (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados). A distribuição do FPM entre os entes locais “obedece ao critério redistributivista na razão inversa da renda e direta em relação à população, sendo que há um piso mínimo para os municípios, quaisquer que sejam a renda e o tamanho da população” (SIMÕES; SANTOS, 2017, p. 128).

superior a um milhão de habitantes concentram 21,9% da população nacional e 14 deles são capitais estaduais. Apenas 49 municípios brasileiros superam mais de 500 mil habitantes. Portanto, a maior parte dos Municípios brasileiros tem menos de 500 mil habitantes, destes 3.783 possuem menos de 20.000 habitantes, o que afastaria a exigência constitucional de plano diretor, instrumento fundamental para o implemento da política urbana e planejamento social.

Segue abaixo o gráfico da população nos Municípios elaborado pelo IBGE (2020):

Quadro 1: Distribuição da população brasileiro e dos Municípios - 2020



Fonte: IBGE (2020)

Ante a estrutura fiscal inerente ao pacto federativo e a dimensão dos Municípios retro exposta, constata-se que grande parte dos entes locais sobrevive basicamente dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, para custeio de todas as suas obrigações inerentes à autonomia e competência constitucional que lhes foi imposta.

A par dos percentuais obrigatórios de gastos com saúde (15%)<sup>36</sup> e educação (25%)<sup>37</sup>, análise realizada por Bremaeker (2016) constatou que os gastos nessas áreas superam largamente a imposição mínima constitucional o que impede os entes locais de realizar outros investimentos essenciais para a dignidade de vida nas cidades, como a política urbana, incluindo gastos com equipamentos urbanísticos, medidas fundiárias, moradia, saneamento básico, consoante segue:

em 1972, o conjunto dos municípios aplicava em educação e cultura 14,82% dos seus recursos, em saúde 5,67% e na função urbanismo 27,41% (...) Passados mais de quarenta anos, os Municípios passaram a comprometer 26,95% de seus recursos na função educação e 22,91% na função saúde, ou seja, metade de seus gastos. Na função urbanismo despendem hoje em dia apenas 11,09%

Os dados considerados pelo mencionado o autor revelam apenas uma média, não detalhando as peculiaridades de cada cidade e a forte desigualdade existente entre os Municípios, considerando sua dimensão, localização, demografia, estrutura econômica, dentre outros aspectos. Além disso, somente os Municípios de maior porte têm acesso às receitas de operações de crédito para financiar seus gastos (BREMAEKER, 2016) o que pode facilitar o implemento de suas obrigações.

Dessa forma, a quase totalidade dos Municípios depende de programas de governo dos demais entes estatais, de buscar se enquadrar em critérios políticos para acesso a verbas estaduais e federais, de procurar emendas parlamentares e outras formas de custeio dos gastos necessários para cumprir seu papel constitucional, ante a finitude de seu escasso orçamento, restando clara a fragilidade da autonomia municipal.

Considerando a dimensão das obrigações do poder local, ante a precariedade financeira e orçamentária, frente aos demais entes federativos, cabe ponderar:

---

<sup>36</sup> A Constituição em seus arts. 156, 158, e 159, estabelece que o percentual de quinze por cento dos impostos arrecadados pelo município, deve ser destinado às ações e serviços de saúde pública. Em regra os Municípios são obrigados a superar esse investimento mínimo ante os elevados custos para atendimento da saúde população, de forma minimamente digna (BRASIL, 1988).

<sup>37</sup> O artigo 212 da Constituição prevê que deverão gastar, [...] os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Com isso afirma o dever do gestor do Município aplicar, anualmente, nunca menos o percentual da receita, na manutenção e desenvolvimento do ensino educacional nos sentidos prioritários de atuação. O ensino básico municipal corresponde a Educação Infantil e Fundamental (BRASIL, 1988)

Os Municípios são a primeira esfera pública de governo a enfrentar a crescente demanda por direitos sociais, cujo acesso depende da disponibilidade de infraestrutura urbana e social. Mesmo quando o governo federal financia um investimento que amplia o acesso aos direitos de cidadania, o equipamento (como um hospital ou uma escola, por exemplo) só entra em operação se o município contratar prestadores de serviços, o que compromete sua folha salarial por pelo menos três décadas. Trata-se de um compromisso permanente, independentemente da volatilidade da economia e, portanto, das bases da arrecadação fiscal. O resultado tem sido a crescente fragilização das finanças municipais e a incapacidade de responder adequadamente por sua competência sobre a política urbana. Não se trata de defender a tese segundo a qual os direitos sociais não cabem no orçamento público, mas sim de reconhecer a necessidade de se intensificar o debate acerca do que se entende por interesse público a ser defendido como responsabilidade do Estado. E, entre as esferas de governo, estabelecer o que deve ficar sob a competência dos governos municipais. (SIMÕES; SANTOS, 2017, p. 163)

A política urbana obrigação constitucional dos entes locais, conforme artigo 182 da Constituição Federal envolve ainda que por via reflexa, aspectos relacionados a direitos sociais, como a moradia, ao saneamento básico e outros relacionados à infraestrutura urbana das cidades, que demandam custos insustentáveis para a grande maioria dos Municípios.

A par disso, a realidade atual apresenta uma elevada concentração dos recursos tributários na União estimando-se que detenha 70% (setenta por cento), enquanto os Estados ficariam com 25% (vinte e cinco por cento), restando aos Municípios cerca de 5% (cinco por cento) da arrecadação tributária em termos gerais, segundo considerado pela Associação dos Municípios Mineiros (AMM, 2014).

O poder local, em regra não possui arrecadação suficiente própria ou por meio de repartição de receitas tributárias, seja para a execução da política habitacional, como para os serviços correlatos necessários para atender a população eventualmente beneficiada em programas federais ou estaduais o que gera graves impactos, ante as ocupações irregulares no espaço urbano, que causam severos danos ambientais e afronta a dignidade de vida das pessoas nas cidades.

Como demonstramos, a crescente judicialização das demandas sociais e a resposta conferida em grande parte dos julgados revelam que a ausência de orçamento ou a alegação do princípio da reserva do possível não vem servindo de justificativa para afastar a responsabilização do poder local no atendimento de sua população, em questões que envolvem também a política urbana.

Assim, o entendimento da política urbana como parte integrante da consecução dos direitos sociais deve ensejar uma atuação mais cooperativa por parte dos demais entes políticos e/ou uma reestruturação do pacto federativo, em termos tributários, para que o poder local passe a ter maior disponibilidade financeira para atender a sua população e possa inclusive fazer frente às condenações judiciais.

Não há, entretanto, pelo que se infere da atual crise econômica que assola o país (agravada em termos globais pela pandemia da COVID 19), propostas consistentes no sentido de fortalecer financeiramente no âmbito interno o poder local.

Cumprido considerar inclusive que as propostas de reforma tributária, que vem sendo objeto de análise no Brasil, apresentam, em grande parte, risco a autonomia municipal e ao próprio pacto federativo, podendo ocasionar ainda maiores dificuldades para a gestão municipal, com a redução da competência tributária para a instituição de impostos, como o ISS<sup>38</sup> (MENDES NETO; SCHENATO JUNIOR, 2020).

Em razão disso, como sustentamos no capítulo 1, imperiosa a atuação do poder local, por meio da governança global, de forma paradiplomática, seja para obtenção de recursos financeiros em âmbito internacional, como para a capacitação e compartilhamento de experiência com entes de outros Estados ou por meio da

---

<sup>38</sup> Sobre o tema abordando as recentes propostas de reforma tributária e a autonomia municipal: MENDES NETO, João Paulo; SCHENATO JUNIOR, Carlos Alberto. **Federalismo fiscal e autonomia municipal: reflexos da reforma tributária na gestão do imposto predial e territorial urbano pelo município**. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura. São Paulo, ano 21, nº 54, p. 165-180, Abril-Junho/2020. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/ii.6\\_federalismo\\_fiscal\\_e\\_autonomia\\_municipal.pdf?d=637312998494586443](https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/ii.6_federalismo_fiscal_e_autonomia_municipal.pdf?d=637312998494586443). Acesso em: 15 jan. 2021.

atuação em redes globais de cidades, como alternativa viável para buscar o atendimento das demandas ambientais e sociais no meio urbano.

#### **4. A URBANIZAÇÃO E O DIREITO A MORADIA FRENTE AOS IMPACTOS GLOBAIS**

A proporção da população em áreas urbanas é relevantemente superior à área rural e esse crescimento se acentua a cada ano. O fenômeno da urbanização vem ocasionando diversos problemas na gestão do território das cidades, meio ambiente urbano, que destoam da qualidade de vida buscada pelos moradores dessas áreas.

A desordenada concentração populacional nas áreas urbanas revela cidades não sustentáveis e antagônicas aos interesses de todos os cidadãos, com grande parte da população de baixa renda vivendo em condições sub-humanas, sujeita a toda sorte de problemas de saúde e afastadas das condições básicas de dignidade.

Problemas como a deficitária política habitacional e de planejamento nos centros urbanos oferecem riscos não somente a vida e a cidadania da população de baixa renda, como afastam a possibilidade de implementação de cidades sustentáveis, em observância ao ODS 11<sup>39</sup>, ocasionando severos danos ambientais, atingindo globalmente a humanidade e o planeta.

A dificuldade para sobrevivência no meio urbano para a população vítima da pobreza conflita com a prosperidade existente em parte das cidades, revelando as desigualdades sociais fruto da concentração de capital e da ausência de políticas públicas efetivas em prol do desenvolvimento das pessoas.

---

<sup>39</sup>Dentre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas para implementação até 2030, o ODS 11 trata das Cidades e Comunidades Sustentáveis e visa em síntese, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Por outro lado, as propriedades particulares nos centros urbanos, espaços facilitadores da vida humana que oferecem maiores oportunidades de emprego, estudo, serviços e comércio em geral, além de lazer, apresentam relevante valor econômico, condição própria do regime capitalista, que afasta a possibilidade de sua ocupação legítima, como moradia, pela imensa maioria da população.

Para Rolnik (2019, p. 155), “as cidades crescem mais rápido do que deveriam e não conseguem absorver todos os que para ela migram, gerando “inchamento” em vez de crescimento”. Como consequência disso, considera Pires (2019, p. 09):

As grandes cidades são marcadas pela desigualdade, exclusão e sensação de não pertencimento. A falta de planejamento urbano somada a uma política econômica concentradora concretizou a desigualdade e materializou a cidadania dirigida a uma pequena parcela da população.

A ausência de políticas públicas eficientes, a serem executadas pelo Estado, que deve garantir o bem-estar social, conforme a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 6º consagrou como direitos fundamentais o trabalho, a educação, o emprego, a saúde e, mais recentemente, a moradia, fruto da Emenda Constitucional 26/2000 (BRASIL, 2000), afasta a população do direito às cidades<sup>40</sup> e do meio ambiente equilibrado.

As propriedades imóveis urbanas, por sua vez, devem também atender aos anseios coletivos, pois mais do que um produto, representam a possibilidade de ocupação sustentável dos espaços urbanos. O direito à moradia digna no meio urbano é um propósito a ser atingido, mais do que um direito fundamental, representa a qualidade de vida dos cidadãos e relevante meio para atender não somente o ODS 11, como o ODS 6, que trata do saneamento e da gestão sustentável da água para todos.

A questão recentemente ganhou maior relevância ante a pandemia da COVID-19 que explicita de forma dramática os problemas nos espaços periféricos,

---

<sup>40</sup> A expressão “direito à cidade” foi originalmente utilizada pelo o filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, em 1968. Para Lefebvre (2001) o direito à cidade pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada, acessível a todos os cidadãos.

nas ocupações irregulares, existentes há décadas e constantes dos relatórios sobre a pobreza global, que já acarretavam prejuízos ao meio ambiente e a saúde pública, mas que atualmente podem ocasionar consequências ainda mais graves. Como considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2020) “outras condições sociais, como planejamento urbano precário e superpopulação em algumas cidades, serviços deficientes de gestão de resíduos”, podem contribuir para a elevação do número de casos de COVID-19.

Dessa forma buscaremos abordar neste capítulo a crescente urbanização e a relevância dos entes locais para o atendimento das necessidades sociais para a população das cidades. Seguiremos tratando da problemática relacionada ao atendimento da demanda habitacional no meio urbano e o direito à moradia, como uma necessidade individual e coletiva para o bem-estar global.

#### **4.1. A urbanização e o direito à cidade**

A crescente concentração nas cidades, como facilitador da vida humana, é um fenômeno mundial, que não vem sendo acompanhado da efetiva execução de medidas mitigadoras dos possíveis danos ambientais e de políticas públicas relacionadas ao planejamento urbano e ao afastamento da segregação sócio espacial.

Conforme levantamentos realizados, em 2007, através da Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas-ONU, mais da metade da população já vivia em áreas urbanas, pela primeira vez na história (UN, 2007). A revisão de 2014 desse estudo, constatou que 54% da população se concentrava nessas áreas (UN, 2014).

A revisão das perspectivas mundiais de urbanização, publicada em maio de 2018, realizada através da Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas-ONU, constatou que a população urbana do mundo cresceu rapidamente de 751 milhões de habitantes em 1950 para 4,2 bilhões de habitantes em 2018 e que 55% da população mundial já vivia em áreas urbanas, estimando-se um aumento para cerca de 70% até 2050. A mudança

gradual das residências das áreas rurais para as áreas urbanas, combinada com o crescimento da população mundial, poderão trazer para essas áreas mais 2,5 bilhões de pessoas até 2050, com cerca de 90% desse aumento ocorrendo na Ásia e na África, conforme as projeções da ONU (UN, 2018).

O mencionado estudo da ONU apurou que as regiões mais urbanizadas estão na América do Norte com 82% de sua população vivendo em áreas urbanas, na América Latina e o Caribe com 81%, na Europa com 74% e na Oceania com 68%. Na Ásia, por sua vez, o nível de urbanização está se aproximando de 50%. Em contraste, a África continua sendo predominantemente rural, com 43% de sua população vivendo em áreas urbanas (UN, 2018).

Além disso, segundo o relatório o “Estado das Cidades da América Latina e Caribe” produzido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), a taxa de urbanização no Brasil e nos países do Cone Sul chegou a 90% no final de 2020 (UNIC, 2012).

No Brasil, a ampla maioria da população brasileira já vive na área urbana, conforme o censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE em 2010 (IBGE, 2010) foi constatado que apenas 15,65% da população (29.852.986 pessoas) vivia em situação rural, contra 84,35% em situação urbana (160.879.708 pessoas).

Segundo o censo do IBGE existiam 44 milhões de domicílios em áreas urbanas, apresentando um déficit habitacional de 7 milhões de domicílios. O Brasil já possuía 11,42 milhões de pessoas morando em favelas, palafitas ou outros assentamentos irregulares em 2010, isso correspondia a mais de 6% da população do país em ocupações irregulares. Havia 12 milhões de domicílios irregulares e 6.329 aglomerados subnormais (62,5% no Sudeste) onde residiam 11.425.644 habitantes. Nesse contexto, 28% das Prefeituras Municipais declararam a existência de favelas, 10% de cortiços e 46% de parcelamentos irregulares. Apenas 67% dos municípios declararam a existência de programas habitacionais (IBGE, 2010).

A concentração populacional nas cidades, entretanto, é relativamente recente. Sustenta Maricato (2000) que o Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, apenas na segunda metade do século XX. Em 1940 a população urbana era de 26,3% do total, enquanto em 2000 era de 81,2%.

Maricato (2000) aborda que esse crescimento revela ainda maior destaque, se considerarmos em números absolutos a população que residia nas cidades, em 1940 era de 18,8 milhões de habitantes, relevantemente inferior a população das cidades de 2000 que era de aproximadamente 138 milhões de habitantes.

No Brasil, o processo de urbanização remonta especial crescimento a partir da industrialização, provocando uma metropolização prematura com a propagação dos grandes aglomerados urbanos e a pulverização das pequenas cidades, além de um insuficiente número de cidades médias. Assim, os grandes centros passaram a concentrar um elevado contingente populacional, além de atividades produtivas, constituindo-se como núcleos concentradores de riqueza e, concomitantemente, de intensas desigualdades sócio espaciais (LUCENA, 2020).

Para Lefebvre (2001), em termos mundiais, a urbanização não poderia ser entendida apenas como resultado ou subproduto da industrialização, a urbanização seria anterior historicamente a industrialização, o que indica uma dissociação entre os dois processos, apontando a tendência da modernidade de urbanização completa da sociedade. Considerando essa premissa, Tavorari (2016) sustenta:

Se a industrialização deixa de ser o motor das transformações sociais, tanto a alienação quanto a luta de classes não podem ser compreendidas como exclusivas do domínio da fábrica e da produção, abrindo caminho para pensar a reificação na vida cotidiana da cidade, em uma nova miséria urbana marcada pelos trajetos casa-trabalho, por uma vida programada e sem espontaneidade, em que a intervenção do planejamento urbano amparado pela técnica contribui de maneira decisiva para acirrar as cisões. E a consequência dessa hipótese é nada menos do que ressignificar o que se entendia tanto por dominação quanto por libertação. Não à toa, o horizonte de emancipação é designado pela expressão “direito a cidade.

O direito à cidade, sustentado por Lefebvre (2001), envolve a sua concepção como bem comum, mediante o atendimento da qualidade de vida no meio urbano, por meio de infraestrutura, equipamentos urbanos, habitação social, de forma democrática e igualitária a todos os cidadãos, como segue:

No Brasil, as ideias de Lefebvre foram logo difundidas graças à rápida tradução para a língua portuguesa ainda na década de 1970 e ocorreu uma ressignificação da noção de direito à cidade a partir das demandas concretas por habitação, equipamentos urbanos, infraestrutura e transporte, posto que uma grande parte da população urbana do país vivia em condições urbanas muito precárias. Além disso, a década de 1980 foi marcada por um contexto de reivindicação pela ampliação da cidadania e da participação política nas cidades, fruto do processo de redemocratização. Dessa maneira, o ideário do direito à cidade sofreu uma simbiose com o ideário da reforma urbana que focava suas reivindicações no tripé: a) acesso à terra e à moradia; b) função social da propriedade e combate à especulação imobiliária; etc) gestão democrática das cidades (POLIS, 2020).

Para Harvey (2014, p. 13 e 15) ao tratar do direito à cidade, no qual se insere o direito à moradia:

A ideia do direito à cidade passou por um certo ressurgimento, não é para o legado intelectual de Lefebvre que nos devemos voltar em busca de uma explicação, por mais importante que esse legado possa ser. O que vem acontecendo nas ruas, entre os movimentos sociais urbanos é mais importante. E como grande dialético e crítica imanente da vida cotidiana urbana, certamente Lefebvre estaria de acordo [...]

A ideia do direito a cidade não surge fundamentalmente de diferente caprichos e modismos intelectuais (embora eles existam em grande número, como sabemos). Surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero<sup>41</sup>.

Fiorillo considera (2002) que em razão do êxodo rural, decorrente da evolução social e da industrialização, o crescimento dos centros urbanos sem os necessários planos urbanísticos, ocasionou fortes agressões aos recursos naturais e às bases materiais de sobrevivência humana, comprometendo a qualidade de vida. Essa situação não se coaduna com o atendimento do denominado piso vital mínimo dos

---

<sup>41</sup>A convergência de neoliberalização e democratização no Brasil, na década de 90 resultou em artigos da Constituição Brasileira e do Estatuto das Cidades (Lei 10257/2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF/88) “que garantem o direito à cidade e tem de ser atribuído ao poder e à importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia” (HARVEY, 2014, p. 14).

cidadãos (FIORILLO, 2002), qual seja, os direitos fundamentais à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, estabelecidos no art. 6º da Carta Cidadã, afrontando o direito humano às cidades.

Para Maricato (2000, p. 2) as reformas urbanas realizadas em diversas cidades brasileiras, no final dos séculos XIX e XX forneceram base ao que denominou de “urbanismo moderno à moda da periferia”, afastando parte da população dos direitos sociais, como segue:

Eram feitas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico, implantavam-se as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, ao mesmo tempo em que a população excluída desse processo era expulsa para os morros e as franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram, nesse período, por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial.

O incremento da urbanização, com a forte procura por localizações próximas à área central da cidade, elevou sobremaneira o preço dos imóveis (Corrêa, 2004). A valorização dos imóveis melhor localizados, culmina por distanciar grande parte da população dos espaços urbanos centrais e regulares, deixando as cidades de cumprir seu papel, enquanto espaços facilitadores da vida humana, ao propiciar melhor acesso aos empregos, saúde, educação etc.

A migração das famílias que vivem nas cidades para áreas periféricas, desprovidas da infraestrutura adequada ou para outros Municípios que não possuem polos econômicos e geradores de empregos e outras necessidades decorre do elevado preço da terra que impede a moradia em áreas mais centrais e valorizadas. As migrações atualmente ocorrem entre as cidades e regiões do país (não mais simplesmente da área rural para a urbana)<sup>42</sup> e empurram a população carente de

---

<sup>42</sup> Como sustenta Cunha (2005) “nas últimas décadas, a questão migratória no Brasil deixou de concentrar-se apenas no clássico movimento rural-urbano que, nos anos 50 e 60, preocupou e mobilizou a maior parte dos estudos. As migrações inter-regional, intra-regional, internacional e a mobilidade pendular (commuting) e a sazonal são cada vez mais reconhecidas como faces distintas desse fenômeno demográfico que aflora e ganha importância qualitativa e quantitativa em função das modificações ocorridas nas dimensões econômica, social e política em nível nacional e internacional.

recursos financeiros para áreas não urbanizadas e desprovidas dos serviços públicos necessários.

A urbanização, a elevação do preço da moradia nas áreas urbanas e a concentração da população em áreas periféricas sem infraestrutura padece de planejamento pelo poder local e de investimentos sociais, como sustenta Rolnick (2019, p. 266) o “processo de urbanização consolidou um modelo marcado por imensas disparidades socioespaciais e grande degradação ambiental”.

Assim a organização espacial da cidade deve levar em consideração o uso democrático de seus espaços para que os diversos interesses sociais sejam atendidos, inclusive a demanda habitacional, relevante desafio ante a premissa capitalista que envolve o elevado preço dos imóveis nos centros urbanos.

A ausência de acesso à moradia regular em áreas urbanas dotadas de infraestrutura para parte da população financeiramente carente afasta essas pessoas e famílias do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, tornando indigna e insalubre a sobrevivência em cidades que resplandecem prosperidade em apenas parte de seu território e para um percentual de privilegiados cidadãos.

#### **4.2. A pobreza humana e suas repercussões no ambiente das cidades**

A pobreza, que conduz a condições de subdesenvolvimento humano impacta individualmente as pessoas, produzindo um ciclo pernicioso nas famílias, nas cidades, nos países e na sadia qualidade de vida global, ante os danos decorrentes da precariedade sofrida pelos menos abastados economicamente e suas consequências. A despeito das divisões socioeconômicas, a humanidade é uma, da mesma forma que os países, desenvolvidos ou não, fazem parte de um mesmo planeta, no qual muitos danos experimentados, como os ambientais, ignoram as fronteiras das nações e são suportados globalmente.

O Relatório do Banco Mundial de 2018 (WORLD BANK GROUP, 2018) constatou que quase metade da população global ainda vive abaixo da linha da

pobreza, situação que enseja a análise das privações de direitos que vem sofrendo essas pessoas e dos reflexos sob o ponto de vista do desenvolvimento sustentável.

Em âmbito mundial, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas insere, dentre outros Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, o ODS 1, visando “acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares” e como meta 1.4 “até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra [...]”.

A precariedade das condições de vida nas cidades de relevante parte da população, que sobrevive sem renda para suprir suas necessidades, revela a importância da análise do tema da pobreza sob o aspecto multidimensional, abrangendo os problemas decorrentes da ausência de acesso à moradia e serviços básicos, como abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, no ambiente urbano.

Considerando que mais da metade de população mundial vive nas cidades, é nesse ambiente que se constata relevantes situações de pobreza humana, das quais se originam risco à vida e relevantes danos ambientais, como se pode observar nos espaços urbanos ocupados irregularmente por pessoas de baixíssima renda. A erradicação da pobreza é, portanto, uma necessidade global, que apresenta peculiaridades locais.

Tomando em consideração para análise o Brasil, cuja autonomia interna dos entes federados, consagrada na Constituição Federal de 1988, distribui competências entre eles e possibilita a descentralização das políticas sociais, entende-se que a atuação pelos entes subnacionais pode ser um relevante instrumento de cooperação para implementar medidas, visando propiciar melhores condições para os cidadãos para superar os problemas decorrentes da pobreza humana.

Dessa forma, a relevância de tratar da questão da pobreza se insere na percepção de que a ausência de poder aquisitivo das pessoas nas cidades ocasiona

privações que se refletem na ausência de obter por si, condições básicas para a sobrevivência digna e saudável, posto que não podem arcar com o preço da moradia regular, sendo privadas por consequência, do acesso ao saneamento básico, problemas que se revelam localmente, mas impactam em termos globais.

A conceituação da pobreza apresenta diversas concepções, sendo o critério mais aceito, em razão de sua objetividade, o adotado pelo Banco Mundial que estabeleceu a linha internacional de pobreza monetariamente, em moeda, dólar, desde o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 (WORLD BANK GROUP, 1990). A concepção estabelecida foi no sentido de medir a pobreza de renda em relação a uma linha que, primeiro, refletisse os padrões de pobreza absoluta nos países mais carentes do mundo e, segundo, correspondesse ao mesmo nível real de bem-estar em todos os países. O primeiro requisito levou os pesquisadores do Banco Mundial a ancorar a linha de pobreza internacional nas linhas nacionais de pobreza dos países em desenvolvimento muito pobres. No segundo requisito foi observada pelo Banco Mundial a utilização de taxas de câmbio de paridade do poder de compra, em vez das nominais, para converter a linha em dólar americano, ante a importância dessa moeda (FERREIRA; JOLLIFFE; PRYDZ, 2015).

Inicialmente, a linha de pobreza foi estabelecida em menos de US\$1,00 por dia (WORLD BANK GROUP, 1990). Em razão da publicação de novos critérios de paridade do poder de compra, a linha pobreza extrema foi revista em 2005 para US\$ 1,25, bem como em 2015 teve nova revisão estando fixada, desde então, em US\$ 1,90 (FERREIRA; JOLLIFFE; PRYDZ, 2015).

Em complemento à linha internacional de pobreza de US\$ 1,90, que continua sendo o limite para nortear o atendimento do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 1, ODS 1 (ONU, 2015) visando acabar com a pobreza extrema até 2030 foram apresentadas duas novas linhas de pobreza: uma para países de renda média-baixa, fixada em US\$ 3,20/dia e uma linha para países de renda média-alta, fixada em US\$ 5,50/dia. O uso desses novos parâmetros monetários considera os custos diversos inerentes aos países e possibilita comparações entre eles, tanto dentro das regiões em desenvolvimento como entre essas regiões, constituindo

critérios mais relevantes em termos globais (FERREIRA; SÁNCHEZ-PÁRAMO, 2017).

Em que pese a preponderância da análise da pobreza, com base em medidas quantitativas monetárias, como as linhas de pobreza retro expostas, releva considerar que a questão merece avaliação sob uma perspectiva mais ampla.

A pobreza é um fenômeno multidimensional que envolve aspectos absolutos, quanto ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital, isto é, aos fatores necessários à sobrevivência física (AZEVEDO; BURLANDY, 2010), bem como aspectos relativos, quando é definida levando-se em conta o estilo de vida do restante da sociedade, existindo variáveis a serem consideradas como ter fome, doença, não ter onde morar, estar vulnerável economicamente, sentir-se socialmente excluído, sentir-se isolado, não saber ler ou, simplesmente, não ter renda para comprar o que se deseja (COMIM; BAGOLIN, 2002). A pobreza relativa difere de lugar para lugar, referindo-se à exclusão social dos indivíduos em relação à sociedade em que vivem, definindo necessidades a serem atendidas por meio das políticas públicas.

Para Amartya Sen (2010), a pobreza não é um conceito definido de forma única e exclusiva, não devendo ser identificada com o critério de padrão de escassez de renda, mas sim como “privação das capacitações básicas”. Sen (1993) observa que a abordagem da capacitação avalia o estado de uma pessoa em termos de sua habilidade real de alcançar vários fundamentos de valor como parte do seu viver. A mencionada abordagem da capacitação desenvolvida por Sen, baseada no conceito de desenvolvimento humano, tem merecido análise nos relatórios do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2019).

Para que se defina a pobreza de forma adequada há necessidade de considerar variáveis inerentes a múltiplos aspectos, quantitativos e qualitativos que incluem, além da renda, acesso à educação, saúde, habitação, saneamento e também a liberdade de escolha entre os tipos de vida que uma pessoa tem razão de

valorizar (SEN, 2010). A pobreza, sob essa visão, pode ser entendida como um processo de privação de capacitações para alcance de uma vida digna.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, sem deixar de considerar os critérios monetários, aborda em seus relatórios a multidimensionalidade da pobreza, como a negação de oportunidades e escolhas, que são básicas para o desenvolvimento humano, revelando preocupação com a qualidade de vida das pessoas. Como aponta o mais recente Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2019), baseado nos levantamentos do Banco Mundial (2018), cerca de 600 milhões de pessoas vivem com menos de US\$ 1,90 por dia, apesar da luta contra a pobreza ter obtido um progresso considerável nas últimas décadas.

Conforme estudo do PNUD (2019), a taxa de pobreza extrema de rendimentos diminuiu de 36%, em 1990, para 8,6%, em 2018. Porém, ainda se revela inaceitável esse padrão, uma vez que poderá não ser suficiente para erradicar a pobreza até 2030, para atendimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>43</sup>.

A pobreza de rendimentos, como considerado pelo PNUD (2019), reconhecendo a complexidade e visão multidimensional do tema, é apenas uma forma de pobreza, considerando que:

os mais desfavorecidos padecem de privações sobrepostas, de normas sociais discriminatórias e da ausência de capacitação política. Os riscos e as vulnerabilidades só enfatizam a fragilidade das realizações.

Da mesma forma, o relatório do Banco Mundial vai além da pobreza monetária para englobar no conceito o acesso a saneamento e água tratada, educação ou

---

<sup>43</sup> Conforme expressamente considerou o relatório de 2019, quanto ao cenário de redução da pobreza até 2030: “Atualmente, a cada minuto, 70 pessoas escapam à pobreza, mas, assim que a maioria dos países asiáticos alcançarem o objetivo de pobreza, as projeções apontam para que a taxa de redução da pobreza abraque para menos de 50 pessoas por minuto, em 2020. A taxa de pobreza mundial projetada para 2030 varia entre 4,5 por cento (cerca de 375 milhões de pessoas) e quase 6 por cento (mais de 500 milhões de pessoas). Mesmo as projeções mais otimistas preveem que, em 2030, mais de 300 milhões de pessoas vivam em situação de pobreza extrema na África Subsaariana” (PNUD, 2019, p. 67)

eletricidade, considerando que afetam o bem-estar das famílias (WORLD BANK GROUP, 2018).

Quanto à América Latina e Caribe, o Banco Mundial, constatou no relatório publicado em 2018, que houve menos prosperidade compartilhada de 2010 a 2015 do que nos anos anteriores, uma vez que suas economias sofreram o impacto de uma desaceleração nos preços globais de *commodities*, apontando que a região tinha quase 11% da população com renda inferior a US\$3,20 por dia e mais de 26% com renda inferior a US\$5,50 por dia, em 2015. Destaca o Banco Mundial que “a pobreza, na região, estava mais associada a aspectos não monetários, tais como a falta de acesso a água potável, saneamento adequado ou energia elétrica” (WORLD BANK GROUP, 2018).

Os mencionados relatórios elaborados pelo PNUD e Banco Mundial consideraram realidades anteriores a 2020, período no qual o mundo foi atingido pela pandemia da COVID-19 (OPAS Brasil, 2020)<sup>44</sup>, situação que causará impactos econômicos catastróficos, alterando vertiginosamente as estimativas realizadas pelos referidos órgãos quanto ao desenvolvimento global e a possível diminuição da pobreza.

Consoante a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (ONU-CEPAL, 2020a), a pandemia da COVID-19 alcançou a América Latina e o Caribe em um momento em que seu desempenho econômico e social é fraco, tendo a região crescido em uma taxa estimada de apenas 0,1% em 2019, entretanto, como resultado da pandemia da COVID-19, as projeções para 2020 devem ser reduzidas de forma significativa. Além disso, em recente relatório publicado a CEPAL avaliou

---

<sup>44</sup> Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China, decorrentes de um novo tipo de vírus. A OMS declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus, SARS-CoV-2, responsável por ocasionar a COVID-19 constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Foram confirmados no mundo 111.419.939 casos de COVID-19 e 2.470.772 mortes até às 20:30 hs de 23 de fevereiro de 2021. (WHO, 2021). No Brasil até 23 de fevereiro de 2021 ocorreram 10.168.174 casos confirmados de COVID-19 e 246.504 óbitos (WHO, 2021).

que a pobreza extrema na América Latina e Caribe deverá atingir os níveis de 1990, com retrocesso de 30 anos, afetando 96 milhões de pessoas (ONU-CEPAL, 2020b).

Cabe considerar que o Brasil, por sua vez, já sofria no período, com elevada desigualdade social, crise econômica e política, cenário que certamente será agravado. A título elucidativo, quanto a realidade nacional, conforme levantamento do IBGE, divulgado em 28 de fevereiro de 2020, portanto não considerando os efeitos da COVID-19, a taxa de desemprego no Brasil ficou em 11,2% no trimestre encerrado em janeiro, atingindo 11,9 milhões de pessoas. Além disso, o total de pessoas fora do mercado de trabalho alcançou 65.733 milhões, patamar recorde desde o início da pesquisa, no primeiro trimestre de 2012 (IBGE, 2020).

Segundo a Organização das Nações Unidas, a COVID-19 atingirá países em desenvolvimento de forma desproporcional, ocasionando uma crise de saúde no curto prazo, mas uma “devastadora crise social e econômica ao longo dos próximos meses e anos”, estimando uma expectativa de perda de renda superior a 220 bilhões de dólares (ONU, 2020f).

