



DIREITO À CIDADE, PARTICIPAÇÃO E URBANISMO SUSTENTÁVEL: desafios e possibilidades do Poder Local no Brasil e na Espanha

RIGHT TO THE CITY, PARTICIPATION AND SUSTAINABLE URBANISM: challenges and possibilities for Local Government in Brazil and Spain

Janaína Rigo Santin

Universidade de Passo Fundo - UPF, Passo Fundo, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3213900043864696> ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6547-2752>

E-mail: janainars@upf.br

Guilherme Rigo Berndsen

Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Itajaí, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4884857175050987> ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1042-9161>

E-mail: guilherme@grbadvocacia.com

Trabalho enviado em 09 de julho de 2021 e aceito em 18 de setembro de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.01., 2023, p. 331-360.

Janaína Rigo Santin e Guilherme Rigo Berndsen

DOI: 10.12957/rdc.2023.61012 | ISSN 2317-7721

RESUMO

A pesquisa problematiza os desafios e as potencialidades do Poder Local nas questões de desenvolvimento urbano sustentável e de direito à cidade. Entende-se que a aliança entre descentralização do poder e participação dos cidadãos e dos movimentos sociais na gestão pública local facilita a dinâmica democrática e participativa e, por conta disso, potencializa os instrumentos de controle no que tange à sustentabilidade urbana e ao acesso aos direitos fundamentais. Porém, é preciso o engajamento tanto dos cidadãos quanto do Poder Público em desenvolver uma cultura participativa em âmbito local. Assim, por meio do método hipotético-dedutivo e a partir de uma perspectiva comparada, pretende-se analisar as instituições de Poder Local no Brasil e na Espanha, em especial na Comunidade Autónoma de Valência, tendo como foco a questão do desenvolvimento urbano sustentável. A partir das aproximações entre Brasil e Espanha na abordagem do Poder Local, tenciona-se contribuir para a bibliografia especializada na área de meio ambiente sustentável e gestão pública participativa.

Palavras-chave: Espanha; Direito à Cidade; Poder Local; Sustentabilidade; Urbanismo.

ABSTRACT

The research problematizes the challenges and potential of Local Power in the issues of sustainable urban development and the right to the city. By combining decentralization and participation of citizens and social movements in local public management, democratic and participatory dynamics are facilitated and enforces the control instruments to urban sustainability and fundamental rights. However, the engagement of both citizens and government in developing a participatory culture at the local level is necessary. Through the hypothetical-deductive method and from a comparative perspective, it is intended to analyze the brazilian and spanish institutions of Local Power, especially in the Valencian Community, focusing on the sustainable urban development. Thus, based on the approximations between Local Power in Brazil and Spain, it is intended to contribute to the specialized bibliography in the sustainable environment and participatory public management area.

Keywords: Spain; Right to the City; Local Government; Sustainability; Urbanism.



Introdução

Pretende-se no presente artigo analisar o Poder Local como um paradigma de exercício do poder político, no qual sociedade civil e a sociedade política são coautoras das leis e políticas públicas em âmbito local, com vistas a possibilitar a construção de cidades mais justas e sustentáveis. E nesse sentido, a pesquisa se volta à perspectiva do Poder Local no direito comparado, fazendo aproximações entre os instrumentos legislativos que compõe algumas práticas democráticas e de descentralização do poder no Brasil e na Espanha.

O Poder Local é uma categoria jurídica, política e sociológica, que alia descentralização do poder e participação dos cidadãos e movimentos sociais na gestão pública em âmbito local, regional ou municipal. Parte-se da hipótese que, ao se descentralizar o poder decisório para as instâncias administrativas mais próximas do cidadão, facilita-se a dinâmica democrática e participativa e, por conta disso, potencializam-se os instrumentos de controle em âmbito local no que tange à preservação ambiental e à sustentabilidade urbana.

No Brasil, o Judiciário tem sido habitualmente provocado para deliberar sobre as violações aos direitos fundamentais, em especial, na área ambiental. Porém, é preciso ressaltar que, quando tais questões chegam ao Judiciário, o dano ambiental já ocorreu, e o que se busca é a penalização dos responsáveis. No presente artigo, objetiva-se apresentar o Poder Local como uma possibilidade de prevenção de danos ambientais, mediante o controle prévio e a atuação direta do cidadão no procedimento decisório das leis e políticas públicas municipais. A partir da adoção, em âmbito local, de mecanismos democráticos de definição das tutelas jurídico-políticas, os cidadãos poderão atuar de maneira conjunta com o poder público em prol do desenvolvimento urbano sustentável de sua região, aliando desenvolvimento econômico, preservação ambiental e justiça social para esta e para as futuras gerações.

Tudo isso aconteceria em áreas localizadas dentro da própria cidade, em espaços pouco ou sequer utilizados pela municipalidade, que sofreriam transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Acontece que essa técnica de implementação de um urbanismo sustentável, ante a necessidade de uma enorme escala de esforço e planejamento, começou a exigir não só a vontade e participação do Poder Público, mas também de setores privados e da própria sociedade.

Colocar em prática o emergente urbanismo sustentável, principalmente através dos procedimentos democráticos de definição das tutelas jurídico-políticas e de controle do desenvolvimento econômico como um todo, é de suma importância, uma vez que o desenho urbano



inconsequente que vem sendo praticado por décadas nos países estudados, em maior ou menor proporção, está associado aos diversos impactos à saúde humana e às mudanças climáticas

Dessa forma, por meio do método hipotético-dedutivo e a partir de uma perspectiva doutrinária e legislativa comparada, pretende-se analisar as instituições de Poder Local no Brasil, comparando-as com o previsto na legislação espanhola, tendo como foco a questão do desenvolvimento urbano sustentável.

Mesmo sendo um país unitário, a Espanha tem uma tradição secular de valorização da descentralização, com grande autonomia legislativa, política e, em especial, financeira para as comunidades autônomas. Essa afirmativa é comprovada por vários fatores como, por exemplo, a interpretação que o Tribunal Constitucional Espanhol, em que pese algumas oscilações, tem dado ao artigo 149.3 da Constituição espanhola, o qual estabelece que o direito estatal seria supletivo ou residual ao direito das Comunidades Autônomas. Por meio do “*principio de supletoriedad del derecho estatal*” o operador do direito deveria dar uma interpretação federalizante ao caso concreto: aplicar prioritariamente o direito autonômico e, apenas se estivesse diante de uma lacuna, recorrer ao direito estatal. Assim, na decisão 61/1997 do Tribunal Constitucional espanhol sobre urbanismo, entendeu-se que não caberia ao legislador estatal invadir matérias de competência das Comunidades Autônomas, pois isso viria a atingir uma das finalidades básicas da cláusula do artigo 149.3 da Constituição espanhola, que confere a assunção de competências normativas pelas Comunidades Autônomas.¹

Por sua vez, o Brasil adotou o sistema federativo, que tem como premissa a autonomia das unidades federativas e um tribunal constitucional capaz de uniformizar a aplicação da Constituição em âmbito nacional. No federalismo brasileiro os jurisdicionados também estão sujeitos a mais de uma esfera de competências: normas federais, estaduais e municipais. Há no país um sistema interpretativo específico, com competências privativas e exclusivas previstas expressamente na Constituição Federal de 1988, assim como competências comuns e concorrentes. Na pluralidade de entes federativos

¹ Callejón destaca os aspectos positivos desta decisão, que ressalta a intenção do Tribunal em promover uma “*interpretación federalizante del Estado autonómico, que no sólo no es contraria a la lógica constitucional, sino que es absolutamente congruente con la consolidación del Estado autonómico. La sentencia situó, desde este perspectiva, a las CCAA ante su propia responsabilidad, obligándolas a regular aquellas materias que son objeto de su competencia [...] A partir de esta sentencia, las CCAA tuvieron que comprender que la autonomía no es sólo un derecho sino también una responsabilidad. [...] Sigue en la relativamente nueva comprensión de la supletoriedad: el ejercicio de las competencias normativas propias es una responsabilidad del legislador autonómico y no se puede amparar en la regla de supletoriedad para no ejercerlas*”. (BALAGUER CALLEJÓN, 2010, p. 466-467)

competentes para legislar sobre determinada matéria, reserva-se prioridade à União para legislar sobre aspectos gerais e, aos entes locais, caberá detalhar a legislação na sua especificidade, com vistas a adaptar a norma geral conforme a realidade local. Porém, no que tange ao aspecto financeiro, diferentemente do que ocorre na Espanha, onde se destina a maior parcela da sua arrecadação tributária para as comunidades autônomas (imposto sobre o valor agregado), no Brasil há um injusto federalismo fiscal, com uma grave e histórica centralização de recursos por parte da União, o que prejudica consideravelmente o desenvolvimento das competências municipais e estaduais, em especial sobre políticas públicas de caráter social.²

Assim, tenciona-se neste artigo realizar aproximações das instituições de Poder Local, espanholas e brasileiras, a fim de verificar se a governança local pode potencializar a sustentabilidade como um todo, principalmente em relação ao desenvolvimento urbano sustentável.

1. Poder Local na Espanha e no espaço europeu: algumas aproximações

Tanto no Brasil quanto na Espanha, a categoria Poder Local está muito presente, em especial nos textos constitucionais. A Carta Constitucional Brasileira de 1988 estabelece, em seu artigo 1.º, que o Brasil é um "Estado Democrático de Direito", irradiando assim os valores democráticos sobre todo o ordenamento jurídico e sobre todos os elementos constitutivos estatais. Da mesma forma, aumenta consideravelmente a descentralização administrativa, com a municipalização de grande parte dos serviços públicos, responsáveis pela efetivação de muitos dos direitos fundamentais.³

Por sua vez, na Espanha, o Poder Local articula-se com diferentes níveis territoriais de governo, constituídos por uma pluralidade de órgãos, através dos quais o Estado espanhol se organiza em territorialmente em dimensão nacional, regional – comunidades autônomas - e municipal. Os municípios espanhóis são regidos pelos respectivos "*Ayuntamientos*", integrados por "*los Alcaldes y los Concejales*". (MÁRQUEZ CRUZ, 2007, p. 19-20)

Quanto à criação de leis dentro do território espanhol, diferentemente do Brasil que possui três níveis de competências (federal, estadual e municipal), na Espanha há dois níveis de competências para edição de leis: em escala nacional, irradiando efeitos para todo o país; ou em escala regional, ou seja, para as comunidades autônomas de forma individual. Nas palavras de García de Enterría e

² Para um maior aprofundamento sobre a problemática do federalismo fiscal brasileiro, ver (SANTIN; RODIGHERI, 2016) e (SANTIN; PEREIRA; CAMARGO, 2017)

³ Para maior aprofundamento sobre o princípio da participação e as instituições participativas em âmbito local ver: (SANTIN; TONIETO, 2007) e (SANTIN, 2006).