Em relatório elaborado pelo Banco Mundial, publicado em 12 de abril de 2020, acerca da economia nos tempos da COVID-19 na América Latina e Caribe foi estimado quanto ao Brasil uma retração de 5% no Produto Interno Bruto (PIB) neste ano. Caso isso ocorra, o número de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia no Brasil alcançará 14,7 milhões até o fim de 2020, representando 7% da população brasileira na taxa de pobreza extrema (WORLD BANK GROUP, 2020).

O Fundo Monetário Nacional - FMI publicou em 14 de abril 2020 relatório da perspectiva mundial da economia, prevendo uma queda de 3% da economia global neste ano diante da pandemia de COVID-19, a maior recessão mundial desde a Grande Depressão de 1929 (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2020). A economia brasileira, por sua vez, deve recuar 5,3% este ano (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2020), semelhante a estimativa do Banco Mundial retro apresentada (WORLD BANK GROUP, 2020). Em 2021, projetando uma possível recuperação da economia no país, o FMI estima um avanço no Brasil de somente 2,6% (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2020).

A Organização Internacional do Trabalho - OIT, em estudo publicado em 7 de abril de 2020, apurou que 81% da força de trabalho do mundo, ou seja, 2,7 bilhões de pessoas estão em países onde o confinamento, obrigatório ou recomendado, foi estabelecido. Em razão das horas de trabalho diminuídas em 6,7% no segundo trimestre de 2020, houve o equivalente à perda de 195 milhões de empregos em tempo integral (ILO, 2020). Relevante considerar que a OIT, em seu relatório, aponta a necessidade de políticas para mitigar os resultados que podem ser ocasionados em razão da crise, garantindo os postos de trabalho, situação que pode significar a possibilidade de manutenção financeira das pessoas, para que preservem suas moradias e acesso aos serviços básico, objetivando não aumentar o número de pessoas abaixo da linha da pobreza.

Como recentemente exposto pelo atual secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres (ONUBR, 2020g):

A pandemia da COVID-19 é uma dupla crise para as pessoas mais pobres do mundo. Primeiro porque correm um maior risco de exposição ao vírus e têm menos acesso a cuidados de saúde de qualidade. E, em segundo lugar, estimativas recentes mostram que a pandemia pode levar 115 milhões de pessoas à pobreza este ano – o primeiro aumento em décadas.

A crise decorrente da pandemia ou agravada por ela, em especial nos países em desenvolvimento, deve conduzir a uma reapreciação das políticas públicas, para que se busquem meios mais eficazes de afastar as desigualdades e propiciar sistemas mais justos e sustentáveis. Os critérios relativos à pobreza mundial e às medidas para a sua redução merecerão novas análises, bem como o necessário reconhecimento de que a privação de direitos essenciais como moradia e acesso a serviços básicos podem trazer problemas globais ainda mais severos.

#### **4.3. A cidade irregular e os reflexos da pandemia da COVID 19**

Partindo a análise do cenário da COVID-19, a pandemia explicita de forma dramática problemas nos espaços periféricos, nas ocupações irregulares, existentes há décadas e constantes dos relatórios sobre a pobreza global, que já acarretavam

prejuízos ao meio ambiente e a saúde pública, mas que atualmente ganharam relevância, diante das consequências gravíssimas que podem ocasionar.

Como considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2020f) “outras condições sociais, como planejamento urbano precário e superpopulação em algumas cidades, serviços deficientes de gestão de resíduos”, podem contribuir para a elevação do número de casos de COVID-19.

É relevante motivo para preocupação, exemplificativamente, o fato de que, “até 75% da população nos países menos desenvolvidos não têm acesso à água e sabão”, o que poderá causar sobrecarga ante os “hospitais com recursos limitados e sistemas de saúde frágeis”, como apontado pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2020f).

Conforme diagnóstico do SNIS, Serviço Nacional de Informações sobre Saneamento de 2019, publicado em dezembro de 2020, considerando o Brasil, cerca de 17% da população, o que significa 35 milhões de pessoas ainda não tem acesso aos serviços de água tratada. Quanto ao esgotamento sanitário extrai-se do referido diagnóstico que 45,9% da população, ou seja, mais de 100 milhões de habitantes não tem acesso a esse serviço (BRASIL, 2020, p. 58).

Tendo em vista que a COVID-19 é uma doença com elevado índice de contaminação entre as pessoas, as condições de higiene no ambiente das cidades, o acesso a água e saneamento para garantir a salubridade e dignidade dos cidadãos em suas moradias, representa ainda maior importância, para a saúde pública e os impactos globais da pandemia.

Historicamente, as cidades são os principais epicentros de epidemias, sendo que a alta concentração de pessoas e atividades amplifica os riscos de transmissão de doenças infecciosas (ONU-HABITAT, 2020). Ocasionalmente ainda maior impacto a conjuntura precária da população que ocupa áreas irregulares, privadas de urbanização e serviços públicos essenciais, dificultando o implemento das principais orientações para evitar contaminação pessoal e propagação da doença.

No Brasil, no estado de São Paulo, o maior número de mortes pela doença se concentra nas áreas pobres, não apresentando relação proporcional quanto à quantidade de casos confirmados ou de idosos<sup>45</sup>, podendo-se concluir que a COVID-19 é uma questão de saúde pública, potencializada por questões sociais, políticas, econômicas e ambientais<sup>46</sup>.

Quanto à Região Metropolitana da Baixada Santista, local que chegou a alcançar o maior número de infectados pela pandemia no Estado de São Paulo e um dos maiores índices do Brasil, o número de óbitos decorrentes da COVID-19, na cidade de Santos, também representou maior relevância nas áreas mais carentes. Conforme levantamento realizado pela Prefeitura Municipal de Santos (PMS, 2020), apesar do maior número de infectados residirem em bairros da orla da praia, ocupados tradicionalmente por pessoas com maior poder aquisitivo, o número de mortes é mais elevado nas regiões carentes da cidade (A TRIBUNA, 2020).

A pandemia torna claro para a humanidade que a existência de mais da metade da população mundial abaixo da linha de pobreza e sem acesso a moradia e serviços básicos acarreta efeitos nefastos à sobrevivência global, como segue destacado:

O novo coronavírus se espalha pelo mundo sem distinção de bairro, idade, raça ou classe social. Entretanto, prevê-se que o impacto seja muito mais expressivo para as populações vulnerabilizadas, em especial as que vivem em assentamentos informais, como favelas, loteamentos e ocupações, bem como a população em situação de rua (ONU-HABITAT, 2020).

---

<sup>45</sup> A pesquisa foi realizada pela Rede Nossa São Paulo, uma organização da sociedade civil, que analisou que os distritos na cidade de São Paulo com mais favelas possuem o maior número de óbitos, concluindo que “fatores como renda e saneamento também explicam a correlação entre os mapas”. Conforme os dados divulgados pela Prefeitura de São Paulo, ainda em uma fase inicial da pandemia no país, em 17 de abril 2020, Brasilândia, na Zona Norte, possuía o maior número de morte, com 54 vítimas, seguida de Sapopemba, na Zona Leste, com 51, além de Cidade Tiradentes, com 37 morte e São Mateus com 41 mortes, ambos localizados na Zona Leste (VEJA, 2020).

<sup>46</sup> Conforme dados publicados em agosto de 2020, a partir de análise de levantamentos da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, em quatro meses, os 20 distritos mais pobres de São Paulo acumularam mais que o dobro das mortes causadas pela Covid-19 do que as registradas nos 20 distritos mais ricos. De 17 de abril a 16 de agosto, o número de óbitos nos bairros mais pobres aumentou 9,7 vezes, de 474 para 4.600 (ou 870,5%). A pandemia da Covid 19 revela que a desigualdade social provoca maior risco de vida às pessoas mais carentes (REDE BRASIL ATUAL, 2020)

O descaso na solução de problemas nas cidades, envolvendo a política habitacional se reflete na realidade atual, consoante o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, realizado em 2010 (IBGE, 2011), já defasado (o próximo seria realizado este ano e foi postergado em razão da pandemia), cerca de 11,4 milhões de pessoas vivem em 6.329 favelas em todo o país, sendo 50% das moradias nessas condições localizadas no sudeste do país (cerca de 23,2% em São Paulo e 19,1% no Rio de Janeiro), situação que representa desafios ainda maiores, ante a pandemia.

A questão não é nova, conforme o referido censo, 84% da população brasileira vive em cidades, o que representa em 50 anos, cerca de 130 milhões de novas pessoas nesse ambiente, ensejando desafios cada vez maiores para sua gestão (IBGE, 2011).

A precariedade vivida nos bolsões de pobreza existentes no meio urbano tende a se agravar com a pandemia, ante a impossibilidade material do atendimento das orientações relativas ao isolamento e medidas simples de higiene, salientando a ONU-Habitat (2020), entre as principais dificuldades a serem enfrentadas: “limitações dos equipamentos de saúde, falta de saneamento básico, falta de abastecimento de água, precariedade das moradias e acesso à informação sobre a doença e sua prevenção”.

Importante considerar que os riscos de pandemia já tinham sido advertidos anteriormente. Em 2019 no relatório “A World At Risk” primeiro documento anual elaborado pelo órgão independente Global Preparedness Monitoring Board - GPMB (Conselho de Monitoramento da Preparação Global)<sup>47</sup>, foi apontado que questões como conflitos prolongados, estados frágeis e migrações forçadas, bem como as mudanças climáticas, a crescente urbanização e a falta de água tratada e de saneamento básico, favorecem a rápida circulação de vírus letais em todo o mundo (WORLD BANK GROUP, 2019).

---

<sup>47</sup> O órgão foi lançado em maio de 2018, pelo Banco Mundial e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e é formado por 15 membros, entre líderes políticos, chefes de agências e especialistas de vários países (Agência Brasil, 2019). Acesso em: 10 set. 2020.

Assim, a pandemia da COVID 19 não foi a primeira e não será a última sofrida pela humanidade, sendo necessárias medidas para mitigar os efeitos, especialmente no ambiente urbano, ante a precariedade habitacional existente nas cidades que gera problemas inerentes à aglomeração humana e a ausência de saneamento básico.

Em razão da proximidade com os problemas enfrentados nas comunidades carentes que ocupam áreas irregulares, a atuação dos governos locais por meio de políticas públicas direcionadas se revela fundamental, para que o impacto da atual pandemia da COVID 19 não seja ainda mais grave nesses territórios e para que estejamos preparados para possíveis outros surtos de graves doenças com alta contaminação no planeta<sup>48</sup>.

#### **4.4. A demanda habitacional nas cidades: a deficitária gestão urbana e provisão de moradias**

O poder local, responsável constitucionalmente pela política urbana, além da importante função de planejamento e gestão das cidades é o primeiro espaço de acesso à população aos serviços públicos para o atendimento de seus direitos fundamentais, seja quanto a saúde, educação e, em especial moradia, condição básica para a sobrevivência digna no espaço urbano.

A partir da urbanização, como exposto, a cidade passa a ser o espaço de importância e atenção, configurando-se como meio ambiente artificial. As pessoas

---

<sup>48</sup> Como sustentado no relatório *Pandemic Preparedness Financing – Status Update – September 2019*, portanto antes do início da pandemia de COVID 19, são necessárias ações urgentes e continuadas, isso deve incluir aumento do financiamento em níveis locais, nacionais e internacionais para evitar a propagação de surtos. Segundo o documento, se o mundo enfrentasse um surto como a pandemia de Influenza de 1918, conhecida como “gripe espanhola” o vírus poderia se espalhar globalmente em 36 horas e o número de vítimas fatais poderia chegar a 80 milhões de pessoas. Foi estimado que a pandemia da “gripe espanhola”, de 1918, infectou 500 milhões de pessoas, um terço da população mundial na época, com 50 milhões de mortes, o equivalente a cerca de 3% da população. O relatório alertava, em 2019, que uma pandemia nessas proporções na atualidade poderia destruir 5% da economia global, além de colapsar muitos sistemas nacionais de saúde, atingindo as comunidades mais pobres. De acordo com o levantamento, entre 2011 e 2018 a OMS acompanhou 1.483 eventos epidêmicos em 172 países, de doenças como Ebola, Zika, SARS e febre amarela. No Brasil, foram detectadas no período epidemias de febre amarela, malária e Zika (WORLD BANK GROUP, 2019).

vivem nas cidades para o exercício de seu trabalho, para o acesso ao lazer, à educação, para usufruir do atendimento à saúde, buscando ter qualidade de vida.

O poder local, gestor das cidades, possui as responsabilidades inerentes à observância de funções sociais (art. 182, CF), atendendo às diretrizes de garantia do direito à cidades sustentáveis, gestão democrática por meio da participação popular e planejamento do desenvolvimento das cidades, consoante estabelece o artigo 2º da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto das Cidades).

Nos países desenvolvidos, o equilíbrio do território das cidades é garantido pelas autoridades públicas, com o controle razoável do desenvolvimento das cidades e a realização de algumas medidas, a exemplo de casas a preço barateado, circulação de pedestres protegida por tráfego motorizado, serviços públicos plenamente acessíveis. De outro lado, nos “países de terceiro mundo”, dentre os quais o Brasil ainda se inclui, as cidades crescem na mesma ou em maior velocidade, entretanto, os serviços públicos, a rede de proteção pública sanitária, de engenharia de tráfego, de planejamento urbanístico mínimo não atendem as necessidades dos cidadãos ou sequer existem (FIORILLO, 2002).

A omissão do poder público municipal pode ensejar o surgimento de realidades distintas numa mesma cidade. Assim, em espaços urbanos próximos, dentro do território de um mesmo ente público, podemos ter a cidade regular, na qual existem, exemplificativamente: saneamento básico, sistema de drenagem e pavimentação urbana, energia elétrica, transporte público acessível, escolas, postos policiais, hospitais, programas habitacionais, dentre outros; e a realidade irregular, na qual não são conferidos serviços públicos essenciais à sadia qualidade de vida, bem como não são assegurados direitos constitucionalmente previstos, como a moradia e a dignidade da pessoa humana.

As construções irregulares; as invasões de áreas não urbanizadas, mas desocupadas, que não atendem à função social da propriedade; a ocupação de áreas de preservação ambiental, enfim a denominada “favelização”, que decorre da omissão dos entes públicos, em especial dos Municípios, em razão da proximidade com os cidadãos, culminam por agredir as cidades sob o ponto de vista urbanístico e

principalmente ambiental, ocasionando danos a todos, diante dos consequentes impactos globais.

Em razão da elucidada concentração populacional nas cidades, os problemas urbanos se intensificaram. A ausência de programas habitacionais suficientes e adequados às necessidades dos cidadãos, visando mitigar o déficit habitacional<sup>49</sup>, tem sido uma relevante circunstância que, dentre outras, ensejam agressões aos recursos naturais e à adequada qualidade de vida das pessoas.

Em observância a necessidade de políticas públicas voltadas para a moradia, com a extinção dos Bancos Nacionais de Habitação (BNHs), em 1986, o Brasil viveu uma lacuna nessa área que perdurou até 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)<sup>50</sup>, previsto na Lei Federal 11.977/2009, originada da Medida Provisória 459/2009, que até 2015 contratou quase 4 milhões de moradias (ANDRADE; BREVIGLIERI, 2016).

Considerando o período de 2009 a 2019, foram celebrados contratos para construção de 5,7 milhões de unidades habitacionais, sendo entregues 4,3 milhões de unidades e 222 mil unidades estavam em construção (ANTUNES, 2019). Quanto ao atendimento das famílias pela faixa de renda:

---

<sup>49</sup> Visando definir déficit habitacional consideramos o conceito utilizado pela Fundação João Pinheiro (2018) em suas pesquisas no sentido de que: “está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque”.

<sup>50</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida foi publicado antes do “Plano Nacional de Habitação (PlanHab) uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social” (BONDUKI, 2009).

O programa atendeu mais a demanda econômica do incentivo a construção civil do que a observância do direito à moradia. Como sustenta Maricato (2014, p. 76) os critérios que aplicados são mais de mercado, com a escolha da localização dos imóveis sendo feitas pelas empresas em regime de concorrência do que critérios sociais que envolveriam a intervenção pública na disponibilidade de terrenos, por meio de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.

As famílias mais pobres, atendidas pela faixa 1 do Minha Casa, com subsídio integral do governo, foram o foco do programa nos cinco primeiros anos (2009 a 2013). De todos os contratos fechados, 80% foram para essa parcela da população, com 1,5 milhão de moradias.

Nos cinco anos seguintes, o programa ficou concentrado na faixa 2, que recebe menos subsídio do governo e mais do FGTS. Nesse período, foram 1,6 milhão de unidades para a faixa 2 e apenas 387 mil para a faixa 1.(...)

Até o final de julho de 2019, segundo dados do próprio Ministério, não houve nenhuma contratação para a primeira faixa do programa. O cenário deve permanecer assim até o final do ano, segundo especialistas e representantes do setor da construção. (...)

Para as famílias mais pobres, que se encaixam na faixa 1, o governo federal banca 90% do valor do imóvel —o recurso sai do Orçamento da União. Há também recursos vindos do FGTS para subsídio em outras faixas e para o financiamento de obras (ANTUNES, 2019)

Rolnik (2011, p. 14) revela visão crítica quanto a essa política habitacional, que não atendeu de forma eficiente a demanda por entender que foi:

concebida e praticada como elemento de dinamização econômica para enfrentar uma possível crise e gerar empregos, colocando-se de forma desarticulada com uma política de ordenamento territorial e fundiária destinada a disponibilizar terra para moradia. O resultado é um extraordinário aumento no preço de terras e imóveis.

Bonduki (2014, p. 112), quanto à construção de moradias por meio de subsídios públicos pondera que:

a falta de oferta no segmento médio tende a elevar o custo das moradias populares, mesmo se informais e a “sugar” as unidades de habitação social, produzidas com subsídio para quem dele não tem necessidade, como aconteceu em toda a história da produção pública.

Dessa forma, o “Programa Minha Casa Minha Vida” serviu com eficiência para aquecer o setor da construção civil, mas não teve o resultado esperado quanto ao atendimento do déficit habitacional e direito à moradia.

Releva esclarecer que recentemente foi aprovado o “Programa Casa Verde e Amarela”, por meio da Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021a), destinado a financiamento de moradias em áreas urbanas para famílias com renda de até R\$7.000,00 (sete mil reais)<sup>51</sup>. Infere-se que o referido programa

<sup>51</sup> A Caixa Econômica Federal como operadora da linha de crédito sintetiza que “é um programa do governo federal que tem como objetivo promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas, com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais), associado ao desenvolvimento

supostamente pretende combater o déficit habitacional por meio da produção, aquisição ou requalificação, subsidiada ou financiada, de imóveis novos ou usados. Além disso, o programa teria como objetivo a adequação habitacional por meio da urbanização de assentamentos precários, da melhoria habitacional rural e urbana e da regularização fundiária urbana.

A referida lei que instituiu o “Programa Casa Verde e Amarela” é fruto da conversão da Medida Provisória 996/2020 e foi regulamentada pelo Decreto Federal 10.600, de 14 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021b) que estabelece faixas de renda, dentre outros critérios relativos ao programa.

Restará constatar a eficiência do programa recém implementado que já causa preocupação, ante a alteração do artigo 33, § 1º da Lei Federal 13465/2017, quanto a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) ao estabelecer expressamente que caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária. Cumpre reiterar as ponderações realizadas neste trabalho quanto às limitações financeiras e orçamentárias da quase totalidade dos Municípios brasileiros. Assim, a utópica previsão de custeio não só do projeto de regularização, mas da infraestrutura necessária, trará ainda maiores entraves na responsabilização da União e dos Estados em cumprir seu papel quanto a competência comum dos entes federativos<sup>52</sup>, conferindo verbas para projetos que envolvam a urbanização.

Apesar de recente, o novo programa habitacional já tem sido alvo de críticas, ante a possível ausência de preocupação com as famílias mais carentes, como segue:

---

econômico, à geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2021).  
Diante da publicação da lei recentemente, em 12 de janeiro deste ano, deixamos de realizar análise aprofundada da questão.

<sup>52</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;” (BRASIL, 1988)

A nova proposta governamental ignora o público da chamada faixa 1 do MCMV, programa que concedia subsídios de até 90% do valor do imóvel, com parcelas fixas de R\$ 270, no máximo, e taxa de juros zero para famílias com renda de até R\$ 1,8 mil.

Em termos gerais, o programa Casa Verde e Amarela prevê três grupos de renda familiar, com condições variadas de juros, subsídios, acesso à regularização fundiária e reforma do imóvel. A mais baixa, com renda de até R\$ 2 mil e R\$ 2,6 mil nas regiões Norte e Nordeste, integra o grupo 1. Os de até R\$ 4 mil fazem parte do grupo 2, enquanto as famílias com renda mensal de até R\$ 7 mil pertencem ao grupo 3.

No programa Minha Casa Minha Vida, havia a faixa de renda de até R\$ 1,8 mil, atendida exclusivamente por recursos do Orçamento da União. Essa faixa foi extinta. Para acabar com o benefício para a população mais carente, o governo alegou falta de verba e suspendeu novas contratações no sistema antigo. (FENAE, 2021).

Diante da publicação recente da nova legislação, não há dados quanto implantação do programa e os impactos para a problemática questão habitacional do país.

Outrossim, conforme estudos realizados pela Fundação João Pinheiro (2015), em parceria com o Ministério das Cidades, constatou-se que mesmo com a relevante produção de habitações no passado, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, o déficit habitacional cresceu 10% entre 2011 e 2012 nas nove metrópoles monitoradas pelo IBGE, apontando que 5,8 milhões de famílias brasileiras careciam de habitação. O mencionado estudo concluiu que em São Paulo a situação era ainda mais grave, posto que o déficit habitacional atingiu o percentual de 18,2% em apenas um ano.

Estudos mais recentes publicados pela Fundação João Pinheiro (2018) sobre o setor habitacional no país, desenvolvido em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/Brasil, apontam em 2015 déficit habitacional estimado a 6.355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural. Desse total de déficit habitacional em 2015, 39% localiza-se na região Sudeste, o que corresponde a 2,482 milhões de unidades. Em seguida vem a região Nordeste, com 1,971 milhões de moradias estimadas como déficit, o que corresponde a 31% do total. Nas regiões

Sudeste, Sul e Centro-Oeste o déficit habitacional nas áreas urbanas ultrapassa 90%, enquanto nas regiões Norte e Nordeste, o déficit habitacional rural ainda tem peso relativamente alto. Considerando os Estados, os valores absolutos do déficit habitacional continuam expressivos em São Paulo, único Estado cuja necessidade de novas unidades habitacionais ultrapassa um milhão de moradias, totalizando 1,337 milhão de unidades em 2015. Desse total, quase a metade do déficit está localizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) com 639 mil domicílios (48%).

Conforme estimativas do IBGE, publicadas em maio de 2020, o país tem mais de 5 milhões de domicílios em aglomerados subnormais, definidos como:

os aglomerados subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. As populações dessas comunidades vivem sob condições socioeconômicas, de saneamento e de moradias precárias (IBGE, 2020).

De acordo com a referida estimativa, em 2019, já havia 5.127.747 domicílios ocupados em 13.151 aglomerados subnormais no país. Essas comunidades estavam localizadas em 734 municípios, em todos os Estados do país, incluindo o Distrito Federal. Realizando-se a comparação com o ano de 2010, data do último censo do IBGE, havia 3.224.529 domicílios, em 6.329 aglomerados subnormais, em 323 cidades (IBGE, 2020).

Considerando as estimativas de 2019, o Estado de São Paulo, o mais populoso do país, tem pouco mais de um milhão de casas em aglomerados subnormais (IBGE, 2020).

As mencionadas estimativas realizadas pelo IBGE somente seriam publicadas após a conclusão do censo deste ano, postergada para 2021, ocorrendo a antecipação da divulgação em razão da COVID 19, por considerar necessária para revelar a situação dos aglomerados subnormais, já que “nessas localidades a

população tem maior suscetibilidade ao contágio pela doença provocada pelo novo coronavírus, devido à grande densidade habitacional” (IBGE, 2020).

A questão habitacional deve estar efetivamente integrada ao planejamento urbano, desde a organização do espaço territorial das cidades, buscando equilibrar a preservação ambiental, com a necessidade de destinação de áreas para atendimento da demanda por moradias, bem como com relação as áreas já ocupadas irregularmente, a apreciação da possibilidade de regularização fundiária, quando possível.

O processo de tomada de decisões sobre questões urbanas, cujo ordenamento incumbe ao Município, com a atual Constituição Federal foi reconhecido como político, sendo criado um novo direito social, o direito ao planejamento urbano, que deverá ter uma dimensão sociopolítica (SALEME; ARAÚJO; CATÃO, 2016).

A realidade nas cidades contrasta com o direito social à moradia, previsto no artigo 6º da Carta Magna, ante o elevado número de habitações sem a mínima infraestrutura física, geográfica e sanitária, dentre outras deficiências, em espaços desprovidos de urbanização, localizadas, em grande parte, em áreas de preservação permanente, próximas à cursos de rio, por exemplo, ocasionando riscos aos moradores, bem como ao meio ambiente, e, por consequência, à coletividade.

A moradia tem sido vista como produto e não como direito social<sup>53</sup>, ou seja, as áreas urbanizadas, com maior infraestrutura e próximas aos postos de trabalho e serviços, polos facilitadores da vida urbana, são extremamente valorizadas, obrigando a população de baixa renda, a buscar alternativas, nos limites das respectivas possibilidades financeiras, por vezes em áreas sem estrutura urbanística básica, até mesmo realizando ocupações irregulares.

---

<sup>53</sup> Demonstração exemplificativa quanto a possíveis situações de precificação da moradia decorre da análise retro exposta quanto ao Programa Minha Casa Minha Vida que gerou o incremento da construção civil, a valorização de áreas, o aumento do custo da terra e o afastamento das pessoas menos privilegiadas economicamente do programa.

Além disso, a revitalização de alguns bairros, em oposição às práticas de adequado planejamento urbano, é um fenômeno mundial, que deu ensejo a denominada “gentrificação” (SMITH, 2007), afastando a população menos privilegiada economicamente de áreas centrais, em razão da extrema valorização desses locais, seja pelo alto custo moradia ou seu aluguel, tornando a sobrevivência nessas regiões mais onerosa.

Relevante tratar da gentrificação, como um fenômeno que se iniciou em Londres, para Smith (2006) em decorrência de uma anomalia local derivada da regeneração urbana, onde os gentrificadores eram as camadas sociais que investiam por si próprias na reabilitação das moradias. Considera o mencionado autor que essa foi apenas a primeira fase da gentrificação, tanto em Londres quanto em Nova Iorque.

A segunda fase, considerada por Smith (2006) como a consolidação da gentrificação, teve como novidade a participação dos Municípios que criavam condições para os desinvestimentos em certas áreas e posteriores investimentos que tiravam proveito das condições desvalorizadas. Houve uma estratégia global de “regeneração urbana” promovida pelo poder público em parceria com o poder privado. Conforme o autor, essa seria uma estratégia urbana global e considerando a necessidade de lutar contra este tipo de transformação das cidades, sustentou que:

Em lugar de a razão política acompanhar a economia, ela agora se curva inteiramente diante dela. As políticas urbanas já não aspiram guiar ou regular o sentido do crescimento econômico, elas se encaixam nos trilhos já instalados pelo mercado, à espera de contrapartidas mais elevadas, seja diretamente, ou na forma de arrecadação de impostos (SMITH, 2006, p. 76).

A gentrificação enseja maiores dificuldades para o acesso ou manutenção de moradias para a população menos privilegiadas em áreas urbanas regeneradas ou revitalizadas, expulsando na maior parte das vezes, os antigos habitantes dessas áreas antes depauperadas que, após esse processo, passam a ser extremamente valorizadas.

No Brasil, cidades como São Paulo e Rio de Janeiro experimentaram esse fenômeno da gentrificação. Considerando o Rio de Janeiro, Gaffney (2013) identifica regiões em que ocorreu esse fenômeno urbano, sendo uma delas a zona portuária (Projeto Porto Maravilha). Como se tratava de área depreciada, com preço da terra mais baixo, revelava-se um excelente local para investimentos.

Em São Paulo também foram realizados esforços no sentido de revitalizar áreas, como a central. O que distingue São Paulo, além da perspectiva empreendedora, é a sua concepção como cidade global, que a torna “capaz de articular espaços de eficiência”, como sustenta Oliveira (2017, p. 71):

Com a globalização, o discurso sobre a necessidade de sobreviver e adequar-se ao novo contexto mundial fortaleceu-se e, assim, São Paulo foi considerada uma cidade mundial em potencial. A cidade se tornaria forte centro financeiro do país, com setor de serviços altamente especializado (...)

Para sobreviver à diminuição do tamanho do Estado e à inserção de um regime de acumulação flexível e alta mobilidade de capital, as cidades passam a ser geridas como empresas, a agirem em colaboração com o setor privado e a competirem entre si para atrair capital.

As iniciativas de revitalização de bairros e áreas urbanas degradadas é extremamente interessante, sob o aspecto de melhor aproveitamento do espaço público urbano, bem como sob o aspecto tributário, especialmente em prol da arrecadação de receitas públicas municipais. As áreas antes abandonadas ou irregularmente ocupadas, uma vez revitalizadas são passíveis de gerar incremento na arrecadação de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e imposto sobre transmissão *inter vivos* (ITBI) quanto aos imóveis. Além disso, a possibilidade de gerar atividades de prestação de serviços e construção civil ensejará maiores lançamentos tributários de imposto sobre serviços (ISS), bem como o possível aumento da repartição de receitas tributárias em favor do Município decorrente do imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS), considerando a provável intensificação das atividades comerciais nessas áreas.

Dessa forma a revitalização de áreas fortalece o poder local, na medida em que pode facilitar a geração de receitas públicas para atendimento de necessidades

sociais dos cidadãos, propiciando investimentos em equipamentos urbanos, saneamento e, até mesmo, auxiliar na execução de políticas públicas habitacionais.

Entretanto, a revitalização de áreas não pode significar a expulsão da população das classes econômicas menos favorecidas que ocupavam esses locais, sem que sejam previstas políticas públicas habitacionais para a geração de moradias em outras áreas acessíveis em termos de transporte, equipamentos públicos, oportunidades de emprego, educação e outras facilidades urbanas.

Como sustenta Carriço e Souza (2015), considerando a Região Metropolitana da Baixada Santista, a expectativa de crescimento econômico advinda da exploração do pré-sal, em especial no Município polo, Santos, foi utilizada pelo mercado imobiliário, como marketing para seus produtos dirigidos quase que exclusivamente à população com renda familiar superior a quinze salários mínimos, reforçando a falta de alternativas habitacionais para a maior parte das famílias, ensejando a migração para os Municípios vizinhos de São Vicente e Praia Grande. Em decorrência disso, nessas cidades, acabou acontecendo um efeito indireto de valorização imobiliária, decorrente da migração das famílias do Município polo da região.

A consequência, em se tratando da Região Metropolitana da Baixada Santista, é o crescimento demográfico em áreas mais distantes como o Município de Mongaguá ou ainda, para as famílias carentes, a ocupação em áreas irregulares.

A moradia, como produto ou mercadoria, assume custos financeiros elevados que inviabilizam o acesso à grande parte das famílias, comprometendo sua qualidade de vida, uma vez que é inevitável a combinação dos gastos dessa necessidade a tantas outras também relevantes, como saúde, alimentação, vestuário, entre outras, restando afastado o direito a habitações adequadas para a população menos privilegiada. Como destaca Maricato (1997, p. 46):

A habitação é uma mercadoria especial que tem produção e distribuição complexas. Entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos, etc.) ela é a mais cara. Seu preço é muito maior do que os salários médios, e por isso o comprador

demora muitos anos para pagá-la ou para juntar o valor que corresponde ao seu preço. Dizemos que é uma mercadoria que tem longo período de circulação e por isso exige um financiamento prévio para o consumo, pois em geral os trabalhadores não possuem tanto dinheiro à vista.

Por vezes, o que resta é a busca da população de baixa renda por moradias em áreas irregulares que destoam das regras legais, desprovidas de infraestrutura urbana, ocasionando danos ambientais e à saúde pública.

Tendo em vista que as moradias urbanas estão sujeitas às regras do mercado capitalista, necessária a atuação efetiva do poder local, responsável pela política urbana, através da governança, junto aos demais entes da federação e demais atores sociais, como as empresas privadas, as organizações não governamentais e outras entidades, para participação e cooperação, de forma democrática, visando o melhor aproveitamento e controle dos espaços urbanos.

#### **4.5. A função social da propriedade e sua importância ao meio urbano**

Partindo da análise histórica do direito à propriedade, os povos mais antigos, dos egípcios aos romanos, dentre outros, já reconheciam esse direito e, sem adotar uma posição de direito natural, é justo observar que o estabelecimento de regras sobre o uso e a posse do solo está entre as características mais básicas de muitas sociedades (PIRES, 2015).

Segundo a teoria clássica de propriedade, o proprietário pode deixar o seu bem sem uso, desde que não seja ofendido o direito de outra pessoa ou seja coloque em risco outro bem pertencente ao interesse coletivo, com a subutilização ou falta de uso (CRAWFORD, 2020). A propriedade, portanto, ainda que sob essa concepção, não é absoluta, diante da necessidade de sopesar esse direito perante outros.

Releva considerar que a Constituição de 1934 já trazia um conceito de “bem-estar social”, e mantinha a inviolabilidade de alguns direitos, dentre eles, o da

propriedade, existente na primeira Constituição do Império, de 1824, mas acrescido de que o mesmo não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo (BRASIL, 1934). Na Constituição de 1937, o artigo sobre a propriedade foi mantido, suprimindo-se, justamente, o trecho que dizia que o direito de propriedade “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma da lei” (BRASIL, 1937). A Constituição de 1946, por sua vez, retoma o conceito de bem-estar social (BRASIL, 1946).

Em 1964 foi aprovado o Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), o qual estabelecia que a propriedade rural deveria desempenhar função social, entretanto a crise vivenciada no período necessitava de um direcionamento para as políticas urbanas, diante do êxodo rural. Iniciam-se nessa década movimentos em prol da reforma urbana no Brasil (SAULE JUNIOR; UZZO, 2015).

A Constituição de 1967 (BRASIL, 1967) é aprovada, e seguida da emenda de 1969 (BRASIL, 1969), foi introduzido, no capítulo da ordem econômica, o princípio das funções sociais da propriedade, no entanto, pelo regime político da época, não houve de fato, avanços em termos sociais.