Fernández, a Espanha é um “estado composto de entes públicos territoriais, dotados de inequívoca substância política e armados de verdadeiro poder legislativo”, o que traz uma pluralidade de ordenamentos jurídicos: um geral, que é o ordenamento jurídico estatal, e o de cada uma das comunidades autônomas. E nesse estado composto, a Constituição é o tronco comum a todas as comunidades autonômicas, mas não perfaz por si só a distribuição de competências. Limita-se a “oferecer um contexto formal que permite opções autonômicas concretas que ‘tenham acesso ao seu autogoverno’ (art. 143.1), as ‘nacionalidades e regiões’ (art. 2), opções que irão se concretizar em um ‘Estatuto de Autonomia’ próprio de cada uma delas.” (GARCÍA DE ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, 2014, p. 292-297).

Dessa forma, a Constituição espanhola, mesmo sem adotar o modelo do federalismo (à semelhança do Brasil, Alemanha e Estados Unidos), prevê que o aplicador do direito, quando estiver lidando com matérias de competência autonômica, deverá utilizar o direito estatal apenas quando houver alguma lacuna no ordenamento autonômico, que não possa ser resolvida com os métodos de integração previstos nas normativas próprias daquela Comunidade Autônoma. Assim, a Constituição espanhola traz em seus artigos 148.1 e 149.1 “fórmulas inequívocas de cooperação institucionalizada entre o Estado e as Comunidades Autônomas”, em uma “relação interordenamental” de colaboração inequívoca entre as duas esferas e suas administrações respectivas (GARCÍA DE ENTERRÍA; FERNANDEZ, 2014, p. 304).

Por sua vez, o processo de democratização das instituições jurídicas e políticas na Espanha, nas palavras de Jordi Borja, não foi algo que se obteve rapidamente no país, visto que necessitou de uma longa construção, não apenas institucional, mas principalmente cultural. O autor, ao comentar o processo de participação aplicado na Espanha, afirma que com os mecanismos participativos ocorreu a mesma coisa que com o processo de descentralização. Tudo foi sendo estabelecido de maneira gradual, já que, do ponto de vista técnico, são processos muito complicados “se não se quer criar um caos e aumentar os custos consideravelmente.” (BORJA, 1993, p. 125) Dessa forma, a participação, num primeiro momento, não foi aceita de pronto por todos, e gerou muitas resistências, assim como ocorreu com o processo de descentralização. Porém, nos dias de hoje pode-se perceber que a participação já se inseriu na cultura espanhola, tratando-se de uma prática cotidiana em suas instituições, inclusive nas políticas.

Ao comentar o caso do desenvolvimento de uma cultura participativa em Barcelona, Jordi Borja destaca o aspecto gradual da assimilação de uma consciência participativa nos cidadãos, na qual o papel do governo em institucionalizar canais participativos foi fundamental. Para o autor, “enquanto não forem criadas, numa cidade de quase 2 milhões de habitantes, estruturas descentralizadas



eficientes, parece-me que é querer enganar as pessoas, estar a delinear grandes projetos de participação.” (1993, p. 125) Assim, a democratização das instituições em âmbito local por meio da descentralização e da participação é um projeto gradual e, “da mesma forma que agora, na Espanha, não há ninguém que se manifeste contra a democracia, tampouco se fala contra as autonomias. No caso, a descentralização e a participação, hoje, fazem parte da ideologia legítima, do consenso, aceita por todos.” (BORJA, 1993, p. 125)

Por aproximar os centros decisórios daqueles diretamente afetados pelas decisões políticas e jurídicas, o Poder Local torna mais factível de serem cumpridas tais leis e políticas públicas, já que acaba por desenvolver um sentido de pertencimento e de engajamento pelas deliberações conjuntas entre sociedade civil e sociedade política. E, também, se proporciona uma maior otimização das decisões, já que pela participação da comunidade aumenta-se o leque de opções para o poder público realizar suas políticas.

As soluções ‘nacionais’ – normalmente planejadas por burocratas que não vivem o cotidiano da população – são cada vez mais impotentes. Os sociólogos, economistas e demais cientistas sociais aprofundaram nas últimas décadas os estudos sobre o novo papel das cidades no novo contexto mundial. Este esforço é também necessário para reconstruir o Estado nacional, não somente a partir ‘de cima’, mas também a partir ‘de baixo’, ou seja, a partir de um novo tipo de descentralização e de novos processos de democratização, que possam ser experimentados, fundidos ao cotidiano da população. (GENRO; SOUZA, 1997, p. 10)

No espaço regional em que se situa o Poder Local são produzidas identidades próprias à pluralidade de sujeitos, valorizando as redes de trocas regionais e o próprio sentido de pertencimento. Transitam, nesses centros de poder simbólico, interesses diversificados dos vários setores da sociedade, os quais são contrastados uns com os outros; são, portanto, negociados e legitimados. (DEMO, 1988, p. 77) e (BORDIEU, 2010).

Essa percepção da importância do avanço da descentralização, conjugada com mecanismos participativos de gestão da coisa pública em âmbito local, foi reconhecida também no âmbito do direito comunitário, com a Carta Europeia de Autonomia Local. A Carta foi formulada a partir da percepção das instituições comunitárias de que os entes ou autarquias locais são os principais fundamentos de um regime democrático, visto ser o espaço local o mais próximo do cidadão. E traz como pilares os princípios da descentralização e da democratização do poder político, considerando que “o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa”. (ALEXANDRINO, 2010)



Porém, ainda que o ordenamento jurídico espanhol e o direito comunitário europeu defendam a descentralização do poder para as esferas administrativas menores (como as comunidades autônomas), o que se observa d'além-mar são os mesmos problemas de déficit de participação democrática dos cidadãos nas instituições jurídicas e políticas. Em especial quando se constata a baixa participação da cidadania no processo eleitoral, eis que na Espanha o exercício do voto é facultativo.