Na Constituição de 1988, o direito à propriedade privada está garantido, como direito fundamental e princípio da ordem econômica, restando estabelecido que deve atender a sua função social, conforme artigos 5º, XXII e XXIII, 170, II e III e 182 (BRASIL, 1988).

Assim, ao proprietário impõe-se o dever de exercer o seu direito de propriedade, não apenas em seu próprio e exclusivo interesse, mas em benefício da coletividade, sendo precisamente o cumprimento da função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular.

Dessa forma, a função social da propriedade urbana, prevista constitucionalmente, como norma principiológica, tem como consequência fazer com que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade, bem como ao meio ambiente, afastando-se dos objetivos puramente egoísticos da obtenção de lucro incondicionalmente perseguido pelos proprietários.

Como considera Esteve (1980, p. 85), “la ciudad siempre há sido um centro dominador; antes política y militarmente; hoy económica u culturalmente”. Sendo assim, merece planejamento e controle no sentido de se evitar que a especulação imobiliária ou outros interesses individualistas do proprietário do solo urbano, se sobreponham ao interesse coletivo e ao bem-estar no ambiente citadino.

O exercício do direito de propriedade somente terá garantia constitucional se for condizente com os princípios e objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, passando essa vinculação pela sintonia da função social da propriedade com o exercício da cidadania, com a realização da justiça social e com o objetivo da construção de uma sociedade justa e solidária. Assim, com a determinação expressa na Constituição de 1988 de que toda propriedade deve submeter-se ao princípio da função social, esse princípio é também um comando diretivo para a solução dos conflitos fundiários urbanos (BRASIL, Ministério da Justiça, 2013).

Considerando-se que a política urbana cabe aos Municípios, como já sustentamos, nos termos do artigo 182 CF, é competência desse ente da federação estabelecer, por meio do plano diretor de cada cidade, as exigências fundamentais para a propriedade urbana cumprir a sua função social.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, promove a relevante definição 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” (art. 2º, I), destacando-se o preceito da gestão democrática das cidades, como instrumento para a governança urbana com a efetiva participação de associações, ONGS, e outros entes da sociedade, distintos do poder público.

A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade colocam à disposição dos Municípios instrumentos de intervenção na propriedade urbana, para que tanto estas como as cidades atendam suas funções sociais, em síntese quanto a adequada gestão do solo urbano e bem-estar de seus habitantes.

Conforme estudo do Ministério da Justiça desenvolvido para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Urbano-PNUD (BRASIL, Ministério da Justiça, 2013), quanto à solução de conflitos fundiários:

O respeito ao direito à cidade é o principal parâmetro que permite verificar em que estágio as cidades brasileiras se encontram quanto ao desenvolvimento das funções sociais que devem permitir ao cidadão circular, habitar, trabalhar e ter acesso ao lazer. Quanto maior for o estágio de igualdade, de justiça social, de paz, de democracia, de harmonia com o meio ambiente, de solidariedade entre os habitantes das cidades, maior será o grau de proteção e implementação do direito à cidade e das suas funções sociais.

Destaca-se a Resolução do ConCidades nº 34/2005, alterada pela nº 164/2014, documento que estabelece, como objetivo fundamental do Plano Diretor, definir o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos a todos os cidadãos, e implementar uma gestão democrática e participativa (BRASIL, Ministério das Cidades, 2005).

Com o objeto de se atender à função social da propriedade, em prol do direito a cidades sustentáveis, visando o bem estar da coletividade, o artigo 182, em seu parágrafo 4º faculta aos Municípios, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal (o Estatuto das Cidades), do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Apesar da previsão constitucional no sentido de conferir aos Municípios a faculdade de utilização dos mencionados instrumentos de política urbana, nos termos da legislação federal e local, cumpre considerar que essa aparente opção se revela como um verdadeiro dever para o poder local.

Na medida em que se insere dentre as competências municipais velar pelos interesses locais e promover o adequado ordenamento urbano, não pode o ente local ignorar as situações de descumprimento da função social da propriedade urbana, tendo o dever de combater à retenção especulativa do solo urbano.

Além disso, o artigo 42, I do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), estabelece como conteúdo obrigatório dos Planos Diretores Municipais, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização (BRASIL, 2013)<sup>54</sup>.

Ante a relevância da atuação local, para a solução dos problemas globais, a busca pelo cumprimento da função social da propriedade urbana, não é uma opção, pois se coaduna com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS 11, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, destacando-se as 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 e 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 (ONU, 2015).

Não cumprida a obrigação de parcelamento ou edificação compulsórios, em observância a previsão que deve constar da respectiva lei municipal, para áreas definidas no Plano Diretor, deve o Município aplicar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo. A oneração da carga tributária é importante instrumento para desmotivar a especulação imobiliária em áreas com relevante infraestrutura urbana, visando coibir no território citadino, imóveis sem uso ou subutilizados, nos termos do artigo 7º do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001).

Caso o IPTU progressivo no tempo que culmina por consumir relevante parte da propriedade imóvel urbana não motive o proprietário a adequada utilização do

---

<sup>54</sup> A caracterização de imóveis não edificadas, não utilizados e subutilizados está prevista no artigo 3º, I da Resolução 34/2005, alterada pela nº 164/2014, do ConCidades (BRASIL, 2013).

espaço urbano que detém, em prol dos interesses coletivos, a denominada “desapropriação-sanção”, pagável em títulos da dívida pública com emissão autorizada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais, realiza legítima apropriação pelo poder público municipal da propriedade particular, prevista no artigo 8º do Estatuto das Cidades.

Ante a necessidade social de imóveis, em áreas dotadas de infraestrutura urbanística, para as diversas atividades necessárias nas cidades, destacando-se dentre estas, o exercício do direito à moradia, o papel do poder local é fundamental, para a expressa previsão no Plano Diretor dessas áreas e a aplicação dos instrumentos retro mencionados de política urbana.

O ideal capitalista da busca do lucro não pode se sobrepor a função social da propriedade e o direito à cidade, frente ao direito humano a moradia, como prevê a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, primeiro documento a reconhecê-lo, em todo o mundo, como um dos direitos fundamentais para a vida (ONU, 1948). Da mesma forma, dentre outros tratados internacionais, o Pacto de São José da Costa Rica abriga o direito a moradia nos artigos 11, 24 e 26 (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Na maior parte das cidades brasileiras, famílias menos privilegiadas, ante a necessidade de realizar ocupações irregulares, em áreas não urbanizadas, acabam sendo reféns dos riscos ambientais e a saúde humana. Como afirma Rei (2017), releva reconhecer que a população menos privilegiada é a que tem seus direitos mais restritos, posto que mais vulneráveis aos impactos dos danos ambientais, como ocorre nas ocupações irregulares, ante a impossibilidade do exercício do direito à moradia nos espaços urbanos regulares.

Nesse contexto a Carta Magna e o Estatuto das Cidades, de forma legítima buscam afastar que os interesses puramente econômicos afrontem o direito humano a habitação e a qualidade de vida nas cidades, em especial à população menos privilegiada, impondo aos entes locais, mais próximos dos cidadãos, a atuação efetiva no sentido de afastar o tratamento das moradias, como mera mercadoria.

#### **4.6. O aparente conflito entre direito à moradia e meio ambiente equilibrado: a questão da regularização fundiária**

A observância da função social da propriedade e a aplicação dos instrumentos de intervenção na propriedade urbana pelos Municípios são medidas que corroboram para o atendimento do direito a moradia. Entretanto, a realidade das cidades demonstra, além da ausência de efetividade pelos Municípios na aplicação dos institutos previstos no Estatuto das Cidades, a insuficiência de áreas urbanas regulares para possível construção de habitações, em especial para as famílias de baixa renda.

O crescimento das cidades e a insuficiência de moradias para atender a demanda social causam grande pressão de ocupação nas áreas ambientais, próximas a centros urbanos, que por sua condição, deveriam se manter desocupadas e protegidas por seus proprietários.

Não se questiona o poder-dever de polícia dos entes públicos seja quanto à fiscalização pelos Municípios inerentes aos deveres relativos à gestão urbana, como a competência comum de todos os entes federativos quanto a proteção ambiental. As medidas fiscalizatórias, porém, não se revelam suficientes para conter a demanda inerente às ocupações irregulares em vazios urbanos que, na grande parte das vezes, são áreas de proteção permanente, merecendo a questão uma análise do direito à moradia, frente ao dever de proteção ambiental e a possibilidade de regularização fundiária.

A Lei Federal 13.465/2017 (BRASIL, 2017) que trata regularização fundiária, recentemente alterada pela Lei Federal nº 14.118/2021, que instituiu o “Programa Casa Verde e Amarela” (BRASIL, 2021) pode ser considerada permissiva, posto que admite até mesmo a regularização de ocupação em áreas ambientais (art. 11, § 2º)<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup>Lei Federal 13465/2017

Com a novel legislação fundiária foi conferido maior poder ao Município, quanto a questões ambientais ao estipular em seu artigo 12 que a aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental.

Dessa forma, no caso concreto pode se revelar um aparente conflito entre o direito a moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, no que tange a conservação de áreas ambientais, situação que deve ser afastada e interpretada a luz do caso concreto e da legislação vigente.

O direito à moradia, direito fundamental social, caracteriza-se por ser prestacional, ou seja, cabe ao Estado prestá-lo positivamente, de forma vinculada à destinação e redistribuição. É formatado pelo Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, Sobreprincípio Constitucional que influencia e informa todos os demais Princípios e normas do sistema normativo nacional, garantindo os direitos fundamentais e, como afirma Nunes (2010, p. 45), “funcionando como princípio maior para a interpretação de todos os direitos e garantias conferidos às pessoas”. A moradia deve ter dimensões adequadas, condições de higiene e conforto, ser salubre, com água potável, esgotamento sanitário, drenagem, luminosidade e ventilação, preservar a intimidade pessoal e familiar, garantindo convívio, saúde, lazer e educação, exercendo grande influência na concretude de outros direitos fundamentais, uma vez que eles são interdependentes.

De outra parte, com referência ao Direito ao Meio Ambiente Equilibrado, a Declaração de Estocolmo, de 1972, como observa Granziera e Garcez (2014, p. 4), elevou “o meio ambiente sadio à condição de direito fundamental”, o que foi reafirmado na Declaração de Rio, em 1992 e na Constituição de 1988. Embora

---

“Ar. 11, § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso” (BRASIL, 2017).

instrumento de *soft law*, a Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano, é verdadeira carta da proteção ambiental em nível internacional (OLIVEIRA; MONT´ALVERNE, 2015, p. 121).

Na verdade, o ser humano ao proteger o meio ambiente visa garantir a própria vida, a saúde, além da observância ao princípio da dignidade da pessoa humana, garantido pela Declaração Universal de 1948, entre os princípios basilares relativos aos direitos humanos contemporâneos. Conforme Cançado Trindade (1992, p. 11), “o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio enriquece e reforça os direitos humanos existentes e traz à tona outros direitos em novas dimensões”.

A dependência humana à proteção ambiental, para Kiss e Beurrier (2004, p. 19), reforça-se no preâmbulo da Carta Mundial da Natureza das Nações Unidas, de 1982: “humanidade faz parte da natureza e a vida depende do funcionamento ininterrupto dos sistemas naturais que são a fonte da energia e das matérias nutritivas”. A natureza não é sujeito de direito, mas objeto de tutela legal estabelecida pelo ser humano, sujeita a um componente futuro na principiologia que rege a sua proteção, baseada no desenvolvimento sustentável, para as futuras gerações. A “Terra que recebemos das gerações passadas pertence as futuras, revelando matéria transgeracional” (GRANZIERA, p. 09).

A expressão “desenvolvimento sustentável”, por sua vez, foi universalmente considerada a partir da publicação do Relatório Brundtland, 1987, como sendo um desenvolvimento capaz de “atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de antederem as suas próprias necessidades” (UN, 1987).

Portanto, não se pode abordar o direito ao meio ambiente sadio de forma isolada, cabendo considerar também o desenvolvimento, como direito humano de relevante importância. Segundo Cançado Trindade, para que o princípio do desenvolvimento sustentável forneça um possível vínculo entre o direito ao desenvolvimento e o direito a um meio ambiente sadio:

O meio ambiente e o desenvolvimento não de ser enfocados conjuntamente, o que se aplica a regiões desenvolvidas assim como em desenvolvimento do mundo, criando obrigações para todos tendo em mente a comunidade internacional como um todo, e as gerações presentes assim como futuras: nesse sentido o desenvolvimento sustentável veio a ser tido não-só como um conceito, mas como um princípio de direito internacional contemporâneo (TRINDADE, p. 29).

O conceito de desenvolvimento sustentável, que integra vários instrumentos internacionais, deve ser considerado mais do que um simples conceito, mas um princípio com valor normativo no direito internacional (ICJ, 1997). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é clara ao inserir o dever do Poder Público e da coletividade de preservação ambiental para a presente e futuras gerações (art. 225 CF), ao mesmo tempo que insere como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente (art. 170, VI CF). Pretendeu-se, portanto, condicionar o desenvolvimento econômico brasileiro à proteção ambiental, para que se alcance a dignidade e a justiça social (art. 170, caput CF).

Apesar da meta de desenvolvimento sustentável estabelecida e repetida em inúmeros instrumentos internacionais e nacionais, a fórmula para seu alcance deve ser analisada no caso concreto, por vezes com o necessário sopesamento ou equilíbrio entre direitos.

O ambiente é composto de elementos naturais, culturais e artificiais: meio ambiente natural - solo, água, ar, flora, fauna, em suma, a biosfera; meio ambiente cultural - patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico, arqueológico; meio ambiente artificial - espaço urbano construído, tais como edificações, ruas, praças, áreas verdes, equipamentos públicos (SILVA, 1994, p. 03). Nesse último, os desafios de conjugar o desenvolvimento com a sustentabilidade, são grandes. Segundo o § 1º do art. 225, incumbe ao Poder Público assegurar a efetividade desse direito.

Como demonstramos, mais da metade da população mundial já vive na área urbana, desde 2007 (UN, 2007). Entretanto, tal concentração não foi acompanhada de medidas mitigadoras dos impactos, em especial de programas habitacionais para atender grande parte da população menos favorecida que ocupa áreas de risco e

legalmente protegidas. O fenômeno da urbanização vem ocasionando diversos problemas na gestão do território das cidades, conferindo condições no ambiente urbano que destoam da qualidade de vida buscada pelos moradores. Conforme o censo do IBGE, o Brasil, em 2010, já possuía 11,42 milhões de pessoas morando em favelas, palafitas ou outros assentamentos irregulares, correspondendo a mais de 6% da população do país em ocupações irregulares (IBGE, 2011).

Apesar da clareza e lógica do direito à moradia, Cruz (2018) pondera que há situações que os Estados simplesmente não conseguem solucionar, seja pela especificidade das matérias tratadas, seja pela magnitude das demandas do poder central. Sem dúvida, o poder local é imprescindível para implementar em seu espaço as políticas, em prol de questões globais e isso implica tratar nas cidades dos direitos ao meio ambiente equilibrado e à moradia digna.

A verdade é que o poder público vem encontrando imensas dificuldades para o equilíbrio entre o meio ambiente e a garantia de habitações nas cidades, revelando-se uma inaceitável dicotomia entre esses direitos humanos fundamentais e sociais, previstos na Constituição Federal (art. 6º e 225 CF), cuja concretude esbarra em relevantes questões econômicas.

Embora tão essenciais ambos os direitos, por vezes se estabelecem aparentes conflitos entre eles. Talvez porque os bem ambientais não tenham, na visão de muitos, valor econômico, assim os “donos” das terras em áreas de preservação permanente não lutem por preservá-las. Junta-se a isso a inexistência de políticas habitacionais suficientes e efetivas, voltadas para a população de baixa renda, que acabam por ocupar as encostas de morros, beiras de rios e aterram mangues.

A demanda por moradia, em razão de questões econômicas, enseja construções irregulares, invasões de áreas não urbanizadas, ocupação de áreas de preservação e de risco. Tais irregularidades decorrem da omissão e em especial das imensas dificuldades dos entes públicos em fiscalizar, culminando em danos a todos, em razão da natureza difusa do bem ambiental.

Segundo Carmelo Jr. (2014, p. 85), o Estado de Direito abriga valores que só se conciliam abstratamente. Em situações concretas podem ocorrer “tensões entre valores constitucionais assegurados”. O autor indica a técnica da ponderação para a solução do aparente conflito, evitando que um Princípio Constitucional anule o outro. Sustenta, ainda, que só o caso concreto ditará as circunstâncias em que um ou outro poderá prevalecer, e afirma que em políticas públicas que unam interesses diversos, é necessária a construção de um processo coletivo que pondere os diversos valores. Desse modo, cabe buscar a melhor solução, de forma administrativa ou judicial.

A Súmula de nº 613 do STJ (2018) preconiza que “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”<sup>56</sup> Essa teoria refere-se à aceitação de um ato pelo decurso de tempo, e, mesmo anteriormente à Súmula, o STJ já decidia nesse sentido.

Importante julgado com esse entendimento foi o Recurso Especial nº 1.527.846- SC, interposto pelo Ministério Público e pelo IBAMA, relatado pela Min. Rel. Regina Helena Costa (STJ, 2017)<sup>57</sup>. O caso ocorreu no Município de Bombinhas - SC, sendo promovida Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal e pelo IBAMA, contra J.O.L., o Município e a Fundação Municipal de Amparo ao Meio Ambiente, com referência à construção de imóvel localizado na Foz do Rio Pardo.

O Ministério Público Federal promoveu Ação com base no Código Florestal em área urbana contra o proprietário de residência e marina, e contra o Município que autorizara a construção, buscando recuperar a área e indenizar danos. Os requeridos contestaram alegando que: a) o tratamento deve ser diferenciado para áreas urbanas e rurais, não se aplicando o Código Florestal em áreas urbanas; b) deve-se considerar ser área urbana consolidada e antropizada, tratando-se de imóvel de ocupação histórica, datada da década de 1960; e que a retirada de uma edificação isolada não surtiria efeitos significantes ao meio ambiente e seria medida desproporcional.

---

<sup>56</sup> Aprovada em 09/05/2018 e publicada em no DJe em 14/05/2018.

<sup>57</sup> Decisão exarada em 14/12/2017 e publicada em 18/12/2017.

A ação julgada improcedente, mencionava: a) o critério da especialidade e cronológico, para solução de aparente antinomia. O Código Florestal - Lei nº 4.771/65 (vigente à época), previa ser APP a faixa de 30m dos rios com menos de 10m de largura, e a Lei nº 6766/79, de Parcelamento do Solo, prevê 15m de cada lado como faixa não edificável ao longo de águas correntes (essa última seria mais recente e específica para as áreas urbanas); b) que o município é competente para desenvolver a política urbana, conforme a Constituição e a área em questão é urbana; c) que não se aplica o Código Florestal em áreas urbana; d) havendo pedido de demolição de apenas uma construção quando no local existem várias, não se pode considerar razoável e nem proporcional tal medida, pois não traria benefícios ambientais importantes. O TRF 4ª. Região manteve a decisão de primeira instância, e foi interposto o Recurso Especial pelo Ministério Público e pelo IBAMA.

O STJ, por sua vez, entendeu pela aplicação do Código Florestal às áreas urbanas, julgando procedente o Recurso Especial, já que a proteção ao meio ambiente não difere entre área urbana ou rural, e que a garantia da qualidade de vida deve se dar em ambos. Com base na Constituição Federal, no Código Florestal e demais normas legais, decidiu que não há de se falar em direito adquirido ou fato consumado quando o tema é proteção ambiental, condição de qualidade vida para as atuais e futuras gerações.

No Agravo Regimental no Recurso Especial nº 664.886/SC (STJ, 2012), com a Relatoria dos Ministros Humberto Martins e Herman Benjamin, decidiu-se que a legislação de proteção ambiental também se aplica na área urbana, sendo que a “legislação federal de proteção do meio ambiente e da flora, independentemente de referência legal expressa, aplica-se à área urbana dos Municípios”.

Da mesma forma, outros julgados entendem não se aplicar a teoria do fato consumado à matéria ambiental. Segundo o STJ, a teoria do fato consumado em matéria ambiental “equivale a perpetuar, a perenizar um suposto direito que vai de encontro, no entanto, ao postulado do meio ambiente equilibrado como bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida” (STJ, 2009). Tampouco prospera, segundo dito acórdão, a alegação de:

[...] aplicação da teoria do fato consumado, em razão de os moradores já ocuparem a área, com tolerância do Estado por anos, uma vez que tratando-se de construção irregular em Área de Proteção Ambiental-APA, a situação não se consolida no tempo. Isso porque, a aceitação da teoria equivaleria a perpetuar o suposto direito de poluir, de degradar, indo de encontro ao postulado do meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo essencial à qualidade sadia de vida (STJ, 2017a).

Além disso, o STJ rejeita a tese de situações consolidadas pelo decurso de tempo (STJ, 2017b). Verifica-se que é firme o entendimento do STJ no sentido de que a ocupação de área pública feita de maneira irregular não gera garantias ao possuidor, mesmo que de boa fé. O referido Tribunal não acolheu a tese de situações consolidadas pelo decurso de tempo, seja de direito adquirido ou de fato consumado, e o Ministro Herman Benjamin, ainda destaca, como voz das gerações futuras, que inexistente direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados – as gerações futuras – carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome (STJ, 2007b). Ademais, o princípio da supremacia do interesse público ao particular, também vem sendo objeto de consideração pelos Tribunais em matéria ambiental, em especial pelo Superior Tribunal de Justiça.

Cabe considerar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 CF, se revela como direito de terceira dimensão, tendo como ideal a solidariedade, privilegiando a preservação da coletividade, de interesses transindividuais, bem como difusos. Como elucida Bonavides (2007, p. 569), são “dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos de terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo”.

A par da relevância da moradia, a precariedade de construções em APP não podem se sobrepor aos danos ambientais coletivos ou difusos que ocasionam. A necessidade de proteção ambiental, condição essencial para a própria existência da vida, por atingir de forma difusa pessoas indeterminadas, deve prevalecer sobre os interesses individuais, ainda que relevantes.

A questão trata, em verdade, da supremacia do interesse público sobre o particular, envolvendo matéria ambiental e ocupações irregulares, tema acerca do qual o STJ proferiu exemplar julgado (STJ, 2006), decorrente de recurso em ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo. Tratou-se de caso em que se pedia a desocupação e reparação de danos ao meio ambiente, causados por construções em loteamento clandestino, comprometendo a Mata Atlântica e os recursos hídricos da Represa Billings. Em primeiro grau, a sentença julgou a ação improcedente, considerando que a tutela específica não era mais possível de ser concedida em face da consolidação da ocupação do local, o que inviabilizaria o retorno ao *status quo ante*.

O caso, entretanto, envolve interesse público o qual merece se sobrepor, ante a proteção ambiental e o direito à vida, não só dos moradores da área, mas de todos. Tanto é assim, que o Tribunal de Justiça de São Paulo reformou a sentença, impondo ao Município de São Bernardo do Campo, ao proprietário da área e ao loteador irregular, solidariamente, a restauração da área, ao estado anterior, com completa recomposição do complexo ecológico atingido; a demolição das edificações realizadas; a recomposição da superfície do terreno, o recobrimento do solo com vegetação; o desassoreamento dos córregos e demais providências a serem indicadas em laudo técnico de reparação dos danos ambientais, além do pagamento de quantia suficiente no caso de descumprimento da obrigação de reparação dos danos no prazo estabelecido. Em acórdão proferido quando do julgamento da apelação, que antecedeu o REsp nº 403.190/SP, o Tribunal de Justiça de São Paulo se pronunciou no sentido de que “o argumento de que a instalação de loteamento irregular torna irreversível o descumprimento da lei não pode ser acolhido.”

Em momento algum a peculiar situação econômica dos invasores que ocuparam a área que, possivelmente, adquiriram onerosamente terrenos, se sobrepôs à proteção ambiental global, considerando que se trata de área de Mata Atlântica e de reservatório de abastecimento de água.

Interposto o Recurso Especial nº 403.190/SP ao STJ (2006), o Min. João Noronha entendeu que:

destruição ambiental verificada nos limites do Reservatório Billings – que serve de água grande parte da cidade de São Paulo –, provocando assoreamentos, somados à destruição da Mata Atlântica, impõe a condenação dos responsáveis, ainda que, para tanto, haja necessidade de se remover famílias instaladas no local de forma clandestina, em decorrência de loteamento irregular implementado na região.

Essa decisão inovadora argumenta que se trata de:

preservação de reservatório de abastecimento urbano, que beneficia um número muito maior de pessoas do que as residentes na área de preservação. No conflito entre o interesse público e o particular há de prevalecer aquele em detrimento deste quando impossível a conciliação de ambos. (STJ, 2006)

Sobre o tema, Herman Benjamin (2018, p.p. 10218-10219) pondera que os espaços ocupados por fontes de água para uso doméstico - cada vez mais escassos pela deterioração causada pela mudança climática – são vítimas habituais da expansão urbana caótica. É um fenômeno irreversível que resulta em um crescimento multiplicidade de favelas e construções habitacionais informais.

O acórdão considera que o dano ambiental é relevante não só pela destruição da Mata Atlântica, mas principalmente em razão do assoreamento da represa, o que compromete o abastecimento de água de São Paulo, que já tem sofrido com racionamentos. Ressalte-se que as construções foram efetuadas em descumprimento de ordem judicial, em sede liminar, que determinou sua paralisação, o que não foi obedecido pelo poder público, resultando na quase completa ocupação do local, mesmo antes de ser proferida a sentença.

Para o Min. Noronha, não se trata de querer preservar algumas árvores em detrimento de famílias carentes de recursos financeiros, que, provavelmente deixaram-se enganar pelos idealizadores do projeto de loteamento na ânsia de obterem moradias mais dignas, mas da prevalência da proteção ambiental e de preservação de reservatório de abastecimento urbano, que beneficia um número muito maior de pessoas do que as instaladas na área irregular. Assim, deve prevalecer o interesse público em detrimento do particular, uma vez que, no caso em tela, não haveria como conciliar ambos a contento. Segundo o Resp nº 403.190,

embora o cumprimento da prestação jurisdicional cause sofrimento às pessoas por ela atingidas, “evitar-se-á sofrimento maior em um grande número de pessoas no futuro; e disso não se pode descuidar” (STJ, 2006).

Por esse entendimento, a ausência de políticas habitacionais adequadas não pode servir de justificativa para que sejam realizadas ocupações irregulares por invasores que se aproveitam de vazios existentes nas cidades, decorrentes de limitações administrativas, como é o caso das APPs, e instalam-se em condições de absoluta precariedade, inclusive em margens de rios, impactando o meio ambiente.

Por outro lado, a Lei Federal 13.454/2017 (BRASIL, 2017) foi clara ao estabelecer em seu artigo 11, § 2º que constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, é passível de regularização e nesse caso a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012), hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (BRASIL, 2017).

Portanto, ficou clara a possibilidade, em tese, de regularização de moradias em áreas ambientais, cumprido o requisito relativo aos estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais. Nesse sentido o Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos do Processo nº 2055833-42.2018.8.26.0000 (TJ/SP, 2018a), em sede de Agravo de Instrumento reconheceu expressamente a possibilidade de regularização fundiária de ocupação de imóvel público em área de preservação permanente:

A situação do imóvel em área de preservação não constitui óbice à regularização fundiária, conforme se verifica das disposições do art. 11, § 2º, da Lei nº 13.465/17 e dos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/12.

Para que seja possível a regularização fundiária em área de preservação permanente deve ser atendida a legislação do município, também se manifestando o Tribunal de Justiça de São Paulo, em julgamento de 14/11/2018, na Apelação nº 0004942-91.2015.8.26.0247 de Ilhabela (TJ/SP, 2018b), no sentido de que o fato de determinada edificação se inserir em núcleo de regularização fundiária não autoriza a realização de construção ilegal no seu perímetro. Em que pese a possibilidade de regularização fundiária, nos termos da Lei Federal 11.977/2009, parcialmente revogada pela Lei Federal 13.465/2017, segundo o referido acórdão os requisitos da Lei Municipal também tinham de ser atendidos, assim como todas as demais exigências previstas nas posturas municipais e nas restrições ambientais aplicáveis a disciplina de direito de construir de Ilhabela, São Paulo.

A jurisprudência sobre o tema da regularização fundiária considerando a novel normatização está ainda se consolidando, mas tem ficado clara a preponderância de atuação e responsabilidade do poder local e a obrigatoriedade de observância das normas municipais.

Os direitos fundamentais a moradia e ao meio ambiente equilibrado podem estabelecer aparentes conflitos em casos concretos, em razão de não serem implementadas políticas habitacionais efetivas e por não existir efetivo controle das áreas de preservação permanente pelos proprietários particulares e pelo poder público. Muitas vezes as ocupações ocorrem por incentivo dos próprios donos das áreas, na ocupação pela população de baixa renda, que sem alternativa acaba por se fixar nas encostas de morros, beiras de rios e mangues.

Ao Estado, e também à sociedade civil, cabe encontrar soluções, sempre que ocorrer esse aparente conflito, especialmente entre direitos sociais tão importantes para a vida digna. Contudo, é a análise do caso concreto que ditará o que deverá prevalecer, cabendo, ainda, ao Estado, com a participação popular, definir políticas públicas que unam interesses diversos. Mas, até que se construam esses caminhos, visando proteger os direitos constitucionalmente previstos, o Poder Judiciário tem se manifestado e decido.

## **5. AS CIDADES E A RELEVÂNCIA DA GESTÃO POR MEIO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PROL DA SUSTENTABILIDADE**

Buscar o desenvolvimento sustentável das cidades, tornando-as ambientes inclusivos e adequados à dignidade da vida humana é um relevante desafio a ser enfrentado em um panorama mundial predominantemente urbano. Para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, através do Relatório Brundtland, de 1987, Nosso Futuro Comum, desenvolvimento sustentável é o “que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”, tendo como objetivo principal “satisfazer as necessidades e as aspirações humanas” (Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991).

O reconhecimento do papel de destaque das cidades para o desenvolvimento sustentável, através da Agenda 21 (BRASIL, 2020), fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada pela Organização das Nações Unidas – ONU, no Rio de Janeiro, denominada Rio-92, considera, em síntese, como forma de atendimento dos problemas ambientais globais a ação local, revelando a importância da solução das questões de forma mais próxima aos cidadãos, constatando a realidade vivenciada e as demandas a serem atendidas.

Além disso, a implementação das metas globais previstas na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, realizada em Nova York, em setembro de 2015, na Agenda 2030, que definiu os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, depende da necessária atuação do poder local (ONUBR, 2015). Dentre os diversos ODS, o Objetivo 11, que trata das cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONUBR, 2015), além do Objetivo 6 que versa sobre o acesso ao saneamento para todos, assim como grande parte dos demais ODS, depende de políticas públicas e atuação do ente local, que pode ser realizada de forma cooperada através das regiões metropolitanas, dos demais entes da federação, além da sociedade civil, através da governança.

A Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, no Equador, em 2016, adotou uma nova agenda urbana - Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos, considerada uma extensão da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, documento que vai orientar a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos (ONUBR, 2016). A nova agenda urbana não estabelece objetivos específicos, mas é uma visão compartilhada de orientação para a transformação de áreas urbanas em regiões mais seguras, resistentes e mais sustentáveis, com base em um melhor planejamento e desenvolvimento.

Por meio desses importantes instrumentos de *soft law*, produzidos através da ONU, com a participação de grande parte dos Estados e da sociedade civil, foi reconhecida a importância das cidades, pois da mesma forma que são fonte de crescimento econômico e social, ocasionam danos e impactos ambientais, bem como desigualdades entre os cidadãos. Em razão disso, a implementação do desenvolvimento sustentável, considerando a elevada concentração humana nas cidades, deve partir da análise das metas globais, mas da ação local, para o seu alcance.

Em âmbito nacional, cumpre enfatizar como importante instrumento em prestígio aos entes locais, o Estatuto das Cidades, que regulamentou o artigo 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 2001), estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, como um direito e dever dos Municípios, exigindo em seu artigo 2º o atendimento das “funções sociais da cidade” e prossegue no inciso I do mesmo artigo, com a “garantia do direito à cidades sustentáveis”, conceitos amplos que, na verdade, visam assegurar o bom funcionamento do meio ambiente urbano.

De fato, levando-se em consideração a federação brasileira, relevante a atuação dos Municípios, visando que as peculiaridades locais sejam observadas, em prol da sustentabilidade, em observância a sua competência legislativa própria, para tratar de interesse local (artigo 30, inciso I CF), além da competência comum aos demais entes da federação em matéria ambiental (artigo 23, VI CF) e por ser sua função executar a política de desenvolvimento urbano (artigo 182 CF).

Conforme Meirelles (2017), na atualidade, o Município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da urbanização, que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações.

Apesar da relevância da atuação local, para a solução de demandas que além de causarem danos locais impactam globalmente, como a urbanização desordenada, a consequente insuficiência de serviços públicos adequados, como transporte e saneamento básico, os Municípios, entes políticos responsáveis pelas cidades, na tutela do bem-estar de seus habitantes, em sua maioria, são carentes em recursos financeiros, técnicos e estruturais, para atender as demandas de proteção ambiental.

Considerando que o Brasil revela, em grande parte de suas áreas, no entorno das capitais ou de grandes e médias cidades, manchas urbanas praticamente contíguas, partilhando os Municípios de problemas comuns sujeitos a possíveis soluções conjuntas, os aglomerados urbanos ou as regiões metropolitanas podem ser uma alternativa exitosa para as complexas questões que impactam a vida das pessoas.. O Estatuto da MetrÓpole (BRASIL, 2015), em seu artigo 6º, inciso VII estabelece como princípio para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas a ser alcançado, por meio da governança interfederativa, a busca do desenvolvimento sustentável.

Conforme Soares, as regiões metropolitanas podem ser “ferramentas de desenvolvimento” quando são definidas realmente com o intuito de planejar e executar de forma integrada com todos os municípios parte suas “funções públicas de uso comum, normalmente relacionadas a transporte coletivo, destinação de resíduos sólidos, saneamento básico e, em alguns casos, política urbana e habitacional” (2015, p. 327).

O interesse comum de cidades conurbadas social ou estruturalmente, com um intenso fluxo de capitais, mercadorias e de pessoas, organizadas em regiões

metropolitanas, pode ser melhor alcançado, em especial, quanto as questões ambientais e de desenvolvimento sustentável, se houver uma atuação efetiva, em prol dos interesses regionais, através da governança interfederativa, mediante a cooperação e ação integrada dos Municípios envolvidos, do Estado e da sociedade civil.

### **5.1. As regiões metropolitanas e a governança**

Nas áreas urbanas, com grandes concentrações demográficas, pode ser constatada a maior parte dos problemas da vida cidadina, que ensejam impactos ambientais globais, tais como a precariedade das moradias; as dificuldades inerentes a mobilidade urbana, seja pela deficiência do transporte público de qualidade, como pela acessibilidade das vias públicas; a falta de saneamento básico; a crise hídrica, dentre outros problemas das sociedades contemporâneas.

Segundo Sorensen e Okata (2011), considerando que as cidades são insustentáveis por sua própria natureza, o desafio é buscar vias para a redução do impacto ambiental causado por estas, o objetivo não são cidades sustentáveis por si próprias, mas que contribuam para o desenvolvimento sustentável, hipótese que pode ser melhor alcançada por intermédio da atuação conjunta de entes locais.

A instituição de regiões metropolitanas pelos Estados, autorizada pelo artigo 23, § 3º, da Constituição Federal (BRASIL,1988), para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos Municípios que a compõem, pode ser um importante instrumento, para superar os desafios inerentes ao meio ambiente urbano.

A urbanização e seus consectários não respeita os limites administrativos das cidades e a autonomia municipal, consagrada nos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, “c” da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que não pode ser um obstáculo para solução de demandas complexas que extrapolam o território dos Municípios, posto que a função dos entes federativos é garantir o bem-estar aos seus habitantes.

A organização de regiões metropolitanas, mais do que um meio facilitador é uma preeminente necessidade para o alcance do desenvolvimento sustentável, visando propiciar soluções compartilhadas, seja em termos difusos, para questão ambiental global, bem como para problemas coletivos, cuja solução somente poderá ser integrada e consensuada, como transporte e acessibilidade; saneamento básico, envolvendo a destinação de resíduos sólidos e o esgotamento sanitário, dentre outros. Como Baptista e Meneghello (2018, p. 15) elucidam:

Vivemos em espaços conurbados, consumimos insumos vitais como a água proveniente de mananciais situados distantes de nossas cidades, bem como despejamos nossos dejetos e resíduos para além desses limites. Compreender as implicações legais dessa vida de compartilhamento permanente é fundamental para que possamos exercer plenamente a cidadania metropolitana.

O Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), representa avanço ao estabelecer diretrizes para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, além de apoio à União para ações que envolvam governança interfederativa quanto ao desenvolvimento urbano e ações integradas, através do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, previsto nos artigos 10 e seguintes da mencionada lei federal.

A viabilidade do planejamento por meio dos Municípios que integram a região e a implementação de instrumentos de forma conjunta, não deve encontrar limites em critérios políticos que inviabilizem, fundamentados na autonomia municipal, diretrizes que sejam proveitosas para a população regionalmente considerada.

A atuação dos Municípios que integram as regiões metropolitanas deve se dar através da governança interfederativa cujos princípios estão previstos no artigo 6º, do Estatuto (BRASIL, 2015). Diferentemente, de governo, esclarece Gonçalves (2014), que a governança é um processo de resolução de problemas, como alternativa, não excluindo os governos, mas ampliando a participação e a diversidade de atores, o que aumenta a possibilidade de êxito de resolução consensual, além de legitimar as ações nas diversas fases: definição do problema;

discussão sobre possíveis soluções; tomada de decisão a respeito; implementação de medidas e planos; monitoramento e fiscalização das atividades dele decorrentes.

Considerados esses pressupostos, as regiões metropolitanas como meio para viabilizar o desenvolvimento sustentável, devem contar com a articulação dos Municípios integrantes envolvidos e do Estado, de forma comprometida com os interesses comuns da população regionalmente considerada, a par de interesses políticos isolados. A governança somente será alcançada, uma vez garantida a ampla participação da sociedade, nos termos do artigo 6º, inciso V do Estatuto da MetrÓpole (BRASIL, 2015) através da gestão democrática da cidade, já prevista nos artigos 4º e 45 do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), por meio de mecanismos de participação ampliada, como debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, consagrando-se o direito à informação, a transparência e a participação na gestão regional.

## **5.2 O Estatuto da MetrÓpole e a Gestão Metropolitana**

No Brasil o poder local teve reconhecida sua autonomia federativa, junto aos demais entes políticos, com a Constituição de 1988, como sustentamos no capítulo 2, fortalecendo sua responsabilidade como gestor de políticas públicas. A par da competência própria tributária e dos recursos recebidos em razão da repartição de receitas do Estado e da União, o orçamento municipal não tem se revelado suficiente para atender as obrigações constitucionais que lhes são impostas.

A atuação por meio de regiões metropolitanas pode acarretar mais eficiência e viabilidade econômica para solução de questões que não se limitam ao espaço territorial do Município, como as relacionadas à infraestrutura, saneamento básico, política habitacional, impactos ambientais, dentre outras. Como destaca Oliveira, Pereira e Souza (2019, p. 180) sobre as regiões metropolitanas:

[...] são criadas para viabilizar o planejamento integrado e a prestação de serviços públicos de natureza comum no âmbito de municípios contíguos ou limítrofes de maneira racional e econômica. Trata-se de tendência cada vez mais presente no Brasil, já que o fenômeno da concentração urbana é uma realidade. Nesse sentido, o arranjo regional se destaca, sendo que o interesse individual e local

perde a sua preponderância no âmbito das regiões metropolitanas, dando margem ao necessário planejamento regional e integrado.

Considerando os antecedentes históricos sobre as regiões metropolitanas, denota-se que com a intensificação dos fluxos migratórios do campo para a cidade, na década de 1950, houve um processo de conurbação, tornando-se fundamental o estreitamento das relações político-administrativas entre as cidades envolvidas (AZEVEDO e GUIA, 2000).

Para Mencionio e Zioni (2017, p. 04) o fenômeno da metropolização nas cidades brasileiras passou a ocorrer no Brasil a partir da década de 1960:

(...) por meio de um intenso processo de industrialização, acompanhado do aumento de riqueza econômica, crescimento demográfico, implementação de infraestrutura e equipamentos urbanos (ruas, praças, canalizações subterrâneas, viadutos, escolas, hospitais, mercados), estrutura edilícia para abrigar o elevado contingente populacional, o que acarretou o desenvolvimento de relações sociais, comerciais, culturais e industriais. Contudo, o acelerado crescimento das cidades, decorrente da intensificação dos fluxos econômicos, sociais e culturais, gerou a expansão dos núcleos urbanos, antes circunscritos a uma única sede de município para outras cidades vizinhas, criando vínculos entre cidades de municípios próximos, gerando relações de graus distintos de interdependência.

Após a Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967) e Emenda Constitucional nº 01, de 1969 (BRASIL, 1969) foram iniciados os debates para definição de critérios das delimitações e da organização administrativa das regiões metropolitanas que somente ocorreu com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14/1973 (BRASIL, 1973), institucionalizando as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A instituição das regiões metropolitanas em 1973 atendeu aos anseios que vinham desde a década de 60, porém sob a ótica do regime autoritário. A definição das áreas metropolitanas atendeu estratégias de desenvolvimento econômico assumidas pelo governo militar e não a dinâmicas de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento (ARAÚJO FILHO, 1996).

Para Santos (2018, p. 463) houve uma proliferação formal, ou apenas legal, de regiões metropolitanas no Brasil, nas quais inexistiam relações de interdependência e conurbação visando facilitar o acesso a recursos públicos federais, uma vez que Lei Complementar 14/1973 (BRASIL, 1973) previa que os municípios inseridos nessas regiões e participantes do planejamento integrado, bem como dos serviços comuns “teriam preferência na obtenção dos recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamento e de garantias para empréstimos”<sup>58</sup>.

Como sustenta Rolnik (2000), as estruturas das regiões metropolitanas criadas nesse período eram baseadas no Poder Executivo Estadual, que tinha ampla maioria, em detrimento dos Municípios e de sua participação política. Além disso, os fundos federais que financiavam o desenvolvimento urbano, para áreas como saneamento, habitação e transportes direcionavam os recursos para as companhias estatais encarregadas de implementar as políticas públicas, sem subordinação “as próprias políticas de planejamento urbano elaboradas pelos órgãos metropolitanos” (ROLNIK, 2000).

A redemocratização trouxe novos atores e o destaque ao poder local, com autonomia, junto aos demais entes estatais, pela Constituição Federal de 1988. Pode se concluir da análise dos artigos 25, § 3º e 21, inciso IX da Constituição Federal (BRASIL, 1988) a competência exclusiva da União para estabelecer diretrizes gerais para o planejamento e execução de políticas públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, porém somente foi disciplinada a matéria, décadas depois da promulgação da Carta Constitucional de 1988, pelo Estatuto da Metrópole, Lei 13089, de 12 de janeiro de 2015 (BRASIL, 2015). Assim, incumbe aos Estados, considerando as normas gerais da legislação federal, instituir as regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões, nos termos do artigo 25, § 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

---

<sup>58</sup> “Art. 6º Os municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos” (Brasil, 1973).

As definições de aglomerações urbanas, região metropolitana e metrópole estão previstas no artigo 2º da Lei Federal 13089/2015 (Estatuto da Metrópole)<sup>59</sup>. O Supremo Tribunal Federal, em voto do Ministro Nelson Jobin, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ apresentou relevante distinção quanto às diversas formas de organização regional:

Na região metropolitana há uma relação de desigualdade entre os Municípios tendo em vista a ligação entre “centro” e “periferia”, entre “capital” e “cidades adjacentes”. Nos aglomerados urbanos, a regra é a igualdade econômica e de importância sócio-política entre municípios próximos. Já as microrregiões sugerem o agrupamento de Municípios sem o fenômeno da conurbação.

Infere-se do artigo 2º, VII da Lei nº 13.089/2015 que regiões metropolitanas são aglomerações urbanas que constituem uma metrópole e a sua disciplina se estende às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas, nos termos do artigo 1º, §1º, I do mesmo diploma legal<sup>60</sup>.

A região metropolitana “não é ente de governo”, como explica Machado Horta (1995, p. 654):

(...) Não há autonomia metropolitana dotada de quadro de competência constitucional. A Região Metropolitana encontra na pluralidade de Municípios a sua base constitutiva e nos serviços

<sup>59</sup> “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; [...]

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; [...]

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;” (BRASIL, 2015)

<sup>60</sup> “Art. 1º (...)

§ 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber:

I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;” (BRASIL, 2015)

comuns a esses Municípios a finalidade constitucional de sua criação.

Para Justino de Oliveira (2016, p. 12) quanto à instituição das regiões metropolitanas não há esvaziamento das competências municipais, apesar de existirem atividades realizadas conjuntamente pelos vários Municípios e Estado, uma vez que “não é ela uma pessoa política”. O mencionado autor destaca a competência municipal e a possível operação conjunta, que ter maior êxito, em questões que vão além dos limites territoriais das cidades:

Se aos municípios cabe operacionalizar as competências que dizem respeito às matérias de interesse local, no âmbito das regiões metropolitanas, tem-se interesses que suplantam as fronteiras da municipalidade e que podem ser melhor operacionalizados conjuntamente, constituindo o interesse metropolitano (OLIVEIRA, 2016, p. 20)

Assim, a criação de regiões metropolitanas busca a consecução dos interesses metropolitanos<sup>61</sup>, não afrontando a autonomia municipal que decorre da Carta de 1988 e que envolve a autonomia política, administrativa e financeira. O Estado, responsável por criar por lei as regiões metropolitanas, em respeito ao pacto federativo, não poderá invadir as competências municipais ou se colocar em uma posição de supremacia frente aos Municípios que integram a região, ao contrário, cria para si um dever de colaborar com o planejamento e a execução das obrigações municipais. Para Floriano Marques (2005, p. 31):

(...) a instituição de regiões metropolitanas não altera as competências municipais. Apenas cria para os Estados a obrigação de articular e corroborar para o planejamento da atuação dos municípios. Entender em sentido contrário importaria em hierarquizar competências federativas (os Estados teriam prerrogativa constitucional derivada para, por lei complementar, comprimir competências materiais de municípios situados em áreas conurbadas, gerando competências municipais desuniformes).

---

<sup>61</sup> Para Nilo de Castro (1999, p. 274): “interesse metropolitano constitui interesses comuns a e de vários Municípios. São interesses intermunicipais e supramunicipais. Não exclusivos. Numa palavra: são interesses regionais, constituindo, também, serviços e problemas comuns, regionais, a exigirem soluções comuns e regionais”.

A instituição dessas regiões se revela um meio para efetiva colaboração, planejamento e investimentos em matérias de interesse metropolitano (como transporte, infraestrutura, saneamento, habitação, entre outras), com grau de complexidade que envolve o atendimento de necessidades comuns dos Municípios envolvidos e demandam investimentos de alta monta que serão melhor obtidos e empregados com a atuação dos entes envolvidos em termos regionais<sup>62</sup>.

Como afirma Santos (2018, p. 460):

o Estatuto da Metrópole foi editado pela União com base em suas competências atribuídas pela CF para: instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (CF/1988, art. 21, inciso XX); promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF/1988, art. 23, inciso IX – competência comum da União, do Distrito Federal (DF), dos estados e dos municípios); legislar sobre direito urbanístico (CF/1988, art. 24, inciso I – competência legislativa concorrente da União, do DF, dos estados e dos municípios); e fixar diretrizes gerais sobre a política de desenvolvimento urbano (CF/1988, art. 182, caput).

Dessa forma, o Estatuto da Metrópole dispõe sobre as diretrizes gerais para o planejamento e execução das políticas pública nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ante a relevância das matérias e serviços que dependem de uma atuação regional, seja pela essencialidade da ação conjunta dos Municípios envolvidos e do Estado ou pela vantagem econômica e financeira que essa atuação pode gerar, como ocorre em temas como saneamento básico, programas habitacionais, essenciais para a qualidade de vida nas cidades e respeito a sustentabilidade ambiental.

Destaca-se que o novo marco legal do saneamento básico no Brasil, Lei Federal 14026, de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020), alterou o Estatuto da Metrópole (inseriu o inciso III, no § 1º, do artigo 1º) estabelecendo que, além das

---

<sup>62</sup> “É fato haver situações nas quais um determinado serviço público será melhor prestado, com ganhos de eficiência e economia, se o for num universo maior do que o de um único município. Em outros casos, o serviço pode ser apenas passível de ser viabilizado mediante o agir concertado entre entes federativos, seja em decorrência da própria natureza do serviço em questão, seja em função do seu elevado custo e a escassez de meios econômicos para que um ente federativo, sozinho, seja capaz de executá-lo” (OLIVEIRA, 2016, p. 32).

regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas as regras do estatuto são aplicáveis às unidades de saneamento básico<sup>63</sup>.

A instituição das regiões metropolitanas e outras formas de planejamento regional são reflexos do federalismo de cooperativo delineado pela Constituição de 1988<sup>64</sup>.

O artigo 25, §3º da Constituição de 1988 ao conceder aos Estados competência para a instituição de região metropolitana com o objetivo de organizar e integrar o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum “evidencia esse viés cooperativo, posto que permite a criação de uma área onde a cooperação é um fator impositivo e necessário” (OLIVEIRA, 2016, p. 29).

Quanto ao federalismo cooperativo, a Lei Complementar nº 140 /2011, em matéria ambiental, estabelece de forma clara a ideia de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto à proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Não poderia ser de outra forma, pois, o meio ambiente não se sujeita as fronteiras formais dos entes federativos. Os impactos locais e regionais geram efeitos globais, sendo a forma mais exitosa para a solução das questões ambientais a atuação cooperada entre os entes políticos, sociedade civil e outros atores, pela governança.

---

<sup>63</sup> § 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber:

[...]

III - às unidades regionais de saneamento básico definidas pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (BRASIL, 2015)

<sup>64</sup> O federalismo cooperativo está presente na Constituição Federal ao elencar as competências concorrentes para os entes federativos no artigo 24, a par de outros dispositivos esparsos, que invocam a ação conjunta de entes federados para a realização de seus objetivos, além do artigo 23, que trata das competências comuns, evidenciando-se a necessidade de cooperação entre União, Estados e Municípios, mesmo que não de modo expresso.

Partindo do federalismo cooperativo, as regiões metropolitanas reconhecem os interesses locais, mas propiciam decisões em caráter conjunto, como afirma Justino de Oliveira “de modo concatenado, com vistas à melhor realização de interesses comuns (dimensão do interesse local no espaço metropolitano) a todos os seus integrantes”. O Estado, por sua vez, atua ativamente como “coordenador e propositor de políticas”, em cooperação aos entes locais (Oliveira, 2016, p. 33).

Como expõe Oliveira (2021, p. 23) nas regiões metropolitanas há que se ter um “equilíbrio entre a persuasão e a autonomia dos interesses”, para buscar alternativas para o melhor planejamento e gestão na região. Para o mencionado autor “o Estado contemporâneo não é mais o imperador, mas o mediador. Ele não encontra mais espaço para impor suas condições, mas pode negociá-las” (OLIVEIRA, 2021, 23), visando a eficiência.

Assim, a adequada atuação das regiões metropolitanas, por sua vez, dependerá do necessário exercício da governança entre os entes políticos integrantes, que não poderão impor suas posições com base na respectiva autonomia federativa, mas de procurar compatibilizar os interesses envolvidos, com a necessária participação da sociedade civil, nos termos do artigo 7<sup>a</sup>, V da Lei Federal 13089/2015 (BRASIL, 2015),

O Estatuto da Metrópole expressamente reconhece dentre os princípios da governança interfederativa<sup>65</sup> a autonomia dos entes da federação, porém

---

<sup>65</sup> “Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

I – prevalência do interesse comum sobre o local;

II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

III – autonomia dos entes da Federação;

IV – observância das peculiaridades regionais e locais;

V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 ;

VI – efetividade no uso dos recursos públicos;

VII – busca do desenvolvimento sustentável.” (BRASIL, 2015)

compatibiliza com a prevalência do interesse comum sobre o local, nos termos art. 6º, I e III da Lei Federal 13089/2015 (BRASIL, 2015).

Com o advento do Estatuto da Metrópole foi estabelecida no artigo 10 (Lei 13089, BRASIL, 2015) a exigência para as regiões metropolitanas e aglomerações de um plano de desenvolvimento urbano integrado – PDUI, no âmbito da estrutura de governança interfederativa, que deve ser aprovado pela instância colegiada deliberativa, contando com a participação de representantes da sociedade civil, para posterior aprovação por meio de Lei estadual, ficando clara a exigência de um planejamento regional.

O plano de desenvolvimento urbano integrado é um instrumento de desenvolvimento urbano que estabelece as diretrizes de atuação dos entes federativos colegiados no que tange o planejamento de políticas públicas e a execução dos serviços públicos no espaço metropolitano. Sem prejuízo, poderão ser elaborados paralelamente, planos setoriais (art. 9º, inciso II da Lei Federal 13089/2015), para atividades específicas de competência metropolitana, tais como saneamento básico, o transporte coletivo metropolitano de passageiros, saúde, dentre outras.

Os planos setoriais não devem apresentar conflito com o plano de desenvolvimento urbano integrado que deve abranger somente as questões de interesse comum dos entes que integram as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. As matérias que se referem ao interesse local dos entes municipais devem ser objeto de tratamento nos respectivos planos diretores dos Municípios.

Os planos diretores municipais, por sua vez, devem ser compatíveis com os planos de desenvolvimento urbano integrado, pois, como exposto, “os interesses comuns metropolitanos devem se sobrepor aos interesses locais de cada municipalidade” (OLIVEIRA, 2016, p. 75).

Os planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), como salientado, são de competência legislativa dos Estados revelando-se imprescindível que as normas estabelecidas tenham um olhar mais amplo do que as constantes do plano diretor, de caráter local, dos respectivos Municípios que integram a região metropolitana. Para Bonizzato e Moulin (2018, p. 256) quanto ao campo da abrangência do plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI):

É claro que esta é uma avaliação de grande nível de complexidade, sobretudo prática, porque, muitas vezes, será aconselhável, útil e aceitável que um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) escape algumas fronteiras metropolitanas, com naturais previsões futurísticas de expansão de um território. E, da mesma forma, também recomendável que adentre certas particularidades municipais para poder promover, por exemplo o tão desejado e pelos autores festejado atendimento ao princípio da articulação, de magnitude ímpar em um cenário de tão gigantescas aglomerações urbanas e, por consequência, de necessidades comuns de vários municípios contíguos, mas carentes de planejamento urbano e ordenação territorial uniforme, em razão, principalmente, da até então inexistência de plano urbanístico de maior abrangência e hierarquia que o Plano Diretor, normalmente restrito aos interesses exclusivamente municipais e dos respectivos e exatos territórios. E fartos são exemplos, de acordo com o já neste trabalho afirmado, que demonstram que regiões metropolitanas possuem intensa dinâmica articulada. Transportes públicos e individuais, vias de circulação, oferta e demanda de postos de trabalho, relação moradia-emprego (casa-trabalho), entre tantas ilustrações, confirmam o que ora se corrobora.

Imprescindível que no processo de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado e em sua aplicação seja assegurada a participação popular, publicidade e acompanhamento do Ministério Público, conforme artigo 12, § 2º do Estatuto da MetrÓpole (Brasil, 2015)<sup>66</sup>, preocupação do legislador que já existia

---

<sup>66</sup> Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 2º No processo de elaboração do plano previsto no caput deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III – o acompanhamento pelo Ministério Público (BRASIL, 2015).

quando da edição do Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001), em seu artigo 40, § 4º, ao tratar do plano diretor<sup>67</sup>.

Ante a importância, considerando o objeto do presente trabalho, destaca-se que o plano de desenvolvimento urbano integrado deve contemplar no mínimo, dentre outras disposições previstas no artigo 12, § 1º do Estatuto da Metrópole: parcelamentos, uso e ocupação do solo urbano; delimitação de áreas das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como áreas sujeitas a riscos de desastres naturais; diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), temas afetos diretamente a sustentabilidade ambiental e observância da qualidade de vida no meio urbano, com a implementação de políticas públicas sociais para atendimento ao direito à moradia e saneamento básico.

Mais do que um instrumento de planejamento urbano o PDUI previsto no Estatuto da Metrópole é importante plano para atendimento da sustentabilidade ambiental no meio urbano. A omissão dos entes que integram a região metropolitana na elaboração do PDUI ou do legislador estadual quanto à sua aprovação por lei revela ausência de preocupação com as questões metropolitanas e com o desenvolvimento das cidades em prol da qualidade de vida da população diretamente afetada, bem como falta de comprometimento com as metas globais de sustentabilidade.

Além do plano de desenvolvimento urbano integrado, o Estatuto da Metrópole estabelece em seu artigo 9º outros instrumentos de desenvolvimento urbano, como: os planos setoriais, os fundos públicos, as operações urbanas consorciadas interfederativas, as zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos

---

<sup>67</sup> O artigo 12, § 2º do Estatuto da Metrópole guarda relevante semelhança com o artigo 40, § 4º do Estatuto da Cidade que dispõe:

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

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

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

urbanísticos; os consórcios públicos; os convênios de cooperação, os contratos de gestão, a compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana; as parcerias público-privadas interfederativas. Diante dos limites do presente trabalho e da importância que atribuímos ao plano de desenvolvimento urbano integrado, não aprofundaremos os demais instrumentos retro mencionados, buscando abordar a Região Metropolitana da Baixada Santista.

### **5.3. A Região Metropolitana da Baixada Santista: peculiaridades e o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI)**

Como destacamos, a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Estados a competência para criar regiões metropolitanas (art. 25, § 3º). Após a Constituição do Estado de São Paulo de 1989 (SÃO PAULO, 1989), regulamentada no que tange à organização regional pela Lei Complementar Estadual nº 760, de 1º de agosto de 1994 (SÃO PAULO, 1994) foi criada a Região Metropolitana da Baixada Santista pela Lei Complementar Estadual nº 815, de 30 de junho de 1996 (SÃO PAULO, 1996).

A Região Metropolitana da Baixada Santista é integrada por 9 (nove) Municípios: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Bertioga, Praia Grande, Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá e foi a primeira região metropolitana brasileira a ser criada sem possuir entre os entes integrantes uma capital estadual. Como sustenta Saleme; Carriço *et al* (2021) essa região é resultado de processo de urbanização intensificado pela industrialização do Estado, pós Segunda Guerra Mundial que acelerou os fluxos migratórios internos e externos ao Estado.

Na década de 1960, diante da migração para o trabalho nas indústrias de Cubatão e no Porto de Santos, a questão da moradia e dos impactos ambientais já se revelou presente, uma vez que os novos moradores se instalaram em “localizações mais afastadas nas periferias do polo regional, ou em assentamentos precários localizados nos municípios centrais da região, em áreas ambientalmente protegidas e de risco geológico e tecnológico” (SALEME; CARRIÇO *et al*, 2021, p 07).

Zundt (2006, p. 306) ao tratar da Região Metropolitana da Baixada Santista pondera, ante a contiguidade da mancha urbana, a identidade de problemas e os reflexos regionais, que as soluções sejam buscadas por meio da Região Metropolitana instituída por lei e seu arcabouço institucional, salientando:

A mancha urbana da região apresenta-se contínua e com alto grau de conurbação entre os nove municípios. Devido à configuração geomorfológica, que se apresenta no formato longilíneo, estreito, e confinado entre o litoral e o maciço da Serra do Mar, com amplos espaços cobertos por vegetação de mangue, restinga e vegetação de morros, trata-se de uma região com uma complexa relação ambiental, populacional e de atividades econômicas, que reúne vocações aparentemente díspares, como os complexos portuário e industrial de grande porte e a vocação turística, que se mesclam a reservas ambientais e áreas de proteção legal. Na região, os desafios não são limitados às questões geográfica e ambiental, mas incorporam questões regionais que abrangem planejamento, transportes, recursos hídricos, saneamento, saúde, educação, segurança, infraestrutura geral, meio ambiente e resíduos, que, por necessitar da intervenção do poder público em suas várias esferas, acabam por se caracterizar como funções de interesse comum da administração pública.

Por se tratar de uma região intensamente conurbada, os problemas comuns a todos os municípios, ao Estado e à União não podem ser resolvidos, do ponto de vista local, por meio de projetos, obras e serviços dos municípios de forma isolada, pois demandam soluções cuja complexidade extrapola e desconhece os limites físicos de cada município, isoladamente.

Os Municípios geograficamente centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista, Santos, Guarujá, São Vicente, Praia Grande e Cubatão, são os maiores concentradores de habitantes fixos, além de maiores geradores econômicos locais, com destaque para o Município polo de Santos. (GALEOTI; OLIVEIRA, 2015).

Segundo dados do último censo do IBGE (2011), que apurou dados de 2010, a Região Metropolitana da Baixada Santista já apresentava uma população aproximada de 1,6 milhão de habitantes, podendo dobrar em períodos de férias devido ao interesse dos turistas por suas praias. Quanto a economia, de acordo com levantamentos recentes da Fundação SEADE (2020b), no período de crise agravada pela pandemia da COVID 19, houve queda do PIB no 3º trimestre de 2020, em comparação com o mesmo período de 2019. Diferente de outras regiões do Estado

de São Paulo<sup>68</sup>, as únicas regiões que apresentaram decréscimos foram a de Itapeva (-2,6%) e a Santos (-0,3%), que engloba as nove cidades da Baixada Santista.

A Baixada Santista atingiu no 3º trimestre de 2020 o valor de produto interno bruto de R\$ 15,8 bilhões representando cerca de 2,63% de toda riqueza produzida no Estado de São Paulo no período, percentual relevantemente menor a períodos anteriores como o constatado pelo IBGE em 2008 que representava na época 3,2% do PIB paulista (SEADE, 2020b).

A crise econômica representa graves reflexos ante a diminuição de forma severa da oferta de empregos em toda região<sup>69</sup>, o que gera ainda maior necessidade de políticas regionais no sentido de atender a população que necessita ainda mais dos serviços públicos, revelando-se imprescindível a atuação metropolitana.

Como já salientada, a existência de problemas comuns relacionados à habitação, transporte, saneamento, saúde, ambientais, dentre outros, justificam a importância da efetiva ação regional, para a solução dos problemas metropolitanos.

Com a edição do Estatuto da Metrópole houve maior expectativa quanto à efetividade da gestão metropolitana, ainda mais em razão da Região da Baixada Santista ter sido criada em 1996 e já possuir organização institucional formada pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb), a autarquia, Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem-BS), e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (Fundo).

---

<sup>68</sup> De acordo com as estimativas da Fundação SEADE houve crescimento de 9,4% nesse trimestre no Estado. No acumulado de 12 meses, o PIB diminuiu 0,7%. O PIB cresceu na maior parte das regiões, sendo os maiores aumentos registrados em Campinas (16,4%), Sorocaba (10,0%) e na Região Metropolitana de São Paulo (9,1%). Segundo dados da SEADE (2020b), a agropecuária e a indústria tiveram uma queda de 1,9%, o que contribuiu para o resultado negativo do PIB na região de Santos. Por outro lado, segmento de serviços apresentou um crescimento de 2,3%. (SEADE. 2020a)..

<sup>69</sup> A Baixada Santista foi a região administrativa do Estado que mais perdeu empregos em julho, conforme estudos da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados que teve por base números do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério da Economia. Levantamento publicado quanto ao mesmo período apurou que o desemprego na Região da Baixada Santista cresceu cerca de 85%, na contramão do país, que já apresentava início de uma possível recuperação, sendo considerado que a perda de postos de trabalho no setor de turismo na região contribuíram para o resultado negativo (G1, 2020).

Cumprido elucidar que o Condesb é formado por representantes das prefeituras da região e do governo do Estado (indicados entre as secretarias que atuam nas funções públicas de interesse comum da região), tendo função normativa e deliberativa, para assuntos inerentes às funções públicas de interesse comum da região metropolitana, nos termos dos artigos 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 760/94 (SÃO PAULO, 1994). A participação de seus representantes é paritária entre o conjunto das prefeituras e os representantes do Estado. As funções públicas de interesse comum da região são definidas pelo próprio Condesb, nos termos do artigo 7º da Lei Complementar Estadual 760/94 (SÃO PAULO, 1994).

A Agem-BS, por sua vez, é a entidade autárquica criada pela Lei Complementar Estadual nº 853, de 23 de dezembro de 1998 (SÃO PAULO, 1998), alterada pela Lei Complementar Estadual nº 956, de 28 de maio de 2004 (SÃO PAULO, 2004), para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum<sup>70</sup>.

Além disso, há o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, cuja criação foi autorizada pelo artigo 11 da Lei Complementar 815/96 (SÃO PAULO, 1996) que instituiu a Região Metropolitana da Baixada Santista, foi regulamentado pelo Decreto Estadual no 42.833, de 28 de janeiro de 1998 (SÃO PAULO, 1998), alterado pelo Decreto Estadual no 56.635, de 1º de janeiro de 2011 (ESTADO DE SÃO PAULO, 2001).

Para Saleme; Carriço *et al* (2021, p. 08) o arranjo existente garantiu exagerado peso ao governo do Estado, em detrimento dos Municípios integrantes e à sociedade civil, cuja participação no processo de planejamento e gestão das funções pública de interesse comum é incipiente, destacando que o “Condesb ainda não possui atuação efetiva em importantes campos funcionais, como saneamento, transportes, habitação e uso do solo”, revelando-se ainda forte atuação do Estado e das empresas públicas estatais responsáveis quanto ao saneamento e transportes.

---

<sup>70</sup> O regulamento da Agem-BS foi aprovado pelo Decreto Estadual nº 44.127, de 21 de julho de 1999 (SÃO PAULO, 1999).

Quanto à habitação e uso do solo, apesar do nível de integração entre os Municípios a atuação deles ocorre de forma descoordenada, como salienta SALEME; CARRIÇO *et al* (2021), embora observem o Zoneamento Ecológico-Econômico da Baixada Santista (ZEE-BS), previsto Decreto Estadual nº 58.996, de 25 de março de 2013 (SÃO PAULO, 2013).

Em razão da Região Metropolitana da Baixada Santista já se encontrar organizada, como demonstrado, quando da edição do Estatuto da MetrÓpole, que em seu artigo 1º estabelece que as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas devem elaborar o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), aprovado mediante lei estadual, os trabalhos foram realizados pelo Condesb, por meio da Agem-BS, porém até o momento não foi editada a lei, diante do que segue elucidado.

Sobre a elaboração do PDUI da Região Metropolitana da Baixada Santista, Carriço e Saleme (2018) explicam as dificuldades encontradas, posto que apesar de tecnicamente elaborado e aprovado no Condesb, sendo a minuta de projeto de lei complementar encaminhada ao governo do Estado de São Paulo, em novembro de 2017, para apreciação e envio à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), até o momento ainda não houve a remessa pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo Estadual.

Conforme estabelecia o artigo 21, inciso I, “b” do Estatuto da MetrÓpole (BRASIL, 2015) em sua redação original incorreria em improbidade administrativa o governador ou agente público que atuasse na estrutura de governança interfederativa e deixasse de tomar as providências necessárias para elaborar e aprovar em 3 (três) anos (prazo que se esgotaria em 12 de janeiro de 2018) o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor dessa lei, mediante lei complementar estadual. Entretanto, diante da Medida Provisória nº 818, 11 de janeiro de 2018 (BRASIL, 2018a) esse prazo passou para 31 de dezembro de 2021, e, posteriormente, em razão da Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018 (BRASIL, 2018b), o dispositivo foi revogado.

Portanto, não há prazo legal final para a elaboração e aprovação do PDUI e, conseqüentemente, não há sanção para as autoridades que não realizarem as providências para tanto, o que pode ter motivado a diminuição de interesse na aprovação legislativa do plano elaborado.