Por sua vez, sabe-se que não há na União Europeia instituições comunitárias que proporcionem espaços para que os cidadãos nacionais dos países do bloco, individual ou coletivamente considerados, possam participar dos debates, visto que as esferas públicas comunitárias são integradas apenas pelos representantes dos Estados. Dessa forma, é possível questionar se, em verdade, há um espaço público real na Europa, capaz de abrir frentes para que a cidadania participe, decidindo. Não há um reconhecimento do pluralismo do conflito e nem uma articulação deste conflito inter e pluripessoal nas instituições comunitárias. O que há é a defesa de interesses nacionais nos órgãos comunitários e supranacionais. (SANTIN, 2012)

Peter Haberle (2009) reforça esse entendimento, ao alertar que há uma situação de déficit democrático bastante presente na Europa: as convenções e tratados não são representativos da população, já que somente Estados nacionais continuam sendo os “senhores dos Tratados”. E aqui reside sua grande crítica: é preciso avançar do que se tem hoje na União Europeia, criando-se mecanismos de inserção e participação do povo como, por exemplo, referendos de dimensão continental.

A regionalização e a descentralização são importantes, mas somente elas não bastam para a democratização das instituições. Necessário se faz aumentar o espaço de participação dos cidadãos, individual e coletivamente, nas decisões políticas e jurídicas que afetem a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

2. Desenvolvimento Urbano Sustentável: o caso espanhol

Assim como outros países da Europa, a Espanha também passou por uma grave crise econômica nas últimas décadas, que refletiu diretamente nas suas cidades e no seu planejamento urbano.

O modelo de crescimento urbano acelerado e o superaquecimento contínuo da economia ocorrido ao longo do século XX em solo espanhol, fizeram com que inúmeras cidades passassem a apresentar áreas urbanas sem qualquer tipo de infraestrutura ou, até mesmo, saneamento básico. A



Ley de Suelo de 1998, mais comumente conhecida como lei “construa em qualquer lugar”, acelerou consideravelmente os procedimentos para obtenção de licenças para construção, bem como disponibilizou uma imensa área do país para a construção civil, sem qualquer preocupação com questões ambientais. Houve uma valorização contínua dos preços dos imóveis, que cresciam em média 12% ao ano no período de boom econômico que perdurou entre 1997 e 2007, acompanhada de uma expansão no acesso ao crédito das famílias, os quais elevaram historicamente o nível de consumo das famílias que detinham propriedades, as quais, no caso espanhol, constituíam a vasta maioria da população. Assim, os autores López e Rodríguez (2012, p. 89) concluem que a expansão urbana foi o centro da política habitacional do governo espanhol durante muitos anos, independente do regime político (LÓPEZ; RODRÍGUEZ, 2012, p. 89).

Outro acontecimento relevante deste período de falta de planejamento no processo de urbanização foi o deslocamento em massa das populações do interior para o litoral espanhol, o que inflamou antigas rivalidades territoriais e ideais separatistas (LÓPEZ; RODRÍGUEZ, 2012, p. 91). Na acurada observação dos autores,

A intervenção estatal cumpriu um papel crucial ao lubrificar as diferentes partes do circuito imobiliário para manter uma oferta habitacional que crescia permanentemente [...] De fato, governos locais tornaram-se impulsionadores de suas localidades, os principais anunciantes, tanto para a população quanto para toda a classe dos investidores, dos benefícios milagrosos advindos do crescimento frequentemente mal planejado ou desproporcional. [...] O imenso investimento em infraestrutura de transporte, que deu à Espanha proporcionalmente mais quilômetros de rede rodoviária e ferroviária de alta velocidade do que qualquer país europeu, desempenhou um papel importante ao abrir amplas áreas de terra urbanizável que anteriormente não tinham valor real no mercado. Adicione-se a isso uma política ambiental negligente, pouco inclinada a colocar obstáculos no caminho da urbanização, e subsídios para desperdiçar energia e água em empreendimentos imobiliários ineficientes, e fecha-se o círculo, com o Estado garantindo e regulando o funcionamento suave do circuito financeiro-imobiliário (LÓPEZ; RODRÍGUEZ, 2012, p. 89)

Isso se deu pois o Poder Público e as devidas e necessárias políticas públicas não conseguiram acompanhar o vertiginoso ritmo de crescimento ocorrido, apoiando quase que totalmente sua política econômica na alta dos preços imobiliários; consequentemente, neste período ocorreram inúmeros impactos ambientais, sociais e urbanos,

El resultado ha sido una ocupación explosiva del territorio, produciendo la dispersión de la ciudad y, con ella, la insularización de los espacios naturales con la consiguiente pérdida de biodiversidad, la impermeabilización y el sellado de superficies inmensas, la distorsión del ciclo hídrico, la ruina de muchos valores paisajísticos, un galopante consumo de materiales, de agua y de energía y, con ello, una emisión de cantidades ingentes de contaminantes atmosféricos. Este proceso global de urbanización (en muchas ciudades españolas en tres décadas



se ha duplicado y en ocasiones triplicado el suelo ocupado en toda la historia) supone tal consumo de recursos y tan elevado impacto contaminante sobre el conjunto de ecosistemas de la Tierra, que las incertidumbres creadas por ello nos llevan a afirmar que estamos inmersos en un proceso que no nos asegura el futuro y por ello es insostenible. Hoy se puede afirmar que las ciudades son los sistemas que mayor impacto generan en el Planeta y, por esto, sabemos que la batalla de la sostenibilidad la vamos a ganar o la vamos a perder en base a la organización y la gestión urbanas que desarrollemos a partir de ahora. (PALENZUELA, 2012, p. 22).