Como destacado na ata da 35ª reunião extraordinária do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, realizada em 13 de março de 2019 (AGEM-BS, 2019) a baixada santista foi a primeira região a entregar o projeto de lei do PDUI ao governo do Estado, porém até o momento não houve aprovação, como segue trecho elucidativo da referida ata:

Segue trecho da ata da mencionada reunião, no qual consta a breve exposição técnica e o compromisso do Secretário Estadual de Desenvolvimento no sentido de buscar a aprovação do PDUI no 1º semestre de 2019: “[...] o Diretor Técnico da AGEM passou a palavra a Arq. Sania Baptista, para apresentação Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI BS, item III da pauta, a qual após saudar os presentes lembrou que os Conselheiros mais antigos já trataram dessa matéria que foi trabalhada por dois anos, sendo aprovado pelo Condesb em 28 de novembro de 2017 foi aprovado a nossa versão do PDUI para cumprir as exigências do Estatuto da Metrópole. Explanou como foi feito o trabalho, conduzido pela CT de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Para cumprir as exigências só o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Econômico – PMDE não era suficiente e colocou que o PDUI é composto por três pilares, quais sejam, o PMDE com suas estratégias, ações e propostas que já estavam sendo desenvolvidas, pelo Zoneamento Ecológico e Econômico – ZEE e pelo Sistema de Acompanhamento – SIMA. Foram feitas nove audiências públicas, trouxeram a sociedade civil para o processo, que elegeram representantes das funções públicas de interesse comum. Essas entidades têm acompanhado e participado de todo o processo, o Projeto de Lei está tramitando pelo Governo. Colocou que é muito bom que os planos têm que ser objeto de lei estadual e os trabalhos estão andando podendo os trabalhos serem acessados. Com o trabalho das Câmaras Temáticas e publicando os resultados o PDUI continuará sendo ajustado e atualizado. A Região Metropolitana da Baixada Santista foi a primeira a entregar o projeto de lei, o PDUI. [...] Com a palavra o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional Marco Vinholi saudou a todos os presentes [...] Estamos num momento importante, esta região é muito importante para o nosso Estado e para o nosso país. [...] Falou sobre a valorização dos trabalhos conduzidos até agora, sobre compartilhamento e sobrepor o desafio e trazer o máximo possível para o cotidiano da população, reforçou o compromisso da busca de formas de avançar em todos os setores. Destacou que é fundamental transformar os estudos técnicos em soluções para população da Baixada Santista. Disse que fez questão de vir a esta reunião para simbolizar a união com os prefeitos da região, que tem conhecimento do PDUI, que é um instrumento fabuloso para implementar e que levará à Assembleia Legislativa do Estado para tentar aprovação ainda neste semestre” (AGEM-BS, 2019).

Importante considerar a necessidade de elaboração democrática do plano de desenvolvimento urbano integrado, a qual foi observada na região da baixada santista, apesar de certas dificuldades. Para Oliveira (2016) a questão atinente à participação democrática deve ser observada tanto na elaboração quanto na fiscalização da execução do plano, sendo necessária a realização de audiências públicas e debates com representantes da sociedade civil e da população em todos os municípios membros.

Segundo Saleme; Carriço *et al* (2021, p. 11) quanto a elaboração do PDUI da baixada santista foram realizadas audiências públicas nos 9 (nove) municípios integrantes da região, em agosto de 2017, com participação considerável de munícipes, porém, “o número de participantes não foi o necessário para garantir ampla participação democrática no processo”. Além disso, em 30 de setembro de 2017, foram eleitos os quinze representantes da sociedade civil e escolhidos três representantes entre entidades credenciadas segundo as funções públicas de interesse comum.

Como destacado pelos mencionados autores, a Universidade Católica de Santos “elegeu um representante no eixo de Habitação e Desenvolvimento Urbano, que passou a integrar a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, nas questões relativas ao PDUI-BS” (SALEME; CARRIÇO *et al*, 2021, p. 11).

Após essas medidas para fomentar a participação da sociedade civil, elucidam Saleme; Carriço *et al* (2021) que esses representantes atuaram na elaboração do projeto de lei do PDUI-BS, junto aos representantes das prefeituras e do governo do Estado que compõem a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Houve continuidade de acompanhamento do PDUI por essa comissão em 2018, com reuniões mensais, na sede da Agem-BS, para debate e elaboração das frentes definidas no plano de trabalho<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Saleme; Carriço *et al* (2021, p. 13) apontam quanto a participação popular do PDUI da baixada santista: “O PDUI da RM da Baixada Santista foi o primeiro a ser realizado no estado de São Paulo, em uma época em que havia grande resistência, por parte do governo estadual, em aceitar a participação da sociedade civil no âmbito da instância deliberativa. Isso pode ser observado na primeira cartilha do processo de elaboração do PDUI da RM de São Paulo, que colocava a

Para Oliveira (2016, p. 76) uma vez concluído o processo participativo, os resultados validados pela instância deliberativa e aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana serão encaminhados para aprovação por lei e “não caberá à Assembleia Legislativa Estadual alterar ou reformar o PDUI autonomamente – exceto se este incorrer em violação à legislação brasileira”. Portanto, realizados os trabalhos técnicos e participativos de elaboração no âmbito da região metropolitana, caso não exista afronta a legislação vigente, o caminho do PDUI seria a aprovação, sem maiores delongas.

Ocorre que o Poder Executivo Estadual sequer encaminhou o projeto de lei do PDUI da baixada santista recebido para a Assembléia Legislativa de São Paulo, segundo informações apresentadas por Saleme; Carriço *et al* (2021, p. 11), em razão de discordância da assessoria técnica legislativa do governo estadual por considerar que haveria necessidade de atualização das metas definidas no plano metropolitano e por possível interesse em uma maior flexibilização de regras ambientais e do estabelecimento de “zonas de interesse metropolitano”, nas quais seria possível a realização de qualquer atividade, como segue:

[...] De acordo com essa fonte, não há previsão para aprovação da LC do PDUI da RM da Baixada Santista. Tal questionamento também foi feito por representantes da sociedade civil no processo de elaboração do plano de desenvolvimento, em função da nova conjuntura do país e da RM da Baixada Santista. Entretanto, após vários debates na Câmara Técnica de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, chegou-se à conclusão que essa questão de atualização das metas do PMDE-BS deveria dar-se por meio da implantação do Sima-BS, coordenada pela Agem-BS.

---

participação da sociedade civil apenas no final. Somente após pressão do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP), o governo aceitou criar um colegiado com participação da sociedade civil desde o início dos trabalhos. Embora o Estatuto da MetrÓpole seja claro, exigindo a participação da sociedade civil em uma instância deliberativa – ou seja, no Condesb –, o governo entendeu que, para isso, seria necessário emendar a Constituição do Estado de São Paulo. Por essa razão, para a criação do PDUI da RM da Baixada Santista, terminou-se por adotar a solução de criar uma comissão de acompanhamento da elaboração da proposta de PDUI-BS, com participação da sociedade civil”.

Um aspecto importante é que a proposta de PLC, se aprovada, transformaria o decreto de regulamentação do macrozoneamento do ZEE-BS em lei estadual, em momento em que a Secretaria de Meio Ambiente está pensando em flexibilizar as regras ambientais. Outra expectativa que havia no governo paulista, à época, era utilizar as zonas de interesse metropolitanos (ZIMs) como “território especial”, onde qualquer atividade fosse possível, nos termos da recém-aprovada Lei Federal da Liberdade Econômica (Lei no 13.874, de 20 de setembro de 2019).

No que tange a compatibilização dos planos diretores dos municípios da região ao PDUI, os mencionados autores (SALEME; CARRIÇO *et al*, 2021, p. 11), quanto ao PDUI da baixada santista, mencionam que ele incorporou o macrozoneamento zoneamento ecológico econômico (ZEE-BS) que já considerava os planos diretores municipais e não houve conflitos entre os municípios na elaboração da minuta do projeto de lei complementar do plano, destacando a compatibilidade entre o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, polo regional, com o PDUI, Lei Municipal nº 821, de 27 de dezembro de 2013 (SANTOS, 2013)<sup>72</sup>.

Ante a contiguidade entre as cidades, importante considerar quanto ao Município de São Vicente que seu Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de São Vicente, Lei Complementar Municipal 917, de 14 de dezembro de 2018 (SÃO VICENTE, 2018), revela compatibilização com o PDUI-BS, como estabelece em seu artigo 4º (que inclusive tem teor praticamente idêntico ao artigo 4º do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos) ao abordar os objetivos desse plano:

---

<sup>72</sup> Relevante a abordagem de Saleme e Carriço (2021, p. 22) sobre as dificuldades que vem sendo enfrentadas para análise pelo Executivo Estadual e encaminhamento à Assembleia Legislativa que “embora a Agem-BS não possa informar, tem-se conhecimento de que a Procuradoria Jurídica da Casa Civil colocou óbices ao envio do PLC à assembleia legislativa, com a redação originalmente proposta. A natureza desses óbices é incerta, mas resulta em um impasse que precisa ser superado pela RM da Baixada Santista. E, recentemente, prefeitos da região manifestaram intenção de retardar ainda mais o envio da propositura ao Legislativo estadual. Esse impasse tem sido agravado pelos retrocessos da gestão da política metropolitana paulista, que reorganizou administrativamente conselhos e agências metropolitanos. Além disso, determinou a liquidação da Emplasa, criada em 1975, com amplo acervo e tradição no planejamento metropolitano do estado de São Paulo, fragilizando todo o apoio técnico prestado aos órgãos regionais.”

- I – assegurar o desenvolvimento econômico sustentável do Município, observando os planos nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos, e a universalização do uso dos espaços urbanos, visando à acessibilidade, à mobilidade e à comunicação para toda a comunidade, à melhoria da qualidade de vida e ao bem-estar da coletividade, especialmente nas áreas com baixos índices de desenvolvimento econômico e social;
- II – fortalecer a posição do Município na Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS e na rede urbana nacional;
- III – adequar e promover a compatibilização do processo de planejamento econômico-ambiental e normatização do território do Município aos planos e projetos regionais, estaduais e nacionais;
- IV – promover a cooperação e a articulação com a Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM e os demais municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista, fortalecendo a gestão integrada;
- V – instituir e diversificar as formas de parcerias entre o Poder Público Federal, Estadual, Municipal, a iniciativa privada e entidades civis na elaboração e execução dos projetos de interesse público que dinamizem o setor produtivo;
- VI – promover a integração entre os sistemas municipais de circulação e transporte local e regional;
- VII – estabelecer as normas gerais de proteção, recuperação e uso do solo no território do Município, visando à redução dos impactos negativos ambientais e sociais;
- VIII – instituir os incentivos fiscais e urbanísticos que estimulem o ordenamento do uso e ocupação do solo, promovendo de forma integrada o equilíbrio econômico, social e ambiental;
- IX – orientar as dinâmicas de produção imobiliária, com adensamento sustentável e diversificação de usos ao longo dos eixos de passagem do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT e nos corredores de transporte coletivo público das áreas de centralidades com concentração de atividades não residenciais;
- X – fortalecer os mecanismos de compensação ambiental para as atividades que importem em desmatamento ou alteração dos ecossistemas originais;
- XI – priorizar a participação e a inclusão social de toda a população nos processos de desenvolvimento da cidade, em todos os setores.

Pode se concluir que, apesar dos esforços empreendidos tecnicamente pela Agem-BS e pelo Condesb, a ausência de aprovação do PDUI-BS até o momento gera atraso no processo de governança metropolitano, planejamento e execução de projetos, prejudicando medidas para a solução de graves problemas que envolvem questões como desenvolvimento sustentável da região, saneamento, habitação, meio ambiente, dentre outros, que impactam diretamente da qualidade de vida da população envolvida e tornam inviável o atendimento de metas globais, como a Agenda 2030.

#### **5.4 A Região Metropolitana da Baixada Santista e a pendularidade: causas e efeitos em detrimento da sustentabilidade**

Embora a importância do plano de desenvolvimento urbano integrado, como retro demonstrado, ante a ausência de conclusão da análise pelo governo estadual e remessa ao poder legislativo, do documento elaborado no âmbito da Região Metropolitana da Baixada Santista, os esforços para viabilizar a melhor governança interfederativa no âmbito da região devem prosseguir, ante os problemas inerentes a conurbação e a elevada integração e dependência entre as cidades.

Santos é o município polo da Região Metropolitana da Baixada Santista que é uma das regiões mais populosas e urbanizadas do Estado de São Paulo, localizando-se na área central do litoral de São Paulo,<sup>73</sup>. Segundo a Emplasa<sup>74</sup> (2018), a mencionada região, em 2015, foi responsável por, aproximadamente, 3,1% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista<sup>75</sup>, concentrava 4,05% da população estadual, ou 1,85 milhão de habitantes, considerando a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018.

Considerando o Estado de São Paulo no período (2000-2010), Santos (polo da Região Metropolitana da Baixada Santista), passou de 13º a 7º colocado no ranking do PIB municipal, evidenciando o peso do crescimento do comércio exterior

---

<sup>73</sup> Como já destacado, a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) criada pela Lei Complementar Estadual nº 815/96 (SÃO PAULO, 1996), integrada por 9 (nove) municípios: Santos, São Vicente, Itanhaém, Guarujá, Cubatão, Praia Grande, Mongaguá, Peruíbe e Bertioga

<sup>74</sup> Os dados obtidos por meio da EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. são anteriores a Lei nº 17.056/2019, que autorizou a sua extinção conforme a Assembleia Geral de Acionistas, ocorrida em 21/08/2019, que deliberou pela sua Liquidação, tendo paralisado todas as suas atividades sociais, a partir da 00:00 hora do dia 05/10/2019, prestação de serviços, bem como o atendimento ao público (EMPLASA, 2020)

<sup>75</sup> Diante da crise econômica que atingiu a região, agravada pela pandemia da COVID 19, levantamentos realizados pela SEADE (2020), apontam a redução do PIB que atingiu no 3º trimestre de 2020 cerca de 2,63% de toda riqueza produzida no Estado de São Paulo. Mantivemos o percentual apurado pela Emplasa no ano de 2015, por configurar a aparente média dos últimos anos, sendo a atual um retrato mais recente.

na economia desse polo regional na década passada, uma vez que o setor portuário é responsável por 60% das receitas municipais diretas e indiretas, e afeta profundamente a economia desse município. Os Municípios de Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande, apresentam nível de integração muito alto<sup>76</sup> e concentração do PIB em cerca de 93,61%; revelando-se marcante a concentração de riqueza na área da RMBS (CARRIÇO e SOUZA, 2015).

Ribeiro (2012) sustenta que a RMBS integra no Estado de São Paulo um conjunto de seis unidades institucionalizadas denominado Macrometrópole Paulista, juntamente com as Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP), Campinas (RMC), do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), além dos Aglomerados Urbanos de Jundiaí (AUJ) e de Piracicaba (AUP), configurando-se o que mencionado autor se refere como a “Grande Metrópole Nacional”, que possui uma intensa mobilidade pendular, dentre outros aspectos.

Cumprir definir que esse movimento de “idas e vindas” dos cidadãos, de forma cotidiana, característico do que se denomina como pendularidade decorre de diversas situações, como a concentração da maior oferta de empregos e oportunidades em centros específicos. Assim, a população, em especial das classes menos favorecidas economicamente, acaba sendo obrigada a morar em regiões cada vez mais periféricas, onde a oferta de trabalho não atende à grande demanda, condição decorrente do alto custo de vida de algumas cidades, como é o caso de Santos, na RMBS.

A consequência disso é o percurso diário para os locais que possuem a maioria das oportunidades e dos serviços, situação que gera reflexos no fluxo e na

---

<sup>76</sup> Carriço e Souza (2015) elucidam que a classificação da integração dos Município da RMBS, realizada em 2010, revela que os Municípios localizados ao redor do polo, a saber, São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande foram classificados atualmente como de nível muito alto de integração; por sua vez, Bertioga e Mongaguá foram classificadas como de nível alto de integração; e os municípios do Litoral Sul da região, Itanhaém e Peruíbe, como de nível médio de integração.

dinâmica das cidades, sobretudo no trânsito e no desenvolvimento sustentável do meio urbano.

A ausência do uso misto, com a concentração de comércios, empresas e instituições de ensino em poucos núcleos culminou na aglomeração de moradias em bairros essencialmente residenciais, o que mantém a dependência desses locais em relação aos serviços disponíveis em outros bairros ou cidades da RMBS e até mesmo de outros Municípios da Macrometrópole Paulista.

Além disso, a insuficiência de investimentos estatais e privados na produção de moradia, de infraestrutura urbana (em saneamento básico, transporte de qualidade etc.) para a população de baixa renda, aumenta mais esse deslocamento do segmento da sociedade menos favorecido economicamente.

A necessária pendularidade para o desenvolvimento de diversas atividades pelos moradores da RMBS, principalmente entre as cidades que a compõem ou com as cidades integrantes da RMSP, por meios restritos de acesso, dificulta o exercício seja do trabalho, estudo, atendimento de serviços públicos, como na área da saúde, bem como cultura e lazer, destoando dos padrões desejados de sustentabilidade.

A economia desacelerada que diminui os empregos, a pouca diversidade das atividades de comércio e serviços, o uso predominantemente residencial de algumas localidades, a ausência de instituições educacionais, em especial de nível superior em alguns Municípios, obrigada que a população, especialmente a ativa, realize constante pendularidade, através de diárias idas e vindas necessárias para a vida cotidiana. Essas circunstâncias agravam as condições ambientais, não só por atingir a qualidade do ar com o maior deslocamento de veículos automotores, mas também afetam as áreas ambientalmente sensíveis, como mangues e morros, posto que sofrem a pressão das ocupações irregulares, que acabam atingindo a balneabilidade das praias e conseqüentemente a atividade turística e econômica,

que por sua vez diminui empregos, gerando maior pendularidade, num círculo vicioso.

Segundo Cunha (2013), a mobilidade pendular é um fenômeno característico das grandes aglomerações no atual momento da urbanização brasileira, na qual se observa um aumento da complexidade socioespacial, quanto às localizações da população e atividades econômicas, sociais etc.

A RMBS é uma região dinâmica, conforme Carriço (2006, *apud* CARRIÇO e SOUZA, 2015, p. 35), mas possui “significativo passivo socioambiental, herdado da crise do estágio extensivo de produção capitalista nas décadas de 1970 e 1980”, marcado pela contaminação industrial do estuário de Santos e da Serra do Mar; pela segregação socioespacial, que promoveu a ocupação de áreas ambientalmente frágeis (encostas e manguezais, pela população de baixa renda); além da redução drástica de investimentos estatais e privados de infraestrutura e habitação para as famílias com rendimentos menores, situação que ensejou expressiva pendularidade regional, em razão das necessidades de moradia, trabalho e estudo.

A RMBS possui extrema dependência com o Sistema Anchieta Imigrantes e as ferrovias, estas últimas exclusivamente para cargas, que cruzam a capital paulista e atendem ao porto de Santos, concentrando-se em uma faixa restrita do território, ficando subordinado o acesso à rede urbana brasileira, através da RMSP. Além dessa ligação, a RMBS se comunica via rodoviária com o Vale do Ribeira e de forma muito limitada com o Litoral Norte de São Paulo.

É caracterizada a RMBS, pela diversidade de funções dos seus Municípios, além do Parque Industrial de Cubatão e do Complexo Portuário de Santos (o maior e mais importante da América do Sul), atualmente com uma parte do Porto de Santos também no Município do Guarujá. Além disso, representa destaque em termos estaduais, nos setores de indústria, e turismo, e outros de abrangência regional,

relativos aos comércios atacadista e varejista, ao atendimento à saúde, educação, transporte e sistema financeiro. Também são desenvolvidas atividades de suporte ao comércio de exportação, originadas pela proximidade do complexo portuário, o Porto de Santos, segundo a Emplasa (2018).

Para o Estado de São Paulo, o porto representa enorme avanço econômico, permitindo direcionamento de grande parcela de suas atividades industriais e agrícolas para o suprimento de mercados internacionais. De qualquer forma, a RMBS mantém sua dependência com a RMSP e a necessidade de através dela acessar o resto do país e até mesmo outros países, como Bolívia e Paraguai, como segue:

A RMBS ultrapassa os limites da Macrometrópole, diante da importância do Porto de Santos e do Parque Industrial de base de Cubatão, a RMBS possui relação dinâmica com uma hinterlândia (área de influência do complexo portuário), se estendendo além do Centro-Oeste brasileiro, alcançando países como Bolívia e Paraguai. (Carriço e Souza, 2015, p. 34)

O estudo desenvolvido pelo o Núcleo de Estudos da População da Unicamp – NEPO (2013) revelou que população pendular de Santos, Município polo da RMBS, se desloca para a RMSP e para Municípios médios da própria RMBS. Os estudantes pendulares têm como maior razão de deslocamento os cursos de graduação e pós-graduação, vindo a maior parte para o Município de Santos, pela grande concentração de instituições de ensino superior, em relação aos demais Municípios da Região. O Município de Santos apresentou na década passada o maior número de entradas, correspondendo a 60,5% da região, dos quais, 88,3% eram provenientes da própria RMBS.

A mencionada pesquisa aponta que São Vicente (considerado como cidade dormitório<sup>77</sup>) é o Município com o maior volume de pessoas a se deslocar para

---

<sup>77</sup> A expressão cidade dormitório utilizada para se referir a cidade de São Vicente, deve-se ao fato de que apesar de ser contígua a cidade de Santos, destoa do polo em desenvolvimento. Em síntese, as atividades existentes em São Vicente não são suficientes para empregar e fixar a sua população ativa, obrigando a grande maioria dos moradores a se deslocarem diariamente para Santos ou outras cidades da região metropolitana, como Cubatão, ou ainda para a capital, São Paulo e região para exercer a sua profissão ou estudos. Como discorre (Roque, 2021), “ao contrário de Santos, sua vizinha irmã, que, desde os primórdios da ocupação portuguesa se desenvolvia graças ao maior porto

outras cidades ou estados, seguido por Santos, Praia Grande e Guarujá, nessa ordem. As saídas de São Vicente equivalem aproximadamente a 38% (trinta e oito por cento), sendo que a maior parte, mais de 90% (noventa por cento) se dirigiu para própria RMBS. Os Municípios menores em número populacional como Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe e Bertioga, tiveram o maior crescimento de deslocamentos pendulares na última década, por volta de 150% (cento e cinquenta por cento). Praia Grande apresentou redução da proporção de pendulares em razão da ampliação da base econômica, com maior oferta de empregos e renda (NEPO, 2013).

Segundo o Núcleo de Estudos da População da Unicamp – NEPO (2013), a RMBS é a região metropolitana do Estado de São Paulo com maior pendularidade, decorrente da disjunção espacial existente entre a produção de moradias e das oportunidades de emprego e renda. Essa condição impacta na qualidade de vida da população, afasta a observância dos direitos fundamentais e sociais previstos na Carta Magna, bem como, em termos globais, o alcance aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, previstos na Agenda 2030.

As possíveis soluções para o planejamento urbano visando a execução de políticas públicas integradas para superar o fenômeno da pendularidade pode ser melhor tratada, através da governança, por meio da RMBS, de forma interfederativa e com a participação da sociedade civil, através de empresas privadas, organizações não governamentais e dos cidadãos, por meio dos instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015).

Tendo em vista que a vida de grande parte das pessoas não está adstrita aos limites territoriais dos Municípios, as regiões metropolitanas devem ter como objetivo otimizar o meio ambiente urbano, para que as cidades sejam espaços inclusivos, no qual a população possa exercer as atividades cotidianas, em espaços próximos a

---

exportador da América do Sul, São Vicente estagnou. No decorrer dos anos, a multiplicação de problemas concorreu para deteriorar a imagem local. A falta de oportunidades de emprego, a proliferação de favelas, o descaso do Poder Público, a inoperância política e as agressões ambientais, contribuíram para transformar São Vicente em cidade-dormitório de Santos e Cubatão. Tal situação pode explicar a renda per capita entre dois e três salários mínimos que, num passado recente, colocou a cidade numa posição inferiorizada no Estado de São Paulo. Nem mesmo a orla litorânea vicentina, apesar de sua atratividade natural garantir algumas oportunidades de emprego, escapou dessa crítica situação e, durante muitos anos, a imagem dessa estância balneária esteve ligada à poluição das praias e à degradação ambiental, à falta de segurança e à pobreza”.

sua moradia, acabando com o “vai e vem” que limita os cidadãos ao cumprimento das necessidades essenciais inerentes a atividade laborativa para subsistência própria e familiar.

A cidade deve ser mais do que um espaço para a sobrevivência humana, a qualidade de vida que propicia o melhor desenvolvimento dos cidadãos deve ser a diretriz a ser seguida de forma cooperada, adotando-se a premissa de que as regiões metropolitanas podem ser um importante instrumento facilitador, seja para atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da república conforme art.1º, inciso III, da Carta Constitucional (BRASIL, 1988), como para alcance dos ODS da Agenda 2030, dentre os quais se insere o ODS 11, cidades inclusivas e sustentáveis.

#### **5.5. O Município de São Vicente: impactos da questão habitacional**

Além dos impactos decorrentes da pendularidade retro descrita, as ocupações irregulares na relativamente extensa área de São Vicente e as dificuldades no ordenamento urbano transformam o cenário dessa cidade, projetando danos ambientais locais, regionais e globais.

A abordagem que segue sobre a cidade de São Vicente, não tem como objetivo esgotar a questão acerca da problemática habitacional da cidade, mas trazer a luz questões acerca do direito a moradia e peculiaridades vividas na cidade, que impactam na sustentabilidade do meio urbano.

O Município de São Vicente, em decorrência do alto custo da moradia no Município polo da Região Metropolitana da Baixada Santista, Santos, bem como diante da proximidade ao mencionado Município e a outras cidades que propiciam melhores condições de acesso a emprego, educação e outros serviços públicos, atrai população, na maioria das vezes mais carente, para fixar residência em seu território.

Cumprido considerar que o processo de ocupação em São Vicente ocorreu em ondas sucessivas, primeiramente em função do desenvolvimento das atividades

portuárias de Santos; depois com a expansão do setor de serviços, vinculados a demanda por áreas de lazer e turismo da população da capital e região, e ainda, diante da implantação do polo industrial de Cubatão, instalado para atender às necessidades de insumos industriais da economia do Estado e de toda a região sudeste (SÃO VICENTE, 2016b). Os estudos realizados pela Secretaria Municipal de Habitação de São Vicente avaliaram que:

Estes fatores originaram um complexo de comércio e serviços, fazendo da Ilha de São Vicente um polo regional nessa área. Essa dinâmica se refletiu na área da habitação, sendo a expansão da população muito mais rápida do que a capacidade do poder público de prover alternativas legais de moradia. (SÃO VICENTE, 2016)

O Município de São Vicente, integrante da Região Metropolitana da Baixada Santista, junto a outros 8 (oito) Municípios, possui uma população de 332.445 habitantes, conforme o censo IBGE (2011), distribuída em 14.000 (quatorze mil) hectares (POLIS, 2013). Conforme o PRIMAHD – Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas de Habitação Desconforme – RMBS<sup>78</sup>, de dezembro de 2005 (AGEM, 2005), São Vicente apresentava, à época, 25 (vinte e cinco) áreas com habitações desconforme, a maioria em área pública, sendo 15 (quinze) em área de preservação permanente, mangue ou próximo a corpos d' água, nenhuma encontra-se em unidade de conservação ambiental, 5 (cinco) delas situam-se em faixa de domínio de rodovia, 5 (cinco) em faixa de domínio da linha férrea e 3 (três) em faixa de domínio da linha de transmissão.

---

<sup>78</sup> Segundo a AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista (2005), o Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas de Habitação Desconforme – PRIMAHD tem por objetivo “identificar, qualificar e quantificar as habitações desconformes da RMBS. Partindo-se da premissa que serão necessárias intervenções compartilhadas, o PRIMAHD será fundamental para o planejamento das ações e investimentos futuros, pois estuda os nove municípios, que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista, de forma integrada. Foi estabelecida como metodologia do trabalho, a identificação de diversos aspectos que representam indicativos de desconformidades para as habitações pertencentes a RMBS. O início dos estudos deu-se através da análise dos Setores Censitários Sub-Normais do IBGE, cuja definição é transcrita abaixo: “Setor Especial de Aglomerado Subnormal – Conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada, densa, carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais””.

De acordo com o PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Vicente<sup>79</sup> (SÃO VICENTE, 2010), em 2009 já existiam 39 (trinta e nove) assentamentos precários na cidade, sendo 13 (treze) favelas, 25 (vinte e cinco) loteamentos irregulares e 01 (um) assentamento rural (Núcleo Acaraú), totalizando 27.266 (vinte e sete mil, duzentos e sessenta e seis) domicílios. Releva elucidar que destes, 60% (sessenta por cento) encontra-se na porção insular, distribuídos em 23 assentamentos e 40% (quarenta por cento) em 15 (quinze) núcleos na área continental. Há predominância de ocupações na área continental do Município, nas proximidades da Rodovia Padre Manoel da Nóbrega e Via Angelina Preti da Silva e alguns casos pontuais, a nordeste.

A Secretaria Municipal de Habitação apresentou dados mais recentes quanto a demanda habitacional em matéria jornalística publicada em agosto de 2019, revelando um déficit de habitações de cerca de 28.000 unidades em São Vicente (A TRIBUNA, 2019), na mesma reportagem mediante análise dos dados das cidades da Região Metropolitana da Baixada Santista foi constatada a necessidade de pelo menos 106 mil unidade habitacionais para atendimento da região, voltadas as famílias com renda até 3 (três) salários mínimos.

Cabe elucidar que a cidade de São Vicente revela desequilíbrio social na distribuição da população em seu território, a classe social de média à alta renda habita áreas valorizadas próximas à orla da praia, privilegiada pela presença satisfatória de infraestrutura urbana. Na região onde as famílias de baixa renda estão distribuídas, em áreas periféricas, tanto na área insular quanto na área continental do município, a presença de infraestrutura é precária e muitas vezes inexistente.

Os assentamentos precários identificados estão concentrados em áreas bem demarcadas no município, bairros periféricos, na área continental do município e nos

---

<sup>79</sup> O PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social São Vicente foi elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação de São Vicente/SP (2010) para discussão pública do Plano Estadual de Habitação – PEH/SP. As principais questões enfrentadas na elaboração do PLHIS SV foram: “a identificação e quantificação dos assentamentos precários e definição das tipologias; análise de cenários futuros; previsão da demanda demográfica futura; ampliação das intervenções de recuperação socioambiental; elaboração de critérios de atendimento; levantamento das terras passíveis de serem utilizadas, principalmente para HIS; necessidades habitacionais e custos de atendimento; proposição de políticas preventivas”.

morros na divisa com o município de Santos, com algumas ocorrências em outras áreas da cidade, muitas vezes em áreas de preservação permanente.

Aspecto relevante de São Vicente a ser considerado, que não destoaria de outras cidades da região (como é o caso de Santos), é a escassez de terras disponíveis para a implantação de projetos habitacionais dada a grande concentração populacional na ilha, onde se desenvolvem praticamente todas as atividades de caráter produtivo, geradoras de emprego e renda. Em razão disso, busca o Município esgotar as possibilidades de atendimento habitacional nestes limites territoriais (SÃO VICENTE, 2016b).

Conforme constatado pela Secretaria Municipal de Habitação (SÃO VICENTE, 2016b) uma significativa parcela dos “núcleos favelados” se encontra ao longo dos córregos e canais que cortam o município. Além disso, grande parte dos assentamentos na área insular está situado em áreas sujeitas a inundações, a precariedade do sítio onde estão implantados faz com que as moradias assumam, em sua maioria, um caráter provisório, ou seja, as construções apresentam uma baixa qualidade construtiva e um alto índice de adensamento, mesmo quando as ocupações tenham acontecido há mais de duas décadas (SÃO VICENTE, 2016b).

Conforme dados do IBGE (2011)<sup>80</sup>, em confronto aos dados do PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social São Vicente (SÃO VICENTE, 2010) retro mencionado, em São Vicente foram identificados 27 (vinte e sete) setores censitários classificados como aglomerados subnormais, somando 24.067 domicílios (23,66% do total de domicílios ocupados). São Vicente revela precariedade habitacional grave e intensa atividade econômica com crescimento populacional, juntamente com os municípios de Cubatão e Guarujá, destacando-se que todos os municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista são considerados como “de atenção” para a política habitacional.

---

<sup>80</sup> O IBGE classifica setores censitários com no mínimo 51 domicílios como aglomerados subnormais. Trata-se de uma aproximação, ainda que imprecisa e subdimensionada, do universo de assentamentos precários. São setores censitários com concentração de domicílios sem acesso a serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa (IBGE, 2011).

Consoante dados do PHLIS (SÃO VICENTE, 2010) no Município de São Vicente, à época já havia um déficit habitacional para famílias com renda familiar de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos de 19.338 (dezenove mil, trezentos e trinta e oito) unidades, sendo que desse total constatou-se no denominado “Grupo A”, 9.767 (nove mil setecentos e sessenta e sete) famílias residentes em assentamentos precários e no “Grupo B”, 9.388 (nove mil, trezentos e oitenta e oito) famílias residentes fora de assentamentos precários.

O Município de São Vicente concentra grandes bolsões de pobreza e, conseqüentemente, de precariedade habitacional grave. O governo municipal possui histórico de realização de intervenções em assentamentos precários, a partir da década de 90, tendo como o mais conhecido, a urbanização e regularização fundiária da favela México 70 e outros projetos como a intervenção no Sá Catarina de Moraes; o Programa de Regularização Fundiária Sustentável; o projeto Jóquei Bairro Cidadão, com a regularização fundiária de parte do Sambaiatuba<sup>81</sup>, com investimentos do BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento (SÃO VICENTE/SP, 2016a), por exemplo.

Conforme dados da Secretaria Municipal de Habitação de São Vicente (SÃO VICENTE, 2018), após a elaboração do PHLIS de 2009 até o final de 2016 foram produzidos e entregues 1.236 (hum mil, duzentos e trinta e seis) unidades habitacionais. Na gestão administrativa do Município, a partir de 2017 foram conferidas 1.426 (hum mil, quatrocentos e vinte e seis unidades) habitacionais. Assim, o déficit habitacional apontado pelo PHLIS (2009) de 19.338 (dezenove mil, trezentos e trinta e oito) unidades, deduzindo-se as unidades habitacionais já entregues, ou seja, 2.662 (dois mil seiscentos e sessenta e duas), restariam necessárias para atender as famílias de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimo de renda familiar por volta de 16.676 (dezesesseis mil, seiscentos e setenta e seis) unidades habitacionais. Conforme estimativa realizada pela Secretaria Municipal de Habitação

---

<sup>81</sup> Quanto a área denominada Sambaiatuba cabe esclarecer que houve recente nova ocupação em área ambiental próxima ao projeto habitacional implementado, sujeita a novas medidas pelo poder local, que necessita em especial: de auxílio técnico, medidas de segurança pública, recursos financeiros dos demais entes da federação e/ou investimento internacionais, como realizado pelo BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento na primeira parte do projeto. A ocupação irregular na área já é alvo de Ação Civil Pública, Processo nº 1000907-70.2019.8.26.0590, promovida pelo Ministério Público Estadual (Tribunal de Justiça de São Paulo, 2020).

de São Vicente, no ano de 2018, acrescentando a demanda futura para famílias da mesma faixa de renda considerada no PHLIS de 2009, para o período de 2009 a 2018 pode se alcançar um déficit habitacional de cerca de 8.000 (oito mil) unidades. Procedendo-se a soma da demanda anterior, resta apurada uma necessidade habitacional de cerca de 25.000 (vinte e cinco) mil unidades habitacionais, em 2018, para atendimento das famílias com renda entre 0 (zero) e 3 (três) salários mínimos (SÃO VICENTE, 2018).

Apesar das relevantes medidas para atendimento do direito à moradia no Município de São Vicente para a população menos privilegiada, existem ainda diversas áreas com ocupações irregulares, algumas dessas em estudos para regularização fundiária.

Considerando a área continental de São Vicente, boa parte da região é objeto de ocupação irregular, tendo construções tanto de alvenaria, como de madeira, em área privada, mas na maioria pública, inclusive em faixa de domínio da via férrea (como o Vale Novo, Nova São Vicente, Jardim Quarentenário). Nessas ocupações, em regra existe rede de água, energia elétrica, telefone, iluminação pública, o entorno possui ruas com toda a infraestrutura urbana, exceto rede de esgoto, envolvendo áreas de preservação permanente (AGEM, 2005).

Além disso, na área insular de São Vicente, a título elucidativo, na região do Dique do Piçarro e Caxeta, há construções irregulares em área de preservação permanente, tanto de alvenaria, como de madeira (barracos), ocupando área pública. Várias casas chegam até a beira do dique e outras foram construídas em palafitas, nas águas. Na ocupação existe rede de água, energia elétrica, telefone, iluminação pública, transporte público e coleta de lixo, porém não há rede de esgoto e as águas servidas são despejadas sem tratamento diretamente no dique. O entorno possui ruas com toda a infraestrutura urbana (AGEM, 2005).

As ocupações irregulares, seja em áreas públicas ou privadas é situação comum, em especial, em áreas da União, por moradias ou comércios, recentes ou de longa data, revelando no litoral paulista uma situação frequente, as quais podem ter sua regularização fundiária, observada as hipóteses legais. Regularização

fundiária é, portanto, o conjunto de processos que transformam a situação precária em situação regular, desde que essas atendam a uma série de requisitos (POLIS, 2016).

A regularização fundiária decorre dos avanços na política urbana, como sustenta Bezerra e Chaer (2020) que remontam da década de 1980, destacando-se os movimentos sociais pela reforma urbana que alcançaram a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), abrangendo a evolução conceitual do tema da regularização; ao debate em torno de temas como a função social da propriedade e direito à cidade; além da introdução de instrumentos como as ZEIS, Zonas de Especial Interesse Social, que flexibiliza os parâmetros urbanísticos para ocupações urbanas irregulares de baixa renda, como na cidade de São Vicente.

A regularização fundiária é um processo capaz de reverter a situação de irregularidade de determinada ocupação ilegal e de promover sua inserção na cidade legal, o direito à propriedade e o direito à cidade da comunidade moradora, através de um processo abrangente e multidisciplinar, por meio de instrumentos legais, que visam a solução do problema e a amplitude das diferentes dimensões: social, ambiental, urbanística e fundiária (POLIS, 2016).

A regularização fundiária objetiva respeitar o direito constitucional do ocupante do solo à moradia regular; uma vez que o acesso a terra urbanizada e o direito ao meio ambiente equilibrado devem ser implementados, conforme constitucionalmente previsto (artigos 182 e 225 da CF).

Grande parte das ocupações irregulares em São Vicente ocorrem em áreas de preservação permanente que, observados os requisitos legais, poderão ser objeto de regularização fundiária, através de autorização do órgão ambiental competente, nos termos do artigo 9º da Resolução CONAMA 369/2006.

A Lei Federal 13.465/2017 (BRASIL, 2017)<sup>82</sup>, recentemente alterada pela Lei Federal 14118, de 12 de janeiro de 2021 (que instituiu o Programa Casa Verde e

---

<sup>82</sup> A Lei Federal nº 13.465/2017 que alterou a Lei Federal 11.977/09 (BRASIL, 2009), que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e tratava da regularização fundiária urbana

Amarela) estabeleceu através de seu artigo 9º, no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana, denominada Reurb, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Foi estabelecida a data de 22 de dezembro de 2016, pelo artigo 9 § 2º da mencionada legislação federal, como novo marco temporal quanto à ocupação irregular de áreas para que seja possível a análise do direito a regularização fundiária.

No que tange as áreas de preservação permanente ocupadas irregularmente, estabelece o artigo 11, § 2º da Lei Federal 13.465/2017 que constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente nessas áreas ou ainda unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos artigos 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651/2012, o Novo Código Florestal (BRASIL, 2012), hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso, revelando preponderante análise pelo Município que tenha órgão ambiental capacitado.

Como salienta SALEME e BONAVIDES (2019, p. 54) quanto às ocupações irregulares e a regularização fundiária:

Os problemas se iniciaram com o êxodo rural e seguiram na falta de fiscalização e repreensão necessárias pelos órgãos públicos que permitam a multiplicação da informalidade ora existente. O que se observa é que o tema tem estado na pauta de governo após governo e nenhum deles buscou solução adequada ao tema. [...]  
Deve-se, portanto, evitar a informalidade de todas as formas. Porém, as autoridades investidas não podem se olvidar das pessoas de baixa renda, que não possuem formas de acessar moradia e estariam impedidas de gozar da dignidade existencial estabelecida constitucionalmente. [...] Os Municípios devem ficar atentos ao possível aumento de ocupações, evitando irregularidades e mantendo sua atenção no cumprimento das normas ambientais e urbanísticas.

Há locais nos quais a regularização fundiária é inviável, como algumas áreas de preservação permanente, nas quais a manutenção dos ocupantes não revelará melhorias ambientais, em relação à situação de ocupação informal constatada, nos termos do artigo 11, § 2º da Lei Federal 13.465/2017, tal como ocorre, considerando o Município de São Vicente, no Dique do Piçarro e Caxeta, local onde há palafitas no curso d'água e construções de madeira (barracos) na beira do dique<sup>83</sup>.

Foto 1 – Dique do Piçarro e Dique do Caxeta, São Vicente, imagem aérea



Fonte: Novo Milênio, 2011

<sup>83</sup> A região dos diques existe há mais de 30 anos quando os moradores construíram no local. Apenas um corredor separa o Dique do Piçarro e o Dique do Caxeta. O local é uma área localizada na periferia da região norte do município. Algumas casas são feitas de alvenaria e outra parte de palafitas. Os moradores vivem com um canal cortando as casas, sujeito a enchentes e toda a sorte de riscos a saúde, ante o ausência de esgotamento sanitário.

Na hipótese retro exposta, a insalubridade e risco à saúde e vida é patente, não se vislumbrando a possibilidade de regularização fundiária nas áreas que envolvem palafitas, devendo as famílias serem realocadas para outros locais. As construções irregulares nessa área são de estrutura precária, conforme apurado através do PRIMAHD – Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas de Habitação Desconforme – RMBS (AGEM, 2005), existe rede de água, energia elétrica, telefone, iluminação pública, transporte público e coleta de lixo, porém não há rede de esgoto e as águas servidas são despejadas sem tratamento diretamente no dique.

Foto 2 – Dique do Caxeta, São Vicente. Destinação do esgoto diretamente no solo e curso d'água



Fonte: G1, 2019

Conforme levantamento realizado pelo Instituto Polis (2013) em São Vicente, outros locais com ocupação em palafitas, além do retro apresentado, são os núcleos Dique Pompeba e Dique Fátima. Nessas ocupações, a infraestrutura é quase inexistente e os acessos se dão através de vielas construídas com tábuas de madeira. Os moradores estão sujeitos às oscilações das marés e, muitas vezes, são surpreendidos pelas inundações e corrosões das fundações, vivendo de forma precária e acelerando o processo de degradação ambiental do local (AGEM, 2005).

Foto 3 – Dique do Pompeba, São Vicente.



Fonte: Jornal Vicentino, 2014.

Foto 4 – Dique do Pompeba, São Vicente.



Fonte: Jornal Vicente, 2013.

As relatadas regiões demonstram que não são todas as áreas passíveis de regularização fundiária, incumbindo ao poder público municipal, através de estudos técnicos multidisciplinares, mediante a observância da legislação federal e do plano

diretor municipal avaliar, no caso concreto, a possibilidade dessa medida ou da realocação de famílias para outras áreas, incluindo-as em programas habitacionais.

Releva considerar que o custeio das medidas necessárias é insustentável pelo poder local, de forma isolada, sendo necessárias políticas públicas do Estado-nação e a atuação em governança interfederativa e global para buscar alternativas viáveis para a solução do direito a moradia, qualidade vida de milhares de famílias que sobrevivem nessas condições.

A degradação ambiental e precariedade humana de quem vive nessas áreas, gera inúmeros riscos a saúde das pessoas, sendo necessárias medidas para mitigar a afronta a dignidade da vida e sustentabilidade ambiental.

#### **5.6. O direito a moradia e a ausência do serviço de esgotamento sanitário em ocupações irregulares, breves considerações sobre São Vicente.**

A ausência de políticas públicas efetivas dirigidas às áreas de assentamentos precários gerou ocupações desordenadas, como as que existem São Vicente, geralmente às margens de mangues, de rios ou em encostas tornando a vida urbana insustentável sob vários aspectos.

Merece consideração, ainda que de forma breve, ante os limites do presente, as condições de atendimento dos serviços de água e esgotamento sanitário em São Vicente e sua clara relação com a problemática ocupação do espaço urbano.

Cumprir trazer a imagem abaixo que consta do Anexo I, do Plano de Metas de Abastecimento Público de Água e Esgotamento Sanitário da Sabesp para o Município:

Figura 5 – Área Atendível com Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário



Fonte: SABESP (2018)

Cabe esclarecer, que a área demarcada em vermelho é a “área atendível atual”, a parte demarcada em amarelo é “a área a ser regularizada e atendida” e a área demarcada em rosa é denominada “área de expansão urbana”.

Como consta expressamente do anexo de Plano de Metas de Abastecimento Público de Água e Esgotamento Sanitário da Sabesp para o Município, as áreas irregulares serão incorporadas à área atendível gradualmente após identificação e decisão em conjunto entre Sabesp e Prefeitura Municipal de São Vicente, revelando-se a preocupação com as áreas que serão objeto de regularização fundiária.

Os indicadores de abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerando como cobertura a disponibilização pela Sabesp do serviço por rede pública de abastecimento de água e esgotamento sanitário, resultaram em 2016 em:

Quadro 2: Índices de Dezembro de 2016

Sistema	Índices
Cobertura com Abastecimento de Água	99%
Cobertura com Coleta de Esgoto	80%
Economias Conectadas ao Tratamento de Esgoto	100%

Fonte: SABESP (2018)

Consta do mencionado anexo quanto as metas para cobertura com abastecimento de água e coleta de esgoto e para economias conectadas ao tratamento de esgoto, o que segue:

Quadro 3: Metas para cobertura com abastecimento de água e coleta de esgoto e para economias conectadas ao tratamento de esgoto

Ano	Índice de Cobertura de Abastecimento de Água	Índice de Cobertura de Coleta de Esgoto	Economias Conectadas ao Tratamento de Esgoto
2020	99%	85%	100%
2024	99%	88%	100%
2028	99%	93%	100%
2032	99%	95%	100%
2036	99%	95%	100%
2040	99%	95%	100%
2044	99%	95%	100%
2046	99%	95%	100%

Fonte: SABESP (2018)

As metas para São Vicente, ante o retro exposto, apesar de previstas em momento anterior a edição do novo marco legal do saneamento, Lei Federal nº 14.026/2020 (BRASIL, 2020), quanto ao fornecimento de água e esgotamento sanitário, se coadunam com o previsto, no sentido de garantir até 31 de dezembro de 2033 que 99% da população brasileira venha a ter acesso à água potável e 90% ao tratamento e a coleta de esgoto.

Levantamentos realizados sob o aspecto qualitativo do déficit habitacional de São Vicente, quando da elaboração do Plano de Trabalho Social Beira Rio II<sup>84</sup> (SÃO VICENTE, 2016) constatou que cerca de 137 mil pessoas moram em desumanas e arriscadas condições de habitabilidade. Foi estimado que, aproximadamente, 75 mil pessoas vivem em núcleos de favela, 22 mil em loteamentos irregulares e outras 40 mil pessoas em loteamentos clandestinos. Os estudos realizados indicam a existência de 17 núcleos de favelas, 3 loteamentos clandestinos e 8 loteamentos irregulares (SÃO VICENTE, 2016).

A situação muda a cada dia e se torna mais severa em razão de crises econômicas que afetam com maior rigor a população carente, o que revela a necessidade de constantes estudos sobre as ocupações irregulares em São Vicente, como na maioria das cidades brasileiras e a busca por alternativas, as quais tem se revelado inócuas, ante a omissão de uma política habitacional efetiva, por parte do governo federal, em especial para as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos (como grande parte da população vicentina).

Como considerado no estudos realizados em 2016, quanto a São Vicente:

O enfrentamento desta crise em São Vicente é dificultado pela escassez de terras disponíveis para a implantação de projetos habitacionais dada a grande concentração populacional na ilha, onde se desenvolvem todas as atividades de caráter produtivo, geradoras de emprego e renda. Daí a necessidade de esgotar as possibilidades de atendimento habitacional nestes limites territoriais. Uma significativa parcela dos núcleos favelados está localizada ao longo dos córregos e canais que cortam o município. Como a maior parte dos assentamentos está situado em áreas sujeitas a inundações, a precariedade do sítio onde estão implantados faz com que as moradias assumam, em sua maioria, um caráter provisório, ou seja, as construções apresentam uma baixa qualidade construtiva e um alto índice de adensamento, mesmo quando as ocupações tenham acontecido há mais de duas décadas.

Considerando o último censo demográfico relativo ao ano de 2010 (IBGE, 2011), São Vicente abriga uma população em sua maioria com extratos de renda baixo, como segue no quadro abaixo:

Quadro 3: Análise das classes de rendimento mensal por domicílios em São Vicente.

---

<sup>84</sup> A título explicativo a área Beira Rio II é composta pelos núcleos: Sambaiatuba, Caminho das índias, Bugre e Penedo, formam juntamente com a Área em urbanização do Dique do Sambaiatuba uma grande área de precariedade habitacional bem no centro da ilha de São Vicente e nas divisas com os Municípios de Santos e Cubatão.

Classes de rendimento nominal mensal	Domicílios	Percentual
Sem rendimento	3.897	3,83
Até 1/2 SM	991	0,98
Mais de 1/2 a 1 SM	5.931	5,83
Mais de 1 a 2 SM	16.499	16,23
Mais de 2 a 5 SM	42.590	41,89
Mais de 5 a 10 SM	22.750	22,38
Mais de 10 a 20 SM	7.291	7,17
Mais de 20 SM	1.720	1,69

Fonte: IBGE, 2011

Como exposto as famílias de baixa renda que sobrevivem nas áreas irregulares, em ocupações precárias suportam toda a sorte de riscos que envolvem a umidade, a insalubridade, problemas de saúde, como doenças respiratórias, de pele e as infecções decorrentes das águas contaminadas (POLIS, 2013).

Além da questão habitacional, se revela presente grave problema de saúde pública, uma vez que conforme levantamento mencionado do Instituto Polis (2013), considerando a cidade de São Vicente, áreas no Bairro Joquei Clube, como o Dique do Caxeta e do Piçarro, Dique do Pompeba e Dique Fátima foi constatado que não há rede de esgoto e as águas servidas são despejadas sem tratamento diretamente nos diques.

Foto 5: Resíduos sólidos e de construção civil onde antes existiam palafitas junto ao esgoto diretamente em curso d'água, em região no Bairro do Jóquey Clube, São Vicente.



Fonte: G1 (2012).

A Lei Federal nº 8.080/90 que regula as ações e serviços de saúde, incorpora o saneamento básico e o meio ambiente como fatores determinantes e condicionantes da saúde, nos termos do artigo 3º, alterado pela Lei Federal nº 12.864/13.

A situação, portanto, é grave e ocorre em diversas cidades do país, demonstrando-se dissonante dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, o ODS 6, especificamente, o “6.1 até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos; 6.2 até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto [...]”.

A inobservância do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11, quanto ao item “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”, bem como o “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”, enseja problemas relacionados não somente quanto a estrutura urbanísticas das cidades, mas a qualidade da vida humana nessas, ante o risco a saúde decorrente do inadequado esgotamento sanitário.

Como sustenta Granziera (2014, p. 125):

Nos centros urbanos, é necessário o investimento em sistemas de captação, tratamento, adução e distribuição de água, assim como de coleta, tratamento dos esgotos e disposição final dos lodos resultantes desse tratamento. (...)

O fator captação da água encontra-se estreitamente ligado à idéia do lançamento de águas servidas. Parte da água captada é devolvida após o uso. Essa devolução implica que a água servida deve submeter-se a tratamento antes de seu lançamento, para não prejudicar a qualidade do corpo receptor e, é claro, a qualidade da água captada a jusante. Em rios que banham várias cidades, conurbadas ou não, muitas vezes o ponto de captação de águas para o abastecimento de uma cidade localiza-se a jusante (rio abaixo) do ponto de despejo da cidade que se situa a montante (rio acima).

Em se tratando a cidade de São Vicente integrante de área conurbada, na Região Metropolitana da Baixada Santista, os impactos decorrentes das ocupações irregulares em palafitas, ou ainda em outras áreas, que não são servidas por sistema de esgotamento sanitário, ocasionam demasiado impacto ambiental e na qualidade de vida e saúde da população.

Por outro lado, quanto às áreas sujeitas a processo de regularização fundiária, enquanto o poder público municipal não conclui as providências técnicas necessárias e, principalmente, não obtém recursos financeiros suficientes para a consecução desse propósito, a fim de mitigar os impactos ambientais causados pela ausência de sistema de esgotamento sanitário, incumbe aos ocupantes de imóveis regularizáveis de alvenaria, realizar por si medidas alternativas individuais de coleta e tratamento de esgoto na moradia irregular.

A inadequada destinação de esgoto junto ao escoamento das águas pluviais, do dique, córregos, ou o acúmulo deste despejando-o diretamente no solo, sem dúvida ocasiona gravíssimos danos ambientais e a própria saúde individual e coletiva. A título exemplificativo, conforme a Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo (SÃO PAULO, 2009) entre as doenças transmitidas pelo contato com esgoto estão: Poliomielite, Hepatite A, Giardíase, Disteria amebiana, Diarréia por vírus, Febre tifóide, Febre paratífóide, Diarréias e disenterias bacterianas, Ascaridíase

(lombriga), Tricuríase, Ancilostomíase (amarelão), Teníase, Cisticercose, Esquistossomose e Filariose (elefantíase).

Os detritos de esgoto não podem retornar diretamente à natureza, devem passar por um processo de tratamento e destinação adequada, de responsabilidade do morador de imóvel não servido pela rede de esgoto, enquanto não regularizada a moradia e disponibilizado o sistema público de esgotamento sanitário. Conforme o artigo 45, §1º da Lei Federal 11.445/ 2007 (BRASIL, 2007), alterada pela Lei Federal 14.026/2020, novo marco legal do saneamento básico (BRASIL, 2020), na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

Incumbe ao morador do imóvel, a realização de soluções individuais, caso não exista rede de esgoto na área. Em se tratando de construção irregular, em área sujeita regularização fundiária, haverá a execução de projeto quanto ao sistema de esgoto, sendo dever dos ocupantes do local, enquanto isso, conferirem a legal destinação dos efluentes de esgoto de onde residem se pretenderem por razões sociais, permanecer nesse local (CRUZ, 2019).

A Lei Federal nº 14026, de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020) novo marco legal do saneamento básico, alterou o artigo 3º, inciso XVII da Lei nº 11445, de 05 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), definindo como “sistema individual alternativo de saneamento: ação de saneamento básico ou de afastamento e destinação final dos esgotos, quando o local não for atendido diretamente pela rede pública”

O Código Sanitário do Estado de São Paulo, Lei Estadual 10083/98 (SÃO PAULO, 1998), em seu capítulo II, quanto a “Organização Territorial, Assentamentos Humanos e Saneamento Ambiental”, estabelece especificamente em seu artigo 14, que toda e qualquer edificação, quer seja urbana ou rural, deverá ser construída e mantida, observando-se:

- I- proteção contra as enfermidades transmissíveis e as crônicas;

- II- prevenção de acidentes e intoxicações;
- III- redução dos fatores de estresse psicológico e social;
- IV- preservação do ambiente do entorno;
- V- uso adequado da edificação em função da sua finalidade;
- VI- respeito a grupos humanos vulneráveis.

Quanto ao esgotamento sanitário, referido diploma legal estabelece em seus artigos 21 e 22 que todo e qualquer sistema de esgotamento sanitário, seja público ou privado, individual ou coletivo, estará sujeito à fiscalização da autoridade sanitária competente, em todos os aspectos que possam afetar a saúde pública; bem como que os projetos de construção, ampliação e reforma de sistemas de esgotamento sanitário sejam públicos ou privados, individuais ou coletivos, deverão ser elaborados, executados e operados conforme normas técnicas estabelecidas pela autoridade sanitária competente.

O Decreto Estadual nº 12.342, de 27 de setembro de 1978 (SÃO PAULO, 1978), que aprova o regulamento a que se refere o artigo 22 do Decreto-Lei 211/70, que dispõe sobre normas de promoção, preservação e recuperação da saúde no campo de competência da Secretaria de Estado da Saúde, estabelece:

Artigo 101 - É obrigatória a ligação do prédio às redes urbanas de água e esgotos e, na falta destas, a construção de poço, com instalação de bomba e reservatório de quinhentos litros no mínimo, com canalização para a cozinha e instalação sanitária, bem como é obrigatória a instalação de fossa séptica, obedecidas as prescrições deste Regulamento.

No que tange aos locais desprovidos de sistema de esgotamento sanitário no Município de São Vicente, objeto da análise concreta, a Lei Municipal nº 607-A, estabelece em seu artigo 3º:

Os logradouros desprovidos de rede coletora de esgoto da SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, a ausência do conjunto completo de fossa, filtro anaeróbico e vala ou poço absorvente, quando tecnicamente viável, nos termos das normas da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, ou seu mau funcionamento, resultante do dimensionamento irregular ou falta de conservação e/ou limpeza, implicará na intimação do responsável para regularizar a situação no prazo de 15 (quinze) dias. Parágrafo Único. O não atendimento das providências exigidas implicará em multa diária de 50 (cinquenta) UFIRs, aplicada em dobro a cada 7 (sete) dias, até o atendimento do exigido.

As normas da ABNT aplicáveis mencionadas no dispositivo legal retro mencionado são a NBR 7229 (ABNT, 1993)<sup>85</sup> e NBR 13969 (ABNT, 1997)<sup>86</sup> as quais apontam as alternativas viáveis aos ocupantes da área, para tratamento e destinação do esgoto produzido em sua moradia. É, pois, responsabilidade do morador do imóvel, a implantação e manutenção em sua residência de sistema alternativo de esgotamento sanitário, se a área onde se localiza a habitação não é atendida pela rede pública. A ausência de cumprimento desse dever legal, quanto a regular destinação de seu esgoto, configura além de irregularidades administrativas quanto as normas sanitárias e ambientais, em tese, crime previsto no artigo 54, inciso V da Lei Federal 9.605/98, Lei dos Crimes Ambientais (BRASIL, 1998).

Dessa forma, a conduta de ocupar área irregular, sujeita a regularização fundiária, não servida ainda pelo sistema de esgoto, ante a necessidade de medidas de urbanização e infraestrutura, destinando esgoto irregularmente no escoamento das águas ou diretamente no solo, sem realizar as medidas técnicas adequadas para tratamento e destinação de esgoto, como determina a legislação em vigor, configura grave dano ao meio ambiente, à saúde pública e aos próprios moradores do local. Sustentamos que compete aos ocupantes realizarem medidas individuais alternativas de destinação de esgoto, como determina o artigo 45, §1º da Lei Federal 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), alterada pela Lei Federal 14026/2020 (BRASIL, 2020), artigo 101 do Decreto do Estado de São Paulo nº 12.342, de 27 de setembro de 1978 (SÃO PAULO, 1978); artigo 3º da Lei Municipal nº 607-A, essa última quanto ao Município de São Vicente, retro descritos.

---

<sup>85</sup> ABNT. NBR 7229. 1993. Esta norma trata de projeto, construção e operação de sistemas de tanques sépticos

<sup>86</sup> ABNT. NBR 13969. Esta norma tem por objetivo oferecer alternativas de procedimentos técnicos para o projeto, construção e operação de unidades de tratamento complementar e disposição final dos efluentes líquidos de tanque séptico, dentro do sistema de tanque séptico para o tratamento local de esgotos. As alternativas citadas devem ser selecionadas de acordo com as necessidades e condições locais onde é implantado o sistema de tratamento, não havendo restrições quanto à capacidade de tratamento das unidades. Conforme as necessidades locais, as alternativas citadas podem ser utilizadas complementarmente entre si, para atender ao maior rigor legal ou para efetiva proteção do manancial hídrico, a critério do órgão fiscalizador competente. do assunto, uma vez que em decorrência das necessidades de saneamento básico efetivo das áreas não abrangidas por sistema de rede coletora e tratamento de esgotos, se releva necessária opções coerentes com as necessidades.

O direito social a moradia não pode se sobrepor ao direito à vida, a saúde e a proteção ambiental, devendo esses direitos serem compatibilizados, incumbindo a análise pelo poder público das ocupações irregulares, cujos imóveis de alvenaria possam ser sujeitos à regularização fundiária, mas que não possuem disponível rede de esgoto, para que realizem medidas individuais alternativas, visando a sua correta destinação.

Ocorre que a implantação de sistema individual alternativo de saneamento, como define a Lei Federal 14026/2020 (BRASIL, 2020), que alterou o artigo 3º, inciso XVII da Lei Federal 11445/2007 (BRASIL, 2007), nas ocupações irregulares, até que se promova a regularização fundiária e toda a infraestrutura do sistema público da rede de esgotamento sanitário também padece de problemas.

Primeiramente, em se tratando de população de baixa renda que mora em condições precárias em loteamentos irregulares, o custeio desse sistema individual alternativo, ainda que não seja de elevada monta, pode gerar obstáculos para a implementação pelos moradores, que sequer possuem condições financeiras para sustento básico da família. Dessa forma, a construção de fossa séptica, nas áreas que não são servidas por abastecimento de esgoto, como prevê o artigo 101 do Decreto Estadual nº 12.342, de 27 de setembro de 1978 (SÃO PAULO, 1978) poderá não ser possível com recursos próprios dos moradores das áreas irregulares.

Ainda que se considere a possibilidade de atuação do poder público por meio do poder de polícia, com a fiscalização, intimação e aplicação de multas administrativas visando obrigar os moradores a instalar o sistema individual alternativo de saneamento, a impossibilidade financeira de atender as normas legais, poderá tornar inócua a previsão legal, que busca preservar a saúde pública e proteger o meio ambiente.

Em razão disso, essencial a existência de linhas de crédito para financiamento, com critérios acessíveis para a população de baixa renda, para que seja possível o custeio dessas formas alternativas de esgotamento sanitário, a fim de que os moradores dessas áreas irregulares tenham meios de custear a

implantação das fossas sanitárias em suas residências<sup>87</sup>. Outra possibilidade é o estímulo pelo poder público, por meio da governança, junto a sociedade civil e empresas para colaborar com a instalação das fossas sépticas nas ocupações irregulares de baixa renda, por campanhas públicas e possíveis estímulos fiscais (observados os critérios orçamentários e da Lei de Responsabilidade Fiscal).

De outro lado, a fossa séptica poderia ser uma adequada opção, ainda que transitória, para os imóveis construídos em áreas irregulares, desde que adequadamente projetada, construída e devidamente esvaziada e mantida a sua manutenção. Para Furigo *et al* (2018, p. 12), em seminário realizado sobre urbanização de favelas (URBFavelas), o custo de esvaziamento faz com que a operação seja negligenciada pelo morador, o que ao longo do tempo traz consequências como refluxo, contaminação do lençol freático e até mesmo desestabilização do solo, sendo muito comum “no caso de problemas no funcionamento deste sistema que o morador adote a descarga da fossa pelo sistema de drenagem superficial”. Considera ainda que:

Se as operadoras de saneamento adotassem esse tipo de solução como parte do sistema público de esgotamento sanitário, a manutenção poderia ser feita tanto de forma preventiva (programada) como corretiva. As concessionárias têm melhores condições técnicas e operacionais para garantir o bom funcionamento das fossas sépticas e até mesmo fiscalizar a qualidade do sistema implantado, evitando-se ligações com o sistema de drenagem de águas pluviais. (FURIGO, 2018, p. 12)

Dessa forma, ainda que se reconheça a importância do sistema individual alternativo para as áreas ocupadas irregularmente, sujeitas a regularização fundiária, mas ainda não servidas pela infraestrutura pública de esgotamento

---

<sup>87</sup> A título ilustrativo, o SAAE Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sorocaba (SAAE, 2021) criou um programa de doação de caixas d'água, por sistema de sorteios, para serem instaladas em imóveis que necessitem, colocando como critérios: renda familiar até três salários mínimos; cadastro atualizado do usuário junto ao SAAE; não possuir caixa d'água no imóvel; estar inscrito no Cadastro Único para programas Sociais do Governo Federal; ter o pagamento da conta de água em dia; morar em imóvel abastecido pelo Saae-Sorocaba; e o imóvel possuir estrutura para suportar o peso da caixa d'água. Da mesma forma, poderiam ser criados programas para atendimento dos imóveis sujeitos a regularização fundiária que necessitem de sistema individual de esgotamento, como medida de saúde pública e preservação ambiental. Apesar do exemplo não tratar de medida que envolve a destinação de esgoto, mas de fornecimento de água, serve como parâmetro para possíveis propostas quanto as fossas sépticas.

sanitário, a implementação da fossa séptica tem peculiaridades a serem observadas que envolvem a necessária atuação do poder público, ante a precariedade social das famílias que residem nessas condições.

Não basta a atuação inerente ao poder de polícia, visando obrigar a instalação do sistema alternativo de esgotamento pelos moradores nas ocupações, se revela necessário, primeiramente, trabalho social e técnico para colaborar com a população de baixa renda, instruindo as medidas que são necessárias para a implementação das fossas sépticas. Além disso, ante a questão econômica das famílias que ocupam essas áreas irregulares, devem ser estruturados programas de doação (com participação pela governança da sociedade civil e empresas, em especial aquelas que atuam no saneamento) dos equipamentos e serviços necessários para instalação da fossa séptica e sua manutenção, ou viabilizar o financiamento com critérios acessíveis a população de baixa renda.

Necessária essas ponderações, já que a perspectiva de universalização dos serviços de saneamento, preconizada com mais vigor pelo novo marco legal do saneamento básico (Lei Federal 14026/2020), envolve necessariamente as áreas ocupadas irregularmente, por um número elevado de famílias que teve negado o direito social a moradia.

Demandará tempo e recursos públicos para a realização da regularização fundiária que inclui a instalação de equipamentos e infraestrutura urbana, como o sistema de esgotamento sanitário para atendimento a todos, sendo necessário, enquanto isso, buscar alternativas como a retro exposta.

Considerando a cidade de São Vicente, que utilizamos a título de exemplo, ante o grande número de ocupações irregulares que existem na cidade e a severa precariedade econômica de pessoas, somente poderia se cogitar a implantação das medidas individuais de esgotamento sanitário nos núcleos passíveis de regularização fundiária e caso exista eventual destinação de recursos dos demais entes públicos (hipótese que não se tem constado ante a omissão do Estado e União com os problemas que envolvem “a cidade irregular”), bem como a atuação por governança pela elaboração de programas com a colaboração efetiva da

sociedade civil, entidades e empresas, para auxílio das famílias carentes, enquanto não esteja presente a infraestrutura pública de esgotamento sanitário.

Como abordamos, os riscos causados com a intervenção do homem na natureza aumentam nas cidades, quando as habitações são irregulares, fruto de ocupação clandestina, ocasionando além dos danos ambientais decorrentes de atos humanos praticados sem a preocupação com o solo e os recursos hídricos, afronta a legislação pátria e ao próprio direito à vida.

A regularização fundiária e as consequentes medidas de urbanização podem se revelar menos danosas ao meio ambiente, que as ocupações irregulares em áreas de preservação permanente, nas hipóteses legalmente previstas e mediante estudo e avaliação técnica multidisciplinar pelo poder público local, responsável pela ordem urbanística e uma vez implementada a infraestrutura urbana necessária, como o sistema de fornecimento de água e esgoto. De nada adianta a previsão legislativa do novo marco regulatório de saneamento no sentido de alcançar a universalização até 31 de dezembro de 2033, garantindo que 99% da população brasileira tenha acesso à água potável e 90% ao tratamento e a coleta de esgoto (BRASIL, 2020), se não forem acompanhadas de políticas públicas habitacionais eficientes para atender a demanda por moradia no meio urbano.

Por consequência, a ausência de políticas públicas especialmente voltadas para atendimento da população de baixa renda, visando eliminar a pobreza humana e todos os reflexos dela decorrentes nas cidades, impedirá o atendimento das metas globais de sustentabilidade e desenvolvimento.

### **5.7. As ocupações irregulares no meio urbano e a consequente marginalização**

Como demonstrado, a moradia é um direito social previsto constitucionalmente que abrange mais do que um lugar para morar, envolvendo condições inerentes a qualidade de vida saudável, como o acesso à água, esgotamento sanitário e todo o rol de serviços relativos ao saneamento básico, energia elétrica, além infraestrutura pública, disponibilização de escolas,

equipamentos de saúde, acessibilidade aos meios de transporte, dentre outras necessidades sociais.