Verificou-se que os custos ambientais deste modelo de desenvolvimento sustentado, apenas voltado à economia e à construção civil, foram extremamente elevados. A demanda por solução aos problemas urbanísticos e ambientais vinha crescendo rapidamente naquele país, o que acabou por levar, de maneira precursora, essa preocupação ao nível da legislação infraconstitucional. A partir disso, passou-se a editar uma legislação que contribuiu para afastar o modelo expansionista que existia até então, priorizando-se o desenvolvimento urbano sustentável, com a promoção do uso racional do solo e dos recursos naturais espanhóis.

Dessa forma, nas palavras de Horacio Capel, o crescimento urbano espanhol ao longo do século XX desencadeou situações “explosivas”. Com o rápido crescimento que se viu a partir da década de 1970 e os problemas advindos daí, houve a necessidade de atender às demandas urbanísticas de asfaltamento, água, esgotamento sanitário, tratamento de resíduos, transportes urbanos, saúde, crescimento econômico, zonas verdes, áreas de lazer, bibliotecas, dentre outros. A população urbana passou a reivindicar serviços e equipamentos públicos às esferas de poder mais próximas e imediatas, “*es decir, al poder local de los ayuntamientos, que seguían sin tener recursos para construir y mantener todos esos servicios.*” (CAPEL, 2011, p. 155-178)

Destaca-se que, contrariamente ao que vinha ocorrendo no mundo fático, a Constituição Espanhola de 1978 preocupou-se com a questão da sustentabilidade, estabelecendo em seu artigo 45 a preservação do meio ambiente como um dos princípios sociais constitucionais, inserido no Título I., denominado “*De los derechos y deberes fundamentales*”:

Artículo 45.- 1. *Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.* (ESPAÑA, 1978)



Assim, o direito de possuir e desfrutar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado sempre foi um dos baluartes daquela sociedade europeia, um elemento primordial do direito fundamental às cidades, que consiste na fruição pelo indivíduo de um espaço urbano de qualidade, onde o princípio da dignidade deve reinar em absoluto. Ou seja, o direito à cidade garante que os seres humanos possam desfrutar, de maneira isonômica, do potencial máximo do lazer, da cidadania, da saúde, da educação e do próprio meio ambiente construído.

Porém, esse direito também contém deveres. Ou seja, para que todos tenham uma vida mais digna e saudável, tanto esta quanto as futuras gerações precisam utilizar racionalmente os recursos naturais, objetivando um desenvolvimento sustentável e a melhora na qualidade de vida urbana.

Ocorre que, no cenário atual, além do direito específico ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também é necessário analisar e valorizar o Direito de fruição da própria Cidade, inclusive, sob a perspectiva do princípio da sustentabilidade. (BERNDSEN; BODNAR, 2020, p. 197-211) Para Lefebvre (2001, p. 134) “o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade; à individualização na socialização; ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade”. Logo, o direito à cidade é algo bastante complexo e tem ligação com os direitos fundamentais, com uma vida digna para as presentes e futuras gerações. Ressalta-se que Lefebvre vai ainda mais longe, quando defende que o direito integral à cidade só se conquistaria com a superação das relações de produção capitalistas e da propriedade privada, em especial da terra. Para o autor,

só o proletariado pode investir sua atividade social e política na realização da sociedade urbana. Só ele também pode renovar o sentido da atividade produtora e criadora ao destruir a ideologia do consumo. Ele tem portanto a capacidade de produzir um novo humanismo, diferente do velho humanismo liberal que está terminando a sua existência: o humanismo do homem urbano para o qual e pelo qual a cidade e a própria vida cotidiana da cidade se tornam obra, apropriação, valor de uso (e não valor de troca) servindo-se de todos os meios da ciência, da técnica, do domínio sobre a natureza material. [...] Isso exige, ao lado da revolução econômica (planificação orientada para as necessidades sociais) e da revolução política (controle democrático do aparelho estatal, autogestão generalizada) uma revolução cultural permanente. [...] Mais ainda, na maioria dos países, atualmente, a realização da sociedade urbana passa pela reforma agrária e pela industrialização. (LEFEBVRE, 2001, p. 140-141)

Assim, não haveria como evitar a dinâmica de especulação imobiliária sem abolir a propriedade privada e a estrutura da acumulação baseada na extração da renda da terra, ressaltando o autor que “teria sido preciso que a base e as estruturas avançassem, saindo do seu atraso, para que se pusessem ao nível das superestruturas nascidas da criatividade revolucionária”. (2002, p. 167).



Salienta-se que aqui não se adota a extensão da proposta de Lefebvre, até porque o autor não acredita que a ideologia da participação poderia ser capaz de superar a passividade dos indivíduos sobre as questões urbanas (2002, p. 170). O aqui defendido, portanto, é que as desigualdades provenientes do sistema capitalista, de exploração da mais valia dos recursos naturais até a sua exaustão, possam ser minoradas a partir da valorização do Poder Local, da descentralização e da participação dos cidadãos, com conjunto com seus representantes políticos, no planejamento urbano sustentável para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto, em determinados lugares da cidade cujas propriedades encontram-se abandonadas, deterioradas e/ou subutilizadas pelas alterações de usos e padrões de consumo urbano, pode-se prever o seu melhor aproveitamento, reintegrando-as à urbe. Evita-se a expansão urbana desenfreada, aproveitando de espaços cuja infraestrutura já está presente, conectando, assim, o meio ambiente com edificações e infraestruturas de qualidade, o que pode proporcionar o aumento do entretenimento e da própria qualidade de vida das pessoas.