Desde a década de 1970, o princípio 15 da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano (ONU, 1972) já estabelecia que se deve aplicar “planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar as repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais e econômicos e ambientais para todos

Por sua vez, as metas globais da Agenda 2030, como discorremos no presente, convergem para diversos objetivos conexos no sentido de atingir ao desenvolvimento sustentável, por meio da erradicação da pobreza (ODS 1), do acesso a água e esgoto (ODS 6); da promoção de cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), temas que demandam observância na gestão urbana e que necessitam, além de relevantes políticas públicas, da atuação por meio da governança (interfederativa e global) e da constante participação da sociedade civil.

As ocupações irregulares, em especial em vazios urbanos, que são em grande parte áreas de preservação permanente decorrem da omissão estatal e da sociedade em cumprir o seu papel.

A mera fiscalização inerente ao poder de polícia, não consegue ser onipresente, para se manter efetiva em todos os locais da cidade e em todos os momentos, visando coibir as construções irregulares para moradias. A clandestinidade das construções se avoluma fomentada pela crise econômica e pela ausência de políticas estatais, em especial do ente central, atinentes ao pleno emprego, a educação, a assistência aos desamparados, direitos sociais garantidos pelo artigo 6º da Constituição Federal.

Merece ainda que de forma breve, diante dos limites do presente, considerar que a marginalização das áreas ocupadas e o possível crescimento da criminalidade, inclusive a organizada, nos locais de ocupações irregulares de áreas

urbanas ocorre em decorrência de uma realidade que revela a omissão no atendimento dos direitos sociais dos cidadãos.

Como destaca Freitas (2000) os loteamentos clandestinos, sem a observância de normas urbanísticas gera o crescimento caótico da cidade, levando a marginalização dos seus habitantes, com o aumento das desigualdades sociais e reflexos na segurança da população local.

A busca das famílias pela moradia na denominada cidade irregular decorre da privação de uma série de direitos garantidos constitucionalmente, quanto ao mínimo existencial, que lhes obriga a alternativas desesperadas. A situação gera um círculo vicioso que, a cada dia, torna a solução mais árdua quando, além de famílias nesses locais, está presente criminalidade, prejudicando a intervenção social nessas áreas.

Como destaca Passos de Freitas (2020, p. 93):

Conforme anotado, as moradias são precárias, faltam serviços básicos, o que impede a agregação da família, afeta suas relações sociais, gerando a exclusão social, a marginalidade e a violência. De um tempo para cá, criminosos, valendo-se da estrutura dos assentamentos, sem iluminação pública, com vias de circulação inadequadas, impedindo o acesso de viaturas policiais, e da ausência do Estado, passaram a ocupar espaços nas periferias das cidades, onde encontram condições para se esconder e desenvolver suas atividades ilícitas, principalmente o tráfico de entorpecentes. Essas comunidades, devido à ausência do Estado, acabam sendo controladas por organizações criminosas, e conseqüentemente contribuem para o aumento da criminalidade nos grandes centros.

A presença da criminalidade nas ocupações irregulares prejudica a atuação estatal e torna ainda mais difícil sua contenção e medidas de regularização fundiária quando possível. Por outro lado, as famílias que vivem nesses locais acabam sendo vítimas não só da atuação de malfeitores, mas, até mesmo, por via reflexa, de ações policiais, no sentido de coibir a criminalidade que se instala nessas regiões.

Quanto à cidade de São Vicente que utilizamos para elucidar parte do objeto da pesquisa, justamente nas áreas que apresentamos fotografias dos diques ocupados irregularmente, ao ser realizada força-tarefa, com a atuação do poder local e do Estado de São Paulo, para congelamento da invasão e outras providências de contenção, visando a futura regularização fundiária de parte da área, um policial foi alvejado por um tiro na cabeça por criminosos de “toçaia” na ocupação do Dique do Piçarro e Caxeta.

Cumprir considerar que a força-tarefa decorreu do cumprimento de decisão judicial liminar proferida nos autos de Ação Civil Pública, em trâmite na Justiça Federal (Processo nº 0007652-94.2016.403.6141) tendo a polícia militar ingressado na área para acompanhar os trabalhos do Município de São Vicente que procederia a retirada de eventuais demarcações de novas áreas para construção de casas e material de construções em estágio inicial, inacabadas. Cabe trazer transcrição da matéria jornalística de 07 de maio de 2019 (G1, 2019):

Policia Militar é atingido na cabeça durante troca de tiros em SP  
Segundo a PM, equipes entraram na comunidade em São Vicente, no litoral paulista, para fazer a segurança de uma força-tarefa. Dois suspeitos também foram baleados e morreram. Um policial militar foi baleado durante uma troca de tiros no início da manhã desta terça-feira (7) em São Vicente, no litoral de São Paulo. A bala atingiu a cabeça do agente que foi socorrido, passou por cirurgia e está em estado grave. O estado de saúde é estável. Dois suspeitos de participação na troca de tiros foram baleados e morreram.

A troca de tiros aconteceu no Dique do Piçarro após a equipe de policiais entrar na comunidade para verificar a viabilidade da ação e estabilização da área onde seria realizada a força-tarefa pela Prefeitura de São Vicente. Os policiais foram recebidos com tiros, segundo a polícia, e revidaram.

Houve troca de tiros dentro da comunidade e o policial militar, de 42 anos, foi atingido por um disparo na cabeça. Outros dois suspeitos também foram atingidos e não resistiram aos ferimentos.

O policial socorrido para um hospital da região e, de acordo com a assessoria da unidade, foi sedado, entubado e passa por cirurgia. O policial está sob os cuidados da equipe de neurologia e, após a cirurgia, foi encaminhado à Unidade de Terapia Intensiva (UTI), onde segue em estado grave.

Força-tarefa

A ação desta terça-feira cumpriu liminar expedida pela Justiça Federal, objeto de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo para combater ocupações irregulares na região do Dique do Piçarro/Caixeta.

A ação não envolve moradias, apenas a remoção de coqueiras, garagens e comércios irregulares construídos em torno do Dique das

Caixetas. Antes da operação, os proprietários desses locais já haviam sido notificados recebendo prazo para a eliminação desses espaços, o que não foi atendido por todos. Mesmo após a troca de tiros, a Polícia Militar decidiu manter a ação. A remoção desses espaços irregulares também permitirá a limpeza do canal, antiga reivindicação dos moradores, o que poderá minimizar os alagamentos naquela área.

A criminalidade coexiste em grande parte das áreas ocupadas junto às famílias, o que torna o trabalho mais árduo, porém necessário para a solução de tão grave problema que atinge a dignidade de vida das pessoas que sobrevivem nesses locais e para alcance das metas de sustentabilidade global. A regularização fundiária é um processo que conduz as comunidades a condições de cidadania e promove a redução da marginalidade social. Para Passos de Freitas (2020, p. 97):

Na medida em que o assentamento é regularizado, ou seja, são abertas ruas transitáveis, as casas são identificadas, são implantados os sistemas de água potável, saneamento, iluminação pública, áreas de lazer, espaços públicos, escolas, transporte público, as famílias não mais se sentirão excluídas e não se sujeitarão às ordens das organizações criminosas. A ausência de tais serviços, como é sabido, concorre para a atividade das organizações criminosas. E, com o ordenamento urbanístico e a presença do Estado, os moradores locais poderão se livrar do domínio de tais organizações. Os jovens não serão cooptados.

Dessa forma, podemos considerar que somente o trabalho conjunto de todos os entes federativos, com a participação da sociedade civil, poderá gerar a expectativa de um futuro melhor para essas famílias e para toda a humanidade.

## 6. CONCLUSÃO

A partir das questões tratadas na tese, as conclusões a que se pode chegar se referem à necessidade de tratar as questões ambientais, sobretudo no meio urbano, sob uma nova ótica.

O meio ambiente não se submete às fronteiras das nações. Esse aspecto reforça a superação dos conceitos clássicos do Direito Internacional acerca do reconhecimento tão somente dos Estados e Organizações Internacionais como sujeitos de direito, partindo-se para uma nova concepção de atores internacionais que atuam em governança para a solução dos problemas globais complexos.

Dessa forma, enquanto a governabilidade advém de atividades decorrentes de uma autoridade formal, a governança refere-se a uma atuação coordenada de entes políticos que podem incluir, mas não se limitam, ao poder central, empresas, organizações não governamentais, entre outros atores sociais, fundada na ideia de cooperação, na busca de objetivos comuns.

A superação das concepções tradicionais do Direito Internacional melhor se coadunam com a globalização, que atualmente supera os aspectos econômicos, tendo um caráter social e político, revelando, quanto ao enfrentamento de temas importantes para a humanidade, que os critérios nacionalistas se encontram ultrapassados, uma vez que os complexos problemas enfrentados na atualidade atingem a todos.

Dentre os problemas globais, a proteção ambiental necessita da atuação articulada, por meio de novos arranjos institucionais, em uma abordagem mais condizente com a sociedade atual, objeto de estudo do Direito Ambiental Internacional.

A Agenda 21, com os Objetivos do Milênio (ODM), a atual Agenda 2030, com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) demonstram que a *soft law*, pode ser um meio exitoso para que de forma consensual sejam estabelecidos compromissos que visem avanços, no sentido de alcançar a preservação ambiental

e a dignidade humana. A consciência dos riscos globais conduz a busca por soluções que envolvam a ideia de colaboração, gerando um efeito positivo de contágio entre as nações e os atores internacionais, para atingir as metas de sustentabilidade.

Diante disso, partindo-se do reconhecimento da necessária cooperação, a paradiplomacia decorre da atuação de entes políticos não centrais, como o estado subnacional e o poder local nas relações internacionais, de forma autônoma, mas colaborativa ao Estado Nação e a consecução das metas globais. Os entes políticos distintos do ente central, em razão da globalização inerente a esfera ambiental tem papel relevante e legítimo, pois apesar de não serem dotados de soberania possuem a autonomia garantida no pacto federativo que lhes outorga competências próprias e deveres a serem cumpridos.

Considerando a federação brasileira, o poder local é revestido de uma série de competências que lhes são constitucionalmente impostas, que os obriga a buscar alternativas como a atuação paradiplomática em redes globais ou entre as cidades de outros países, para partilhar experiências, obter recursos, realizar treinamentos, compartilhar conhecimento técnico, entre outras atividades que possam tornar a gestão das cidades mais eficiente, em prol dos cidadãos e dos objetivos globais.

A paradiplomacia deve, pois, ser respeitada pelo Estado Nação a quem incumbe reconhecer: a insuficiência de suas políticas públicas e atuação para solucionar os complexos problemas ambientais globais; a ausência de conhecimento das peculiaridades locais e das demandas que envolvem a sustentabilidade nas diversas cidades de um país de dimensões continentais como o Brasil.

Esses novos eixos que permeiam o direito ambiental internacional, e os compromissos de cada ente - poder central, poderes locais, sociedade civil, iniciativa privada - no que toca aos ODS, verificam-se entraves para que os municípios possam atuar de forma mais positiva. A autonomia prevista na Constituição Federal de 1988 aos Municípios brasileiros, que já era reconhecida

quanto aos Estados subnacionais nas constituições anteriores, tem revelado a fragilidade do pacto federativo, uma vez que os entes locais não têm em regra suficientes recursos financeiros para atender as competências constitucionais que lhes cabe.

No Brasil, é no Município que o cidadão vive e, perante esse ente público que detém maior proximidade, busca o atendimento de suas necessidades básicas, os direitos fundamentais e sociais de 2ª geração (ou dimensão), como saúde, moradia, e de 3ª geração (ou dimensão) meio ambiente sustentável.

Considerando a Constituição brasileira e diante da importância para a sustentabilidade global, a política urbana, competência dos Municípios, inclui um feixe de obrigações que envolvem desde medidas para a observância da função social da propriedade, como a disponibilização de infraestrutura e equipamentos públicos para a vida das pessoas nas cidades. Mais de 84% da população brasileira vive nos centros urbanos, ocorrendo nessas áreas graves impactos ambientais decorrentes, entre outras situações, de ocupações irregulares pelas famílias de baixa renda que não tem atendido o direito à moradia.

Necessário reconhecer que a aparente omissão do poder público, por vezes decorrente de suas próprias limitações financeiras e orçamentárias, pode ensejar o surgimento de realidades distintas em uma mesma cidade ou região. As desigualdades sociais no meio urbano apresentam cidades que em parte resplandecem prosperidade, com diversidade de serviços e equipamentos públicos, coexistindo com bolsões de pobreza, nos quais os cidadãos sobrevivem com toda a sorte de privações, de forma indigna e insustentável em termos globais, como é o caso das ocupações irregulares em áreas de preservação permanente.

A pobreza humana e a ausência de políticas públicas eficientes geram relevantes impactos nas cidades que conflitam com as metas globais.

Grande parte das cidades brasileiras está localizada em áreas conurbadas que integram regiões metropolitanas. Diante disso, as regiões metropolitanas podem ser um instrumento de governança poderoso para que, os Municípios e

Estados possam, de forma cooperada e conjunta, planejar, executar e viabilizar economicamente o desenvolvimento de funções de interesse comum em benefício da população envolvida. O federalismo cooperativo preserva a autonomia dos entes públicos, mas conduz nas regiões metropolitanas à prevalência do interesse metropolitano sobre o local, em benefício das necessidades regionais.

Nas regiões metropolitanas, a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) é uma obrigação legal prevista no Estatuto da MetrÓpole, um instrumento fundamental para a gestão metropolitana. A Região Metropolitana da Baixada Santista, apesar de ter elaborado tecnicamente o PDUI e ter encaminhado para o governo estadual para aprovação por lei, ainda não tem esse instrumento por possíveis impasses políticos, o que prejudica o desenvolvimento sustentável da região.

A Região Metropolitana da Baixada Santista é integrada por Municípios com realidades sociais e econômicas distintas, em que pese à proximidade entre as cidades. São Vicente, considerada cidade-dormitório (pela falta de oportunidades de emprego), localizada em área contígua ao Município polo de Santos, concentra elevada população de baixa renda que, sem alternativas de moradia na cidade regular, ocupa áreas de preservação permanente, como mangues, beira de cursos d'água, cume de morros, em busca de um local para sobreviver.

Apesar da diversidade entre os 5570 Municípios brasileiros e suas regiões, as questões que envolvem a precariedade presente nos centros urbanos apresentam semelhanças, considerando o histórico nacional que padece de programas eficientes que envolvam desde a produção de moradia para famílias de baixa renda, além de outras questões atinentes a observância de direitos fundamentais e sociais à população, como o saneamento básico.

Inegável que as ocupações irregulares no ambiente das cidades ocasionam graves impactos ambientais globais, colidindo diretamente com as metas da Agenda 2030, em especial o ODD 11, cidades e comunidades sustentáveis e o ODS 6, acesso a água tratada e esgoto para todos, uma vez que a ausência de

moradia regular, impede o acesso ao devido saneamento básico, além de negar qualidade de vida às pessoas, afrontando a dignidade da pessoa humana.

Importante considerar que a governança interfederativa nas regiões metropolitanas e a governança global, por meio da paradiplomacia revelam possibilidades para a superação de problemas que demandam ação local, mas dependem de atuação regional e internacional para atendimento das metas de sustentabilidade e preservação da vida digna no planeta.

Outrossim, ante o cenário de crise econômica agravada, em termos globais pela pandemia da COVID 19, bem como o distanciamento e certa negligência do ente central, tornou ainda mais urgente e necessária a atuação do poder local para atendimento das necessidades imediatas de sua população.

No Brasil, infelizmente, ainda não houve um real reconhecimento da relevância das necessidades locais e regionais para o alcance das metas necessárias ao desenvolvimento do Estado Nação. Enquanto não houver uma justa conjugação entre os interesses políticos e públicos, em prol das cidades e regiões metropolitanas, restará à sociedade obrigada a buscar, quando possível na via judicial, o atendimento de direitos sociais básicos para a vida humana.

Consideramos que a fragilidade do pacto federativo nacional, que apesar de conferir autonomia aos entes distintos do poder central, mantém a concentração de recursos tributários na União, deixando, em especial, para grande parte dos Municípios, uma série de obrigações desprovidas da coerente e suficiente fonte de custeio, deve servir de incentivo para os entes locais atuarem por meio da governança.

O fato de os Municípios terem se fortalecido como ente estatal, sob o ponto de vista constitucional, e possuírem demandas concretas que não são devidamente atendidas pelo ente central e estados subnacionais, deve servir de mola propulsora para buscar alternativas, como a inserção internacional dos governos locais, sendo a atuação em redes de cidades uma possibilidade facilitadora das ações.

Dessa forma, podemos concluir que os entes locais, além do fortalecimento regional, entre as cidades que integram as regiões metropolitanas, devem procurar a atuação internacional, por meio da paradiplomacia.

Cidades no Brasil, como São Paulo, Rio de Janeiro, dentre outras, vem consolidando sua atuação internacional, sem oposição pelo estado central, medida que deve ser cada vez mais impulsionada ante a natural globalização desses municípios, bem como deve servir de exemplo para outras cidades.

Na Região Metropolitana da Baixada Santista, cidades como São Vicente, utilizada como exemplo de Município com intensa demanda habitacional para cidadãos de baixíssima renda, com precário orçamento e com uma população extremamente necessitada da estrutura pública estatal, precisam se estruturar administrativamente para buscar a atuação paradiplomática, visando à obtenção de recursos e de ações efetivas para a consecução das elevadas demandas sociais de inatingível atendimento pelo ente local de forma isolada.

Em razão disso, entendemos que é imprescindível a atuação do poder local, regionalmente e de forma paradiplomática, seja para obtenção de recursos financeiros em âmbito internacional, como para a capacitação e compartilhamento de experiência com entes de outros Estados ou por meio da atuação em redes globais de cidades.

Por fim, considerando que a governança viabiliza a atuação legítima dos entes distintos do Estado-Nação, o poder local deve, pois, buscar de forma democrática, exercer seu papel constitucional, no sentido de atender, da melhor forma, as necessidades de sua população, com isso impulsionando o alcance das metas globais de sustentabilidade, em prol da dignidade de vida no planeta.

## REFERÊNCIAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 7229**. 1993. Esta norma trata de projeto, construção e operação de sistemas de tanques sépticos. Disponível em: [https://acguasana.com.br/legislacao/nbr\\_7229.pdf](https://acguasana.com.br/legislacao/nbr_7229.pdf). Acesso em: 15 mar. de 2020.

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 13969**. Esta norma tem por objetivo oferecer alternativas de procedimentos técnicos para o projeto, construção e operação de unidades de tratamento complementar e disposição final dos efluentes líquidos de tanque séptico, dentro do sistema de tanque séptico para o tratamento local de esgotos. Disponível em: [https://acguasana.com.br/legislacao/nbr\\_13969.pdf](https://acguasana.com.br/legislacao/nbr_13969.pdf). Acesso em: 15 mar. 2020.

ABRÚCIO, Fernando L. **Os barões da federação**. São Paulo:, Revista Lua Nova, nº 33, 1994.

AGÊNCIA BRASIL. **Especialistas alertam para risco de pandemias globais**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-09/especialistas-alertam-para-risco-de-pandemias-globais>. Acesso em: 10 set. 2020.

AGEM-BS. Agência Metropolitana da Baixada Santista. **Ata da 35ª Reunião Extraordinária do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista**. 2019. Disponível em: <https://www.agem.sp.gov.br/?p=1047>. Acesso em: 20 jan. 2021.

AGEM BS – Agência Metropolitana da Baixada Santista. **PRIMAHD – Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas de Habitação Desconforme – RMBS**. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/midia/PRIMAHD-Sao-Vicente-parte-1.pdf>. Acesso em: 15 mar. de 2020.

AMM – Associação Mineira dos Municípios. **Os Municípios e a Arrecadação das Receitas Próprias**. Disponível em: <https://portalamm.org.br/tributario-os-municipios-e-a-arrecadacao-das-receitas-proprias/>. Acesso em: 20 out. 2020.

ANA – Agência Nacional de Águas. Ministério do Desenvolvimento Regional. **ODS 6 no Brasil: Visão da ANA sobre os indicadores**. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/publicacoes/ods6/ods6.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

ANDRADE, Júnio Mendonça; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. **Formação do federalismo norte-americano e do federalismo brasileiro**. Aracaju: Interfaces Científicas – Direito. v.5, n.2, p.29-36, fev. 2017.

ANDRADE, Leandro Teodoro; BREVIGLIERI, Zulaiê Loncarcci. **Direito à Moradia e Gentrificação: A Política de Aluguel em Foco**. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Brasília, v. 2, n. 1, p. 117, Jan/Jun. 2016.

ANTUNES, LEDA. **Minha Casa perto do fim? Programa habitacional popular faz 10 anos com menos dinheiro e sob pressão para mudar nome e regras**. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez->

anos/#cover. Acesso em > 10 ago. 2020.

APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependências: as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

ARAÚJO FILHO, V. F. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E.D. e ZVEIBIL, V.Z. (orgs.). **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Ibam, 1996, p.49-70.

A TRIBUNA. **Bairros da orla de Santos concentram 42% das infecções por coronavírus**. Disponível em: <https://www.atribuna.com.br/cidades/santos/bairros-da-orla-de-santos-concentram-42-das-infec%C3%A7%C3%B5es-por-coronav%C3%ADrus-1.98299>. Acesso em 24 abr. 2020.

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. **Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias**. Revista Katálysis, nº 13, p. 201-209, 2010.

AZEVEDO, Sérgio; GUIA, Virginia R. dos Mares. **Reforma do Estado e Gestão Metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte**. Cadernos de textos. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, nº 02, ago. 2000, p. 103-120.

BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. **Rever ou Romper com Vestfália? Por uma releitura da efetiva contribuição dos acordos de paz de 1648 à construção do modelo vestfaliano de Estados**. Revista de Direito Internacional. Brasília, v. 14, n. 1, p. 358-376, 2017.

BAPTISTA, Sania Cristina Dias; MENEGUELLO, Fernanda Faria. **Prefácio**. In: SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques. Comentários ao Estatuto da Metrópole. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2018.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2ª ed, 2011.

BENJAMIN, Herman. Water Justice: The Case of Brazil. **News & Analysis. Environmental Law Reporter**. 2018. pp. 10218-10219.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; CHAER, Tatiana Mamede Salum. **A avaliação de programas de regularização fundiária de interesse social: o que conquistamos e como avançar?** Disponível em: <https://www.imed.edu.br/Uploads/A%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Programas%20de%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%ADria%20de%20Interesse%20Social%20o%20que%20conquistamos%20e%20como%20avan%C3%A7ar.pdf>. Acesso em: 15 mar. de 2020.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21 ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros Ltda., 2007.

BONAVIDES, Paulo. **O caminho para um federalismo das regiões**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 17, n. 65, pp. 115-126, jan/mar 1980.

BONDUKI, Nabil. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. 2009. Disponível em <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casaminha-vida?page=fullBO>. Acesso em 10 ago. 2020.

BONIZZATO, Luigi; MOULIN, Isabelle Esteves. PDUI (Plano De Desenvolvimento Urbano Integrado): Primeiros Aspectos, Comparações, Críticas, Conclusões, Relações e Experiências após 03 (Três) Anos de sua Criação Legal. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 4. ISSN 2317-7721. DOI: 10.12957/rdc.2018.33418. pp. 2538-2568. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33418/27226>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer Projeto de Emenda a Constituição nº 475, de 2005**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0ao1ppx31gl1b1s35c94j3hzxu109398.node0?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC+475/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0ao1ppx31gl1b1s35c94j3hzxu109398.node0?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC+475/2005). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Projeto de Emenda a Constituição nº 475, de 2005**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0vm8nn2cowatagrkdv5k3ej26719903.node0?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC+475/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0vm8nn2cowatagrkdv5k3ej26719903.node0?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC+475/2005). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República do Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição Dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 10 jul. 2020

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2015,deve m%20reger%20os%20Estados%20Federais](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2015,deve m%20reger%20os%20Estados%20Federais). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19398.htm#:~:text=DECRETA%3A,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19398.htm#:~:text=DECRETA%3A,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei 7.586, de 28 de maio de 1945.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7586.htm#:~:text=INTRODU%C3%87%C3%83O-,Art.,28%20de%20fevereiro%20de%201945](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7586.htm#:~:text=INTRODU%C3%87%C3%83O-,Art.,28%20de%20fevereiro%20de%201945). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945.** Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm). Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm). Acesso em: 10 jul. 2020

BRASIL. **Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021.** Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM16.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2016%20DE%2012%20DE%20AGOSTO%20DE%201834.&text=1%C2%BA%20O%20direito%20reconhecido%20e,titulo%20de%20Assembl%C3%A9as%20Legislativas%20Provinciaes](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2016%20DE%2012%20DE%20AGOSTO%20DE%201834.&text=1%C2%BA%20O%20direito%20reconhecido%20e,titulo%20de%20Assembl%C3%A9as%20Legislativas%20Provinciaes). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 09, de 28 de fevereiro de 1945.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCT/LCT009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT009.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Estatuto da Terra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMEN TAR%20N%C2%BA%2014%2C%20DE,Art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMEN TAR%20N%C2%BA%2014%2C%20DE,Art). Acesso: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Federal 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Federal 9.605, 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm). Acesso em: 15 mar. de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 10.257,** de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 19 de junho de 2020. 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.977,** de 07 de julho de 2009. Institui o Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Federal 11.455, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes para o saneamento básico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm). Acesso em: 15 de março de 2020.

BRASIL. **Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012.** Novo Código Florestal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 19 de julho de 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109). Acesso em: 19 jul. de 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm). Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6). Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021** Institui o Programa Casa Verde e Amarela e dá outras disposições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm#art23](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm#art23). Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 818, 11 de janeiro de 2018.** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm#:~:text=MPV%20818&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20818%2C%20DE%2011%20DE%20JANEIRO%20DE%202018.&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA,Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Mobilidade%20Urbana](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm#:~:text=MPV%20818&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20818%2C%20DE%2011%20DE%20JANEIRO%20DE%202018.&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA,Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Mobilidade%20Urbana). Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução ConCidades nº 34/2005.** Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf>. Acesso em 20 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. SNIS – Sistema Nacional de Informação Sobre Saneamento. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto. 2018.** Disponível em: [http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico\\_AE2018.pdf](http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf). Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre Atuação da Justiça nos Conflitos Fundiários Urbanos. Soluções Alternativas Para Conflitos Fundiários Urbanos.** 2013.

Disponível em: [https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/publicacoes/Biblioteca/dialogossobrejustica\\_atuacao\\_-nos-conflitos\\_fundiarios\\_urbanos.pdf/](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/publicacoes/Biblioteca/dialogossobrejustica_atuacao_-nos-conflitos_fundiarios_urbanos.pdf/). Acesso em 20 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020. Disponível em: [http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagn%C3%B3stico%20SNI%20AE\\_2019\\_Republicacao\\_04022021.pdf](http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagn%C3%B3stico%20SNI%20AE_2019_Republicacao_04022021.pdf). Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. **Resolução Conama nº 369, de 28 de março de 2006**. Publicada no DOU no 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, páginas 150 – 151. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRIGADÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas no Brasil: estados e municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

C40. **Cities Climate Leadership Group**. Disponível em: <https://www.c40.org/cities>. Acesso em: 09 dez. 2020.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Mensagem nº 589. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou Entre Organizações Internacionais, 1986**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=701DBC D1773F1FB1F2C5DA2890871FFD.proposicoesWeb2?codteor=1427770&filename=MSC+589/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=701DBC D1773F1FB1F2C5DA2890871FFD.proposicoesWeb2?codteor=1427770&filename=MSC+589/2015). Acesso em: 15 jul. 2020.

CARMELLO JR, Carlos Alberto. Políticas Públicas Ambientais e Tutela Jurisdicional Coletiva: breves reflexões. In: FREITAS, Gilberto Passos de; GRAZIERA, Maria Luiza Machado. Coordenadores. **Sobre a Efetividade da Tutela Ambiental**. Editora Millennium, 2014.

CARNEIRO, Levi. **Organização dos Municípios e do Distrito Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 1953.

CARRIÇO, José Marques; SOUZA, Clarissa Duarte. Baixada santista: pendularidade, estrutura urbana e mudanças dos padrões de integração interna e externa da metrópole litorânea paulista. In: BRANDÃO, M. V. M.; MORELL, M. G. G. DE; SANTOS, A. R. **Baixada Santista: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

CARRIÇO, José Marques; SALEME, Edson Ricardo. Dos Planos Municipais ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: A Aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado pela Região Metropolitana da Baixada Santista.

In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). **Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Brasília. p.p. 297-322, 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410\\_brasil\\_metropolitano\\_em\\_foco\\_cap10.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco_cap10.pdf). Acesso em: 10 fev. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Pacto Federativo: Aspectos Atuais. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula, **Direito Constitucional Brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CASTELLS, Manuel. Fim do milênio. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. 5 ed. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2009. v.3

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2009.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindade\\_\\_teoria\\_geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf). Acesso em: 10 dez. 2020.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros**. 2011. Brasília: CNM. Disponível em: <https://paradiplomacia.org/libro/5062020183129>. Acesso em: 20 dez. 2020.

CODATO, Adriano. **Estado Novo no Brasil: Um Estudo da Dinâmica das Elites Políticas Regionais em Contexto Autoritário**. Revista de Ciências Sociais Dados, vol. 58, nº 2, Rio de Janeiro, abr./jun. 2015.

COMIM, Flavio; BAGOLIN, Izete Pengo. **Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul**. Ensaios FEE, v. 23, p. 467-490, 2002. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2017/2398>. Acesso em 20 set. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global. Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2ª ed., 1991.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva Jur. 12<sup>a</sup> ed., 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. Série Princípios. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ed. Ática, 2004.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual**. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7651/1/td\\_2282.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7651/1/td_2282.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

CUNHA, José Marcos Pinto. **Migração e urbanização no Brasil: alguns desafios metodológicos para análise**. São Paulo Perspec. vol.19 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2005. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392005000400001&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392005000400001&script=sci_arttext). Acesso em: 10 ago. 2020.

CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves da. A Paradiplomacia como Instrumento de Participação dos Municípios no Cenário Mundial de Proteção Ambiental. **Anais do V Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional**. Santos/SP: Editora Universitária Leopoldianum, 2018. v. 1. p. 253-268. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2018/10/ANAIS-2018.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020.

CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves da. **Ocupações Irregulares e a Ausência de Esgotamento Sanitário nas Cidades, frente aos ODS 11 e 6: uma análise da questão habitacional em São Vicente-SP**. Disponível em: [http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20200121174930\\_2340.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20200121174930_2340.pdf). Acesso em: 17 out. 2020.

CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, G. R. **Os novos cenários transnacionais e a democracia assimétrica**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, vol. 2, n. 02, 2010.

CUNHA, José Marcos Pinto *et al.* **A mobilidade pendular na Macrometrópole Paulista: diferenciação e complementaridade socioespacial**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 433-459, dez 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2013-3004>>. Acesso em 18.10.2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, 2<sup>a</sup> ed., São Paulo: Saraiva, 1998.

D´AVILA, Luiz Felipe. A federação brasileira. In: BASTOS, Celso (Coord). **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista do Tribunais, p. 53-76, 1995.  
EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A, GIP/CDI, 2018. **Região Metropolitana da Baixada Santista**. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMBS>>. Acesso em: 21.10.2018.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. **Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. - em Liquidação.** Disponível em: <https://emplasa.sp.gov.br/Institucional/Detalhe/A-empresa>. Acesso em: 02 jul. 2020

ESTEVE, Gabriel Alomar. **Teoria de la Ciudad.** Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1980.

FARIAS, Valéria Cristina; REI, Fernando. ODS 8 – A importância da dimensão subnacional do crescimento econômico sustentável. Análise do ODS 8 no Estado de São Paulo. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza Machado; GONÇALVES, Alcindo. **Paradiplomacia Ambiental – Agenda 2030.** São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2020, p. 142-164. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2020/11/PARADIPLOMACIA-COMPLETO-VERSAO-EBOOK.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

FENAE. **Substituto do Minha Casa Minha Vida exclui população de baixa renda e ataca moradia de interesse social.** Disponível em: <https://www.fenae.org.br/portal/fenae-portal/noticias/substituto-do-minha-casa-minha-vida-exclui-populacao-de-baixa-renda-e-ataca-moradia-de-interesse-social.htm>. Acesso em: 20 fev. 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 34ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA, Francisco; JOLLIFFE, Dean Mitchell; PRYDZ, Espen Beer. **The international poverty line has just been raised to \$1.90 a day, but global poverty is basically unchanged. How is that even possible?** 2015. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/international-poverty-line-has-just-been-raised-190-day-global-poverty-basically-unchanged-how-even>, 2015. Acesso em 12 abr. 2020.

FERREIRA, Francisco; SÁNCHEZ-PÁRAMO, Carolina. **Enriquecendo o conjunto de linhas internacionais de pobreza, 2017.** Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/enriquecendo-o-conjunto-de-linhas-internacionais-de-pobreza>. Acesso em 12 abr. 2020.

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945). Queda de Vargas e fim do Estado Novo.** Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/QuedaDeVargas>. Acesso em: 12 jul. 2020.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial.** São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002.

FLORES, Herrera Joaquim. **Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência.** Trad. Carol Proner. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, n. 44, jul. 2002. Revista da Pós Graduação em Direito da UFSC. Santa Catarina. jul. 2002, p. 9-30. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330/13921>. Acesso em: 3 jan. 2021.

FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. In: **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: CAOHRB. Ministério Público. Imprensa Oficial, 2000.

FREITAS, Gilberto Passos de. Direito à moradia, ocupação irregulares, regularização fundiária e segurança pública. Homenagem a Walter Ceneviva. **Revista do Advogado**, nº 145, abril, 2020. São Paulo: ASSP Editora

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil/2011 - 2012**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>. Acesso em: 20 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&odUsuario=0>. Acesso em: 20 ago. 2020.

G1. Portal Santos e Região. **Com nome de novela, comunidade não tem luz, água e serviço postal**. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2012/12/com-nome-de-novela-comunidade-nao-tem-agua-luz-e-servico-postal.html>. Acesso em: 15 fev. 2021.

G1. Portal Santos e Região. **Desemprego cresce em cerca de 85% na Baixada Santista em 2020. 25/08/2020**. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2020/08/25/desemprego-cresce-cerca-de-85percent-no-primeiro-semester-na-baixada-santista-sp.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2021.

G1. Portal Santos e Região. **Dique do Caxeta. São Vicente**. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2019/11/09/confronto-entre-pm-e-suspeitos-deixa-quatro-morto>. Acesso em: 20 out. 2020.