Um ambiente ecologicamente equilibrado pode ser definido, dentro da área urbana, como todo conjunto de redes de água e esgoto, iluminação, vias e linhas de transporte público urbano, escolas, hospitais e outros equipamentos públicos necessários para sustentar áreas urbanas e todas as outras melhorias que formam o caráter físico de uma cidade. Ou seja, além da garantia do direito à cidade para todos seus habitantes, com isonomia no exercício dos direitos fundamentais, também é necessário que exista um desenho urbano planejado, sendo este desenvolvido dentro dos parâmetros da sustentabilidade. Nesse contexto, a Constituição Espanhola de 1978 dispõe, em seu artigo 47, que sociedade civil e política serão responsáveis conjuntamente pela definição de normas para regular a utilização do solo de acordo com o interesse de todos, com vistas a impedir especulações imobiliárias e subutilização do território e solos do país.

Artículo 47.- *Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.* (ESPANHA, 1978).⁴

⁴ “A partir de la transición política, con la aprobación de la Constitución española de 1978 se hizo necesario un nuevo marco legal urbanístico. El artículo 47 establecía, como hemos visto, limitaciones a la propiedad privada. Al mismo tiempo, se señalaba la exigencia de gestionar de forma adecuada los recursos naturales (art. 45) y la necesidad de conservar el patrimonio histórico, artístico y cultural (artículo 46).” (CAPEL, 2011, p. 166)

Nesse enquadramento de ideias, fazendo uma análise preliminar do supracitado artigo constitucional, Luciano José Parejo Alfonso, Geraldo Roger Fernández e Marcos Vaquer Caballería entendem que:

El sometimiento que hace el precepto de la utilización del suelo al interés general nada tiene de especial: el suelo es un recurso económico y <toda la riqueza del país em sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general>, de conformidad con lo previsto em el artículo 128.1 de la Constitución. (2007, p. 19)

Para concretizar essas disposições constitucionais, inúmeros profissionais de diferentes áreas, arquitetura, engenharia, jurídica, geografia e tantos outros, ligados pela interdisciplinaridade, buscaram promover um planejamento urbanístico sustentável nas cidades espanholas, com melhoramento no padrão de qualidade das cidades espanholas e no padrão de vida das pessoas.

Passou-se a pensar em um modelo de crescimento econômico com justiça social e equidade, preservando-se o meio ambiente e os ecossistemas. E, nesse sentido, “*el urbanismo no es la excepción, sobre todo si se considera que la ciudad transforma de manera intensa el medio ambiente.*” (RAMÍREZ, 2009, p. 08) Ou seja, os direitos à cidade e à sustentabilidade urbana, na Espanha, assumem um papel crucial na contemporaneidade, já que a maioria das pessoas vive nas cidades e, todas elas, têm direito não apenas de sobreviver, mas de viver com dignidade, a partir de todos os domínios daquele território.

Así, parece que los últimos años han traído numerosas novedades en materia de políticas y estrategias en torno a la ciudad. La sostenibilidad ha empezado a aparecer como finalidad propia o si no al menos como uno de los factores más importantes, incluso imprescindibles, a tener en cuenta; ya no se trata de un elemento más que pueda o no ser considerado, al igual que cualquier ley o norma se ha convertido en algo de obligado cumplimiento siempre y cuando el resultado supuesto que se persiga sea el positivo, y se entiende que es así. La sostenibilidad no es una alternativa, es ya una necesidad. (LAHOZ RODRÍGUEZ, 2010, p. 302)

Portanto, seguindo uma tendência mundial, a Espanha passou a tratar da questão ambiental e do direito à cidade no âmbito do Poder Local, aliando descentralização das decisões sobre leis e políticas públicas à participação do cidadão individual ou coletivamente considerados, onde a promoção de uma vida mais digna e do denominado urbanismo sustentável pode apresentar uma resposta mais adequada, considerando-se os problemas atuais. Tal método prima por um planejamento urbano que promova a qualidade dos espaços públicos, dos equipamentos urbanos, da mobilidade e do acesso aos serviços públicos, aliado com edifícios inteligentes e abundante área verde.

O desenvolvimento urbano sustentável na Espanha, nesta nova perspectiva de retorno aos valores constitucionais, foi traçado sob a ótica da sustentabilidade a partir das linhas mestras definidas para regulamentação do solo e de transformações urbanísticas da *Ley 8/2007*, de 28 de maio, conhecida como nova “*Ley de Suelo*”, posteriormente alterada pelo Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de outubro.⁵ Esta lei, diferente das suas antecessoras, concretizou o disposto nos artigos 45 a 47 da Constituição espanhola no que tange à proteção do meio ambiente, à conservação do patrimônio cultural e, sobretudo, ao direito à moradia, coibindo o uso privatístico e especulativo do solo em detrimento do interesse geral (MARTÍN REBOLLO, 2018, p. 1923). Assim, traçou-se em âmbito central linhas gerais para as Comunidades Autônomas seguirem, sendo a pedra angular do direito urbanístico espanhol, à semelhança do Estatuto da Cidade no direito urbanístico brasileiro, Lei 10.257/2001 (SANTIN; COMIRAN, 2018).