G1. Portal Santos e Região. **Polícia militar é atingido na cabeça durante troca de tiros em SP**. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2019/05/07/policial-militar-e-atingido-na-cabeca-durante-troca-de-tiros-em-sp.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2021

GAFFNEY, Christopher. **Forjando os anéis: a paisagem pré-olímpica no Rio de Janeiro**. Revista e-metropolis. Rio de Janeiro, n. 15, ano 4, p. 08 – 20, dez. 2013.

GOMES, Laurentino, **1808**, 3ª ed. rev. ampl., São Paulo: Globo, 2014.

GONÇALVES, Alcindo. Soberania, globalização e direitos humanos. In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (Coord.). **Globalização e soberania**. Curitiba: Juruá, p. 15-32, 2004.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. **A Organização Mundial do Comércio e a Governança Global**. In: SÁ PORTO, Paulo Costacurta (org.) Organização Mundial do Comércio. Temas Contemporâneos. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2014, p. 195-208.

GONÇAVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Ambiental Global: possibilidades e limites. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza. **Direito Ambiental Internacional: avanços e retrocessos**. 40 anos de Conferência das Nações Unidas. São Paulo: Atlas, p. 93-115, 2015.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e os Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 5ª ed. São Paulo: Foco, 2019 .

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves da. A importância dos governos locais na governança hídrica. A bacia transfronteiriça do Rio da Prata. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza Machado; GONÇALVES, Alcindo. **Paradiplomacia Ambiental. Environmental Paradiplomacy**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, p.p. 99-118, 2019.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; GARCEZ, Gabriela Soldano. A Implementação do Direito à Informação Ambiental – O Risco de uma Sociedade Desinformada, in FREITAS, Gilberto Passos de; GRAZIERA, Maria Luiza Machado. Coordenadores. **Sobre a Efetividade da Tutela Ambiental**. Campinas/SP: Editora Millennium, 2014.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HELD, David; McGrew Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2001.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HOBBSBAWM, Erick. **Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991**. Tradução: Marcos Santarrita. Revisão técnica: Maria Celia Paoli, 2º edição, Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 654

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Public. 2011. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=1&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas>>. Acesso em: 07 ago. 2020

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas 2020**. IBGE estima população do país em 211,8 milhões de habitantes. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28676-ibge-estima-populacao-do-pais-em-211-8-milhoes-de-habitantes>. Acesso em: 10 dez. 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?t=resultados>. Acesso em: 12 abr. 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Quase dois terços das favelas estão a menos de dois quilômetros de hospitais**. Agência IBGE Notícias, publicação de 19.05.2020.. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais>. Acesso em: 10 out. 2020.

ICJ - International Court of Justice. **Separate Opinion Of Vice-President Weeramantry**. 1997. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-03-EN.pdf>. Acesso: 20 mar. 2020.

ICLEI – Local Governments for Sustainability. Disponível em: <https://iclei.org/>. Acesso em: 10 out. 2020.

ICLEI. Our Members. Disponível em: <http://sams.iclei.org/membros-iclei/membros-sams.html>. Acesso em: 09 dez. 2019

ILO - INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. **ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Second edition Updated estimates and analysis**. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_740877.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf). Acesso em: 20 abr. 2020.

IMF - INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>. Acesso em: 30 abr. 2020.

IMF - INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook Update, June 2020**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>. Acesso em: 15 ago. 2020.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE – ICJ. **Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Overview of the case**. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/en/case/4>. Acesso em: 12 jul 2020.

JACOB, Cesar Augusto Alckmin. A “reserva do possível”: obrigação de previsão orçamentária e de aplicação da verba. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE,

Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

JAKOBSEN, Kjeld. Poder local e relações internacionais. In: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Ed. Desatino. 2009, p. 19-33.

JORNAL VICENTINO. **Comitiva de Naha comemora com São Vicente 30 anos do convênio de Cidades-irmãs**. 25 ago. 2008. Disponível em: <http://www.jornalvicentino.com.br/sao-vicente/comitiva-de-naha-comemora-com-sao-vicente-30-anos-do-convenio-de-cidades-irmas/>>. Acesso em: 03 dez. 2020

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KISS, Alexandre; BEURRIER, Jean-Pierre. **Droit International de l'environnement**. 3. Ed. Paris: Pedone, 2004.

KOTZIAS, Fernanda Vieira e SILVEIRA, Henrique Lago da. “Contribuições da Paradiplomacia para a agenda ambiental da Governança Global: Aspectos Teóricos e Práticos” In: Gonçalves, Alcindo e Rei, Fernando (org). **Governança e Paradiplomacia Ambiental**. Santos: Leopoldianum, 2015.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um Direito Constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LEAL, Vitor Nunes, **Coronelismo, enxada e voto – O Município e o regime representativo no Brasil**. 4a ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA, Rogério de Araújo. **Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, ano 48, n. 192, pp. 125 – 136, out/dez 2011.

LIMA, R. G.; OLIVEIRA, R. C. Notas sobre o planejamento público na Baixada Santista. In: CUNHA, C. M. L.; OLIVEIRA, R. C. (Orgs). **Baixada Santista: uma contribuição à análise geoambiental** [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015, pp. 11-33. ISBN 978-85-68334-55-3. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/wg6rs/pdf/cunha-9788568334553-02.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021

LUCENA, Wilma Guedes. **O habitar como uma prática do direito à cidade: reflexões sobre a produção do espaço urbano brasileiro.** Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/010.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O poder local no Brasil: a alternativa a democracia participativa.** *Katalysis*, v. 7, n. 1, jan/jun, p. 85-98. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6922/6384>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**, 35ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

MANCUSO, Eduardo. O futuro das redes de cidades. In: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras.** São Paulo: Ed. Desatino, p. 119-133.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade.** São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da Política Urbana no Brasil.** 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras.** São Paulo, *Perspec.*, vol.14, no.4, São Paulo Oct./Dec. 2000. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400004>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico.** n. 2, mai/jun/jul, 2005, pp. 1-38.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/05.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 23.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza Jurídica do Estado Federal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937.

MENCIO, Mariana; ZIONI, Silvana. **A caracterização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas pelo IBGE: Limites e Avanços do Estatuto da Metrópole.** XII Enapur. São Paulo. 2017. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-02.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-02.pdf). Acesso em: 30 jan. 2021.

MENDES NETO, João Paulo; SCHENATO JUNIOR, Carlos Alberto. Federalismo fiscal e autonomia municipal: reflexos da reforma tributária na gestão do imposto predial e territorial urbano pelo município. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista**

**da Magistratura.** São Paulo, ano 21, nº 54, p. 165-180, Abril-Junho/2020. Disponível em:

[https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/ii.6\\_federalismo\\_fiscal\\_e\\_autonomia\\_municipal.pdf?d=637312998494586443](https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/ii.6_federalismo_fiscal_e_autonomia_municipal.pdf?d=637312998494586443). Acesso em: 15 jan. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 18ª ed, São Paulo: Malheiros, 2017.

MIRANDA, Pontes de. **Os fundamentos actuaes do Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Empresa de Publicações Technicas, 1932.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz.** Brasília: UnB, 2003.

NASSER, Salem Hikmat, **Fontes e Normas do Direito Internacional. Um Estudo sobre a Soft Law.** 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2006.

NASSER, Salem Hikmat. **Direito e Desenvolvimento uma abordagem sustentável.** São Paulo: Saraiva, p. 147 – 183, 2013.

NEPO – Núcleo de Estudos da População. **O fenômeno da pendularidade na macrometrópole do Estado de São Paulo: uma visão a partir de quatro regiões metropolitanas oficiais.** Campinas: UNICAMP, Núcleo de Estudos da População, 2013.

NOVO MILÊNIO. **São Vicente. Bairros. Núcleos Habitacionais. Dique do Rio Piçarro.** 2011. Disponível em: <https://www.novomilenio.inf.br/sv/svbnucleo05.htm>. Acesso em: 20 fev. 2021.

NUNES, Rizzatto. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana.** 3ª. Edição. São Paulo: Ed.Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Carlo Roberto; PEREIRA, Alex Cintra; SOUSA, Tiago Alves. **Regulação do Saneamento Básico em Regiões Metropolitanas: desafios e perspectivas.** Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2019, n. 127, p. 175-188.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (Orgs.). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil.** São Paulo: Ed. Foco. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Mediação e Arbitragem no Setor de Saneamento Básico à Luz da Lei 14.026/2020.** In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (Orgs.). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil.** São Paulo: Ed. Foco. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Parecer.** Consultante: Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – ARES-PCJ. 08/08/2016. Disponível em: [http://www.arespcj.com.br/arquivos/30549\\_Parecer\\_Juridico\\_-\\_Vers%C3%A3o\\_Final.pdf](http://www.arespcj.com.br/arquivos/30549_Parecer_Juridico_-_Vers%C3%A3o_Final.pdf). Acesso em: 02 dez. 2021.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva e MONT´ALVERNE, Tarin Cristino Frota. A Evolução da Noção de Desenvolvimento Sustentável nas Conferências da Nações Unidas. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado e REI, Fernando. **Direito Ambiental Internacional: Avanços e Retrocessos 40 anos de Conferências das Nações Unidas**. São Paulo: Atlas, p. 116 – 132, 2015.

OLIVEIRA, Natália Sales de Oliveira. **Gentrificação e moradia social: como a política urbana pode atuar. 2017**. Rio de Janeiro: Gramma.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA, Simone L. G. A internacionalização do Município de Santos. In: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Ed. Desatino, p. 185-197.

ONUBR. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A História de Organização**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>. Acesso em: 12 jul. 2020a.

ONUBR. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **ONU: mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050>. Acesso em: 12 jul. 2020b.

ONUBR. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Agenda 21**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020. Acesso em: 12 jul. 2020c.

ONUBR. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Habitat III: países adotam nova agenda para urbanização sustentável**. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>. Acesso em: 14 jul. 2020e.

ONUBR. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **COVID-19: Crise iminente em países em desenvolvimento ameaça devastar a economia e aumentar a desigualdade**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/covid-19-crise-iminente-em-paises-em-desenvolvimento-ameaca-devastar-a-economia-e-aumentar-a-desigualdade/>. Acesso em: 20 set. 2020f.

ONUBR. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Precisamos de esforços extraordinários para combater a pobreza**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/96033-precisamos-de-esforcos-extraordinarios-para-combater-pobreza-diz-chefe-da-onu>. Acesso em: 17 out. 2020g.

ONUBR. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods1/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano**. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html#:~:text=O%20homem%20tem%20o%20direito,as%20gera%C3%A7%C3%B5es%20presentes%20e%20futuras>. Acesso em: 20 fev. 2021.

---

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 10 set. 2020

ONU-CEPAL. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – COMISSÃO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **CEPAL divulgará novas projeções de crescimento para países da América Latina e do Caribe**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/cepal-divulgara-novas-projecoes-de-crescimento-para-paises-da-america-latina-e-do-caribe/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ONU-CEPAL - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – COMISSÃO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Recuperação econômica na América Latina e Caribe será mais lenta do que em 2008**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/10/1728792>. Acesso em: 19 out. 2020.

ONU-HABITAT. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - HABITAT. **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 14 jul. 2020a.

ONU-HABITAT. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – HABITAT. **Campanha do ONU-HABITAT aborda efeitos da pandemia de coronavírus nas cidades**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/campanha-do-onu-habitat-aborda-efeitos-da-pandemia-de-coronavirus-nas-cidades/>. Acesso em 20 abr. 2020b.

OPAS BRASIL. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Folha informativa COVID-19 - Escritório da OPAS e da OMS no Brasil**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 12 out. 2020.

PANDOLFI, Fernanda Cláudia. **A Abdicação De D. Pedro I: Espaço Público da Política e Opinião Pública no Final do Primeiro Reinado**. Tese apresentada à Faculdade de Ciências e Letras de Assis – UNESP - Universidade Estadual Paulista, para a obtenção do título de Doutor em História. 2007. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/103162/pandolfi\\_fc\\_dr\\_assis.pdf](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/103162/pandolfi_fc_dr_assis.pdf). Acesso em: 20 jul. 2020.

PREDIGER, Carin. **O Município Brasileiro e seu papel até 1998**. Interesse Público. Porto Alegre, ano 5, n. 20, p. 157-190, jul./ago. 2003.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Nota da Coordenação. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: Almedina, p. 9-12, 2019.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Moradia e propriedade: um breve ensaio sobre conflitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019. Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI**. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

POLIS.- INSTITUTO PÓLIS. **O que é direito à cidade? Resgate histórico**. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

POLIS. INSTITUTO POLIS. **Litoral Sustentável Desenvolvimento com Inclusão Social. Resumo Executivo de São Vicente**. 2013. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Resumo-Executivo-SAO-VICENTE-Litoral-Sustentavel.pdf>. Acesso em: 15 mar. de 2020.

POLIS. INSTITUTO POLIS. **Observatório Litoral Sustentável. Regularização Fundiária na Costa Brasileira: passo a passo para regularizar as moradias em terras da União**. 2016. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-fundiaria-na-costa-brasileira-passo-a-passo-para-regularizar-as-moradias-em-terras-da-uniao/>. Acesso em: 15 mar. de 2020.

PMS - PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. **Santosmapeada. Mapeamento da Covid-19 de Santos**. Disponível em: <https://egov.santos.sp.gov.br/santosmapeada/Saude/DadosDEVIG/MapaDEVIG/>. Acesso em 24. abr.2020.

REDE BRASIL ATUAL. **Pandemia é desigual: Bairros pobres de São Paulo acumulam o dobro de mortes por covid-19 que os mais ricos**. Publ. 24/08/2020. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/2020/08/mortes-covid-19-bairros-pobres/>. Acesso em: 06 dez. 2020.

REGIONS 4 - Sustainable Development. Disponível em: <https://www.regions4.org/about-us/regions4/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

REI, Fernando. A peculiar dinâmica do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: NASSER, Salem Hikmat e REI, Fernando. **Direito Internacional do Meio Ambiente: ensaios em homenagem ao Prof. Guido Fernando da Silva Soares**. São Paulo, Atlas, p. 03-13, 2006.

REI, Fernando Cardoso Fernandes. **Vulnerabilidade Ambiental e sua Relação com Riscos e Segurança Jurídica**. In: JUBILUT, Liliana Lyra; REI, Fernando Cardoso Fernandes; GARCEZ, Gabriela Soldano. Direitos Humanos e Meio Ambiente: minorias ambientais. São Paulo: Manole, 2017.

REI, Fernando Cardozo Fernandes; GONÇALVES, Alcindo Fernandes; SOUZA, Luciano Pereira de. **Acordo De Paris: reflexões e desafios para o regime**

**internacional de mudanças climáticas.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 81-99, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/996>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

REI, Fernando; SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla Borges. A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 129-140, 2012.

REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza. Direito Ambiental Internacional: novos olhares para a ciência do direito. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza. **Direito Ambiental Internacional: avanços e retrocessos. 40 anos de Conferência das Nações Unidas.** São Paulo: Atlas, p. 149-158, 2015.

REI, Fernando; FARIAS, Valéria Cristina. **Reflexos Jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional: desafio ou acomodação.** Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 13, n. 1, p. 320-339, 2016.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras.** SciELO - EDUFBA. Edição do Kindle, 2009

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Níveis da Integração dos municípios brasileiros em RMS, RIDES e AUS à dinâmica da metropolização.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Dossiê: tramas urbanas – política externa de cidades.** Margem. São Paulo, n. 20, dez. 2004.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Política Externa de Cidades: Estratégia Internacional Modelada e Patrimônio Cultural.** Locus: Revista de História, Juiz de Fora, v. 26, n. 2, 2020, p. 78-94.

RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (org). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras.** São Paulo: Ed. Desatino, 2009.

ROLNIK, Raquel. **10 anos de Estatuto da Cidade. 2011.** Disponível em: <http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 2ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

ROLNIK, Raquel. **Territórios em conflito. São Paulo: espaço, história e política.** São Paulo: Ed. Três Estrelas, 2017.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Raquel. Governar as Metr opoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, vol.14, no.4, oct./dec. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000400009>. Acesso em: 28 jan. 2021.

ROQUE, Irene Tulik M. Efeitos de ações públicas na imagem turística de São Vicente. **Patrim nio: Lazer e Turismo**. Revista Eletrônica Mestrado em Administração. Unisantos. Disponível em: [https://www.unisantos.br/pos/revistapatrimonio/artigosfe96.html?cod=34&bibliografia=1&#bibliografia\\_ancora](https://www.unisantos.br/pos/revistapatrimonio/artigosfe96.html?cod=34&bibliografia=1&#bibliografia_ancora). Acesso em: 21 fev. 2021.

RUIZ, José Juste, **Derecho Internacional del Medio Ambiente**. Madrid: McGraw-Hill, 1999.

SABESP. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. **Anexo I Metas Plano de Metas Município de São Vicente Abastecimento Público de  gua Esgotamento Sanitário**. Junho/2018. Disponível em: <http://www.saovicente.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=1153>. Acesso em: 25 fev. 2021.

SAEE. Serviço de Abastecimento de água e Esgoto de Sorocaba. **Programa Caixa D' gua Social**. Disponível em: <https://www.saaesorocaba.com.br/programa-caixa-dagua-para-familias-de-baixa-renda/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao Estatuto da Cidade. Com destaques às Leis, n  11.977/2009, n  12.585/2012, n  12.608/2012, n  13.089/2015 e n  13.465/2017**. Belo Horizonte: Arraes Editores. 2018.

SALEME, Edson Ricardo; ARAÚJO, Ludmila Albuquerque Douettes; CATÃO, Marconi De  . Apresentação. XXV Encontro Nacional do Conpedi - Brasília/DF - 2016. **Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/929a805v/M6yvC7iCvbJterds.pdf>. Acesso: 07 abr. 2019.

SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques (Org.). **Comentários ao Estatuto da Metrópole. Com destaque às Leis n  10.257/2001, 12.587/2012, n  12.608/2012, n  13.465/2017, Medida Provisória n  818/2018**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2018.

SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques; RIOS, Lenimar Gonçalves; VIANA, M nica Antonia. A Elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista. Avanços e Desafios. O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo. Componente B. **Relatório de Pesquisa. Projeto Governança Metropolitana no Brasil**. Brasília: Ipea. 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10443>. Acesso em: 30 jan. 2021.

SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares. Da Regularização Fundiária no Espaço Urbano. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira.

**Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana.** São Paulo: Almedina, p. 45-55, 2019.

SANTOS. **Cidade Criativa. O programa.** Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=institucional/cidade-criativa>. Acesso em: 06 dez. 2020.

SANTOS. **Lei Municipal nº 821, de 27 de dezembro de 2013** [https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/files/portal\\_files/plano\\_diretor\\_lc1005\\_2018.pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/plano_diretor_lc1005_2018.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

SANTOS. **Santos e Israel podem estabelecer parcerias de desenvolvimento.** Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/santos-e-israel-podem-estabelecer-parcerias-de-desenvolvimento>. Acesso em: 5 fev. 2021.

SANTOS. **Secretaria Municipal de Governo.** Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=content/governo>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. **Política Urbana no Contexto Federativo Brasileiro: aspectos institucionais e financeiros.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.

SANTOS, Marcela Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: Comentários sobre a Lei no. 13.089/2015. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno (Orgs). **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole.** Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 4. Brasília: Ipea, 2018. P. 457-513. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8673/1/Interpretando%20o%20estatuto.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.

SANTOS PORT AUTHORITY. **Complexo Portuário de Santos.** Disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/conheca-o-porto/o-porto-de-santos/#:~:text=O%20Complexo%20Portu%C3%A1rio%20de%20Santos,maior%20porto%20da%20Am%C3%A9rica%20Latina>. Acesso em: 15 jan. 2021.

SASSEN, Saskia. **The Global City: Introducing a Concept.** The Brown Journal of World Affairs, vol. 11, no. 2, 2005, pp. 27–43. Disponível em: [www.jstor.org/stable/24590544](http://www.jstor.org/stable/24590544). Acesso em: 03 jan. 2021.

SASSEN, Saskia. **The Global City: New York, London, Tokyo.** United States: Princeton University Press; Revised edição, 2001.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual, 05 de outubro de 1989.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 30 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Decreto Estadual 12.342, de 27 de setembro de 1978.** Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1978/decreto-12342-27.09.1978.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

SÃO PAULO. **Decreto Estadual no 42.833, de 28 de janeiro de 1998.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1998/decreto-42833-28.01.1998.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 44.127, de 21 de julho de 1999.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1999/decreto-44127-21.07.1999.html>. Acesso em: 20 jan. 2021

SÃO PAULO. **Decreto Estadual no 56.635, de 1º de janeiro de 2011.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-56635-01.01.2011.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Lei Complementar Estadual nº 760, de 01 de agosto de 1994.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1994/lei.complementar-760-01.08.1994.html>. Acesso em: 30 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Lei Complementar Estadual nº. 815, de 30 de julho de 1996.** Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1996/lei.complementar-815-30.07.1996.html>. Acesso em: 19 de junho de 2020.

SÃO PAULO. **Lei Estadual 10.083, de 23 de setembro de 1998.** Dispõe sobre o Código Sanitário Estadual. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10083-23.09.1998.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

SÃO PAULO. **Lei Estadual nº 13.798, de 09 de novembro de 2009 de novembro de 2009.** Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13798-09.11.2009.html>. Acesso em: 06 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Lei Municipal nº 14933, de 05 de junho de 2009.** Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=179421>. Acesso em: 06 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Plano de Ação Climática de São Paulo é aprovado pela rede de cidades C40.** 9 dez. 2020. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/plano-de-acao-climatica-de-sao-paulo-e-aprovado-pela-rede-de-cidades-c40#:~:text=O%20documento%20apresenta%20os%20esfor%C3%A7os,paulistana%20e%20aumentar%20sua%20capacidade>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo. **Doenças Relacionadas a Água ou de Transmissão Hídrica: informe técnico.** 2009. Disponível em: [http://www.saude.sp.gov.br/resources/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica/areas-de-vigilancia/doencas-transmitidas-por-agua-e-alimentos/doc/2009/2009dta\\_pergunta\\_resposta.pdf](http://www.saude.sp.gov.br/resources/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica/areas-de-vigilancia/doencas-transmitidas-por-agua-e-alimentos/doc/2009/2009dta_pergunta_resposta.pdf). Acesso em: 15 março de 2020.

SÃO PAULO. **Secretária Municipal de Relações Internacionais**. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_internacionais/acesso\\_a\\_informacao/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/acesso_a_informacao/). Acesso em: 10 jan. 2021.

SÃO VICENTE. **Lei Municipal 607-A**. Disponível em: <http://www.camarsaovicente.sp.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. de 2020.

SÃO VICENTE. Secretaria Municipal de Habitação. **Empreendimentos e Ações em Curso. Oficinas de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social. 2016a**. Disponível em: [http://www.athis.org.br/wp-content/uploads/2016/01/07\\_experiencia-sehab-sao-vice.pdf](http://www.athis.org.br/wp-content/uploads/2016/01/07_experiencia-sehab-sao-vice.pdf). Acesso em: 20 mar. de 2020.

SÃO VICENTE/SP. Secretaria Municipal de Habitação. **Dados públicos da Prefeitura Municipal constantes de levantamento realizado em 2018 pela Secretaria Municipal de Habitação para instruir o Processo nº 1007824-42.2018.8.26.0590**, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Vara da Fazenda Pública de São Vicente. Disponível em: [https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=GE0007B6O0000&processo.foro=590&uuiidCaptcha=sajcaptcha\\_89e0d4961a814e4cbcaab9184f62f7d3](https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=GE0007B6O0000&processo.foro=590&uuiidCaptcha=sajcaptcha_89e0d4961a814e4cbcaab9184f62f7d3). Acesso em: 15 mar. de 2020.

SÃO VICENTE. Secretaria Municipal de Habitação. **PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social - São Vicente: Discussão Pública do Plano Estadual de Habitação (PEH-SP). 2010**. Disponível em: [http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/downloads/pehsp/1\\_encontro\\_regional\\_baixada\\_santista\\_set09\\_10\\_2010/municipios\\_expositores/10set\\_2010\\_phlis\\_sao\\_vicente.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/downloads/pehsp/1_encontro_regional_baixada_santista_set09_10_2010/municipios_expositores/10set_2010_phlis_sao_vicente.pdf). Acesso em: 15 mar. de 2020.

SÃO VICENTE. Secretaria Municipal de Habitação. **Projeto de Trabalho Social (PTS) Beira Rio 2. 2016**. Disponível em: <http://www.saovicente.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=1338#:~:text=Estima%2Dse%20que%2C%20aproximadamente%2C,40%20mil%20em%20loteamento%20clandestinos>. Acesso em: 10 fev. 2021.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. UN-Habitat. Suelo Urbano. Investigaciones y Estudios. 2015. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/bibliotecas/2017/09/26/a-trajetoria-da-reforma-urbana-no-brasil/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Baixada Santista vai na contramão do estado e têm queda no PIB no 3º trimestre de 2020**. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/baixada-santista-vai-na-contramao-do-estado-e-tem-queda-no-pib-no-3o-trimestre-de-2020/>. Acesso em: 02 fev. 2021a.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **PIB SP Trimestral. 2020**. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/produtos2/pib-trimestral/>. Acesso em: 02 fev. 2021b.

SEN, Amartya. Capability and well-being. In: NUSSBAUM, M.; SEN, A. **The quality of life**. Oxford: Oxford University Press, p. 30-53, 1993.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SETZER, Joana. Governança Multinível das Mudanças Climáticas: Políticas Subnacionais e Ações Transnacionais em São Paulo. In: REI, Fernando; CIBIM, Juliana Cassano; ROSINA, Mônica Guise; NASSER, Salem Hikmat. **Direito e Desenvolvimento uma abordagem sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 147 – 183, 2013.

SILVA, Benedict. **Teoria das funções municipais**. Textos de Administração Municipal, nº 12. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 41ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Internacional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira; PEREIRA, Taís Mariana Lima. **Uma Nova Compreensão dos Direitos Humanos na Contemporaneidade a Partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Revista Jurídica Cesumar, setembro/dezembro 2018, v. 18, n. 3, p. 909-931. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/6942/3322>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SIMÕES, Angela Moulin; SANTOS; Penalva. **Política Urbana no Contexto Federativo Brasileiro: aspectos institucionais e financeiros**. Rio de Janeiro: Ed. Uerj. 2017

SMITH, Neil. **Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano**. Tradução: Daniel de Mello Sanfelici. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 21, pp. 15 - 31, 2007. Disponível em: <http://citrus.usp.br/geousp/ojs-2.2.4/index.php/geousp/article/view/268/140>. Acesso em 07 set. 2020.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à ‘regeneração’ urbana como estratégia urbana global. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006.

SOARES, Guido Fernando. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, p. 141-161, 2004.

SOARES, Paulo Roberto. **Regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/3508/3581>. Acesso em: 21 set. 2020.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H.S.: SOLDATOS, P. **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53..

SORENSEN, André; OKATA, Junichiro. **Introduction: megacities, urban form, and sustainability**. In: SORENSEN, André; OKATA, Junichiro. *Megacities: urban form, governance and sustainability*. Tokio: Springer, 2011.

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 2ª Turma. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 664.886/SC**. Rel. Ministros Humberto Martins e Herman Benjamin. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: IBAMA. Publ. DJe. 09/03/2012. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=763347&num\\_registro=200400754934&data=20120309&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=763347&num_registro=200400754934&data=20120309&formato=PDF). Acesso em: 12 out. 2020.

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma. **AgRg no RMS 28.220/DF**. Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Agravante: Associação dos Moradores do Córrego das Antas - AMCA - Lago Sul e Outros. Agravados: Terracap Companhia Imobiliária de Brasília e Distrito Federal. Publ. DJe 26/04/2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1592006&num\\_registro=200802510264&data=20170426&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1592006&num_registro=200802510264&data=20170426&formato=PDF). Acesso em: 12 out. 2020.

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma. **AgInt no REsp 1363943/SC**. Rel. Ministro Gurgel de Faria. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Plínio Salmória Advogados. Publ. DJe 15/12/2017. Disponível: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=74233927&tipo\\_documento=documento&num\\_registro=201300162188&data=20170802&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=74233927&tipo_documento=documento&num_registro=201300162188&data=20170802&formato=PDF). Acesso em: 15 out. 2020.

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.527.846- SC**. Recorrente: Ministério Público Federal e pelo IBAMA. Recorrido: Município de Bombinhas e Fundação Municipal de Amparo ao Meio Ambiente de Bombinhas. Rel. Min. Rel. Regina Helena Costa, publ. 18 dez. 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=79184199&tipo\\_documento=documento&num\\_registro=201500858221&data=20171218&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=79184199&tipo_documento=documento&num_registro=201500858221&data=20171218&formato=PDF). Acesso em: 12 out. 2020.

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula 613**. Public. 14.05.2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub). Acesso em: 10 out. 2020.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADO 25/DF**. Relator Ministro Gilmar Mendes, Questão de Ordem, j. 21/01/2019. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3hCbvuq>. Acesso em: 12 dez. 2020.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**. Rel. Min. Celso de Mello. Arguinte: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Arguido: Presidente da República. Publ. DJ 04/05/2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho120879/false>. Acesso em: 11 dez. 2020.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1ª Turma. **RE 609748 AgR**. Rel. Min. Luiz Fux. Recorrente: Cimento Rio Branco S/A. Recorrido: IBAMA. Publ. DJe de 19/9/2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627263>. Acesso em: 12 out. 2020.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. Novos Estudos – CEBRAP. Março 2016. DOI: 10.25091/s0101-3300201600010005. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/306056929\\_Direito\\_a\\_cidade\\_uma\\_trajetoria\\_conceitual](https://www.researchgate.net/publication/306056929_Direito_a_cidade_uma_trajetoria_conceitual). Acesso em 15 ago. 2020.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**, 24ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2017.

TJ/SP. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Vara da Fazenda Pública de São Vicente/SP. **Processo nº 1000907-70.2019.8.26.0590**. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/abrirPastaProcessoDigital.do?nuProcesso=1000907-70.2019.8.26.0590&cdProcesso=GE0007OS30000&cdForo=590&baseIndice=INDD S&nmAlias=PG5SANTDS&tpOrigem=2&fIO>. Acesso em: 10 abr. 2020.

TJ/SP. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Processo nº 2055833-42.2018.8.26.0000**. Agravo de Instrumento. Agravante: Marco Antônio Santos. Agravado: EMAE – Empresa Metropolitana de Águas e Energia S/A. Julg. 25 jun. 2018a. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=1&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=2055833-42.2018&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=2055833-42.2018.8.26.0000&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO#>. Acesso em: 14 out. 2020.

TJ/SP. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Foro de Ilhabela. Vara Única. **Apelação nº 0004942-91.2015.8.26.0247**. Apelante: Prefeitura Municipal de Ilhabela. Apelado: Geraldo Marques da Silva. Julg. 14/11/2018. Disponível: <saj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=0004942-91.2015&foroNumeroUnificado=0247&dePesquisaNuUnificado=0004942-91.2015.8.26.0247&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO#?cdDocumento=11>. Acesso em: 12 out. 2020.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Meio Ambiente e Desenvolvimento: Formulação, Natureza Jurídica e Implementação do Direito ao**

**Desenvolvimento como um Direito Humano.** RPGE: Fortaleza, 9,11. p. 11-42, 1992.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América**, trad. Julia da Rosa Simões, São Paulo: Edipro, 2019.

UN. UNITED NATIONS. **Trail smelter case (United States, Canada)**. Reports of International Arbitral Awards, 16 april 1938 and 11 march 194, Volume III, 2006, pp. 1905-1982. Disponível em: [https://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_III/1905-1982.pdf](https://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf). Acesso em: 10 jan. 2021.

UN. UNITED NATIONS. **Our Common Future**. 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020

UN. UNITED NATIONS. **World urbanization prospects: the 2007 revision population database**. Population division. Disponível em: <http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=1>>. Acesso em jul. 2020.

UN. UNITED NATIONS. **World urbanization prospects: the 2014 revision population database**. Population division. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-report.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

UN. UNITED NATIONS. **World urbanization prospects: the 2018 revision population database**. Population division. Disponível em: <https://population.un.org/wup/Download/>. Acesso em: 07 ago. 2020.

UN-HABITAT. United Nations Habitat. **Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Subnational Level**. 2016. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Roadmap%20Localising%20SDG%20FINAL.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2021.

UNIC. Centro de Informações das Nações Unidas Rio de Janeiro. **ONU lança relatório sobre cidades latino-americanas**. Disponível em: [unicrio.org.br/onu-lanca-relatorio-sobre-cidades-latino-americanas/](http://unicrio.org.br/onu-lanca-relatorio-sobre-cidades-latino-americanas/)>. Acesso em: 07 ago. 2020.

VEJA. **Covid-19: mortes se concentram nas áreas pobres de São Paulo**. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/covid-19-mortes-se-concentram-nas-areas-pobres-de-sao-paulo/>. Acesso em 20 abr. 2020.

ZANIRATO, Silvia Helena. **Desafios para a Conservação do Patrimônio da Humanidade diante das Mudanças Climáticas**. X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez Años de Cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Barcelona, 26 - 30 de mayo de 2008 Universidad de Barcelona. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/378.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

ZÜNDDT, Carlos. Baixada Santista: uso, expansão e ocupação do solo, estruturação de rede urbana regional e metropolização. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Novas**

**metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação.** Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2006. p. 305- 336.

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard.** Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 23 fe. 2021.

WHO WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Q&A on coronaviruses (COVID-19)**, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-coronaviruses>. Acesso em: 05 set. 2020.

WORLD BANK GROUP. **World Development Report 1990.** Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973>. Acesso em: 20 jul. 2020.

WORLD BANK GROUP. **Piecing Together The Poverty Puzzle. Poverty and Shared Prosperity 2018.** Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>. Acesso em 20 jul. 2020.

WORLD BANK GROUP. **Pandemic Preparedness Financing – Status Update - September 2019.** Disponível em: [https://apps.who.int/gpmb/assets/thematic\\_papers/tr-4.pdf](https://apps.who.int/gpmb/assets/thematic_papers/tr-4.pdf). Acesso em 10 set. 2020.

WORLD BANK GROUP. **Semiannual Report of the Latin America and Caribbean Region - The Economy in the Time of Covid-19.** Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/9781464815706.pdf>. Acesso em 20 jul. 2020.