Da mesma forma que os artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira necessitaram de uma lei editada pela União para regulamentá-los, com vistas a estabelecer diretrizes gerais para o direito urbanístico em todo o país, verifica-se também que o legislador espanhol editou normas gerais sobre a ordenação urbana e territorial, delegando às unidades administrativas mais próximas dos cidadãos a sua regulamentação conforme a realidade local. Assim como no caso brasileiro, a *Ley de Suelo* espanhola de 2007, de caráter geral, ofereceu às Comunidades Autônomas subsídios para a criação de normas específicas em seu âmbito de atuação, com o objetivo de garantir o planejamento sustentável das municipalidades e combater a má utilização do solo e a tão famigerada especulação imobiliária.

Nesse enquadramento de ideias, a lei dispõe que é necessário planejar um crescimento urbanístico ordenado das cidades, aliado ao uso racional do solo, que pode ser um marco na busca de uma estratégia mais sustentável para as cidades, baseada nas reais necessidades da população e da atividade econômica. Potencializa-se, assim, o adequado uso e ordenação do solo e dos demais recursos, especialmente os naturais, considerando-se a sua intrínseca finitude. (BERNDSSEN; BODNAR, 2020)

Assim, a partir da *Ley del Suelo* de 2007, houve uma mudança no método de valorização do solo na Espanha, que além de incentivar a ocupação dos espaços para fins econômicos, buscou sua compatibilização com a preservação ambiental e a justiça social. O legislador espanhol infraconstitucional positivou, em âmbito geral, critérios de sustentabilidade para o uso do solo,

⁵ A primeira *Ley de Suelo* em Espanha foi editada em 1956, com diversas alterações posteriores. A mais recente *Ley de Suelo* é esta Lei 8/2007, de 28 de maio, a qual sofreu uma atualização em 2015, sendo atualmente chamada de *Ley de suelo y rehabilitación urbana*, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de outubro (MATESANZ PARELLADA, 2009).

limitando assim o crescimento populacional das Comunidades Autônomas em áreas mais sensíveis a danos ambientais. E, nos espaços urbanos vazios ou deteriorados, passou-se a prever o aumento da cobrança de impostos e estímulo à adoção do direito de superfície, a fim de ensejar o cumprimento da função social da propriedade. Veja-se:

Otro de los cambios es la reserva de un mínimo del 30% del suelo residencial para la construcción de viviendas protegidas. Por último, como uno de los puntos fuertes de la actual ley, el fomento de la transparencia, a través de la creación de un sistema de información urbana para toda España sobre suelo y urbanismo, así como la participación ciudadana en la elaboración de los planes. Destaca asimismo el que incluya, en la disposición adicional cuarta, unos criterios mínimos de sostenibilidad que limiten el crecimiento poblacional o de nuevo suelo clasificado por primera vez en una ley estatal. (LAHOZ RODRÍGUEZ, 2010, p. 308)

A atual *Ley de Suelo*, além de trazer o princípio do desenvolvimento urbano sustentável para a Espanha, também apresentou a participação popular para tomada de decisões em relação ao solo e ao urbanismo como princípio geral, conforme artigo 3, número 2, que dispõe sobre o direito à informação e à participação nas questões urbanísticas: *“El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.”* E esse ideal é reforçado no mesmo artigo 3, em seu número 3, *“la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada”*.

Ou seja, a *Ley de Suelo* de 2007 e, atualmente, o Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de outubro (*texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*) traduzem bem o que aqui se defende como paradigma de poder político, o Poder Local, capaz de aliar descentralização com participação.⁶

Em seus dispositivos, principalmente no capítulo I, a lei traz o estatuto básico do cidadão e do uso do solo na Espanha. Determina que haverá condições igualitárias de direitos e deveres constitucionais entre os cidadãos espanhóis, bem como será necessário observar por todos o uso adequado do solo, com cumprimento da função social da propriedade e da função social das construções e da gestão do solo. Dessa forma, a *Ley del Suelo* de 2007 e o Real Decreto Legislativo 7/2015 reforçam o controle social nas políticas urbanísticas, bem como regula o uso do solo e das edificações urbanas para que cumpram sua função social, integrando as políticas pública e privada para promover mudanças positivas no território em benefício da coletividade.

⁶ Para maior aprofundamento sobre Poder Local ver: (SANTIN, 2017).

A derradeira e mais recente modificação ocorreu em 2015 (Real Decreto Legislativo 7/2015), em texto refundido que promoveu uma justaposição conceitual e adequação jurídica da Lei 20/2014, do Decreto Legislativo 2/2008 e da Lei 8/2013, que trata da reabilitação, regeneração e renovação urbanísticas. A nomenclatura herdada de 2007 se manteve, havendo basicamente dois regimes de solo: urbanizado (definido como todo aquele integrado à malha urbana) e rural (Art. 21), remetendo à ordenação territorial e urbanística a prerrogativa de instituir mecanismos de controle e proteção de solo preservado. Em termos substantivos, foi mantida a tendência à liberalização da produção do espaço urbano. (GOULART, 2018, p. 240)

No artigo 3º do Real Decreto Legislativo 7/2015 está previsto o “*principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*”, listando uma ampla gama de direitos e deveres para atingir tal intento, voltados tanto ao poder público quanto à sociedade como um todo. Pode ser tratado como o guia basilar sobre ordem e utilização do território e uso do solo em Espanha atualmente vigente, obedecendo às políticas públicas com relevância constitucional. Nas palavras de Martín Rebollo, “*La Ley insiste en la perspectiva medioambiental. Sin desconocer que el crecimiento urbano seguirá siendo necesario, alude a la necesidad de responder a <los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.*” (2018, p. 1924)

Segundo a lição de Luciano José Pareio Alfonso, todo o corpo normativo da atual lei do solo espanhola e seu decreto estão fundamentados na participação. Por isso, não trata somente do solo e da propriedade, mas de todos os direitos constitucionais integralizados, também vistos de maneira geral como direito à cidade.

Em consecuencia, la Ley propone también avances de relieve en el plano político, en el sentido más amplio del término. Desde la enunciación, por primera vez, de un catálogo mínimo de derechos y deberes de ciudadanía en relación con el suelo y urbanismo, a las reglas prácticas que aumentan el control cívico sobre las decisiones urbanísticas como la exigencia de someter todos los instrumentos urbanísticos [...] (PAREJO ALFONSO; ROGER FERNANDEZ, 2007, p. 52)

Ou seja, o desenvolvimento urbano das cidades da Espanha passou a seguir o princípio da sustentabilidade, conjugado ao princípio da participação e ao direito à cidade, observando não somente o crescimento econômico expansivo, mas, também, obedecendo às necessidades ambientais e sociais das cidades, tornando-as mais ecológicas, inclusivas, justas e democráticas.

El entero cuerpo normativo de la Ley está inspirado en una novedosa orientación a la ciudadanía – recuperando la noción de ciudad como ámbito de ciudadanía, como espacio colectivo en el que disfrutar y ejercer ese status – y debe ser visto con esta luz. Por ese ya no vincula su objeto sólo con el derecho de propiedad, sino con todos los derechos constitucionales concernidos, que son también los de participación en los asuntos públicos, de libre empresa, a disfrutar de un medio

ambiente adecuado y a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. (PAREJO ALFONSO; ROGER FERNANDEZ, 2007, p. 52)

Um dos objetivos mais importantes de qualquer projeto de desenvolvimento sustentável é visar crescimento econômico aliado à proteção ambiental e à justiça social, com a busca constante pela melhoria das condições de vida das populações mais fragilizadas socialmente. Isso porque os problemas sociais e ambientais estão necessariamente interligados, e somente será possível tutelar adequadamente o meio ambiente com a melhoria das condições gerais de vida destas populações. (CRUZ *et.al.*, 2012, p. 50)

El desarrollo urbanístico sostenible postula una clasificación de los usos del suelo y, por lo tanto, de las edificaciones, infraestructuras, instalaciones y actividades que de la misma se derivan, desde una perspectiva ambiental y de la sostenibilidad especialmente con relación al consumo energético y al transporte, frente a la visión tradicional meramente economicista y arquitectónica. (COMA, 2006, p. 683)

Para atingir práticas mais sustentáveis, o ideal é que as atividades sejam planejadas de acordo com os interesses dos cidadãos que vivem naquele espaço. Segundo tal intuito, o ordenamento jurídico espanhol valoriza o Poder Local também no aspecto urbanístico, delegando às comunidades autônomas competência para realizar o planejamento urbano e regional conforme a sua realidade local. É o que se verá a seguir.

3. As comunidades autônomas espanholas e a legislação urbanística local

Assim como a Constituição Brasileira de 1988 destinou às municipalidades elaborar o seu planejamento territorial com base no Plano Diretor Municipal, a Espanha também destinou ao Poder Local a regulamentação dos dispositivos definidos na Constituição e na *Ley del Suelo*. Trata-se da aplicação do princípio da supletividade, previsto no artigo 149.3 da Constituição Espanhola de 1978, segundo o qual “*el derecho estatal será, em todo caso, supletório del derecho de las Comunidades autónomas*”. Para Margarida Salema d’Oliveira Martins, trata-se de uma técnica utilizada pelo legislador espanhol para resolver lacunas, insuficiências ou omissões do direito regional:

transportado para os dias de hoje, em Espanha, o *princípio da supletividade* surge como referência à relação entre o Direito do Estado e o Direito das Comunidades Autónomas, sendo a expressão de um princípio de fundo segundo o qual o Direito do Estado é o Direito geral ou comum, organicamente mais completo, enquanto o Direito autonómico é um Direito especial, e como tal, fragmentário, incompleto, precisando para funcionar da suplência deste Direito comum de fundo, sem cuja assistência constante e sustentada careceria



virtualmente de toda a possibilidade de desenvolvimento sistemático. E, neste sentido, a aplicação supletiva de um direito estadual face a um direito regional ou local omissivo ou lacunar nada tem que ver com a repartição de poderes e as normas competenciais. [...] Assim, entendemos que a expressão supletividade se utiliza num plano técnico, ainda que se procure associá-la, em termos post-medievais, a uma relação entre direito geral e direito particular, em que aquele funciona como secundário, aplicando-se apenas na falta ou insuficiência deste. (MARTINS, 2003, p. 12-16).

Cabe, portanto, às Comunidades Autônomas espanholas a competência de tratar sobre a ordenação do território, o urbanismo, e as habitações, conforme verifica-se no artigo 148 da Constituição Espanhola, e de maneira supletiva caberá ao direito geral, como a Ley de Suelo, suprir lacunas que possam de ali advir.

Artículo 148.- 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.º Organización de sus instituciones de autogobierno. 2.º Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. 3.º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 4.º Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. [...] 9.º La gestión en materia de protección del medio ambiente. 10.º Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y redios de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. [...] 16.º Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. [...] (ESPANHA, 1978)

As competências mais importantes sobre desenvolvimento sustentável em âmbito local estão dispostas no Art. 148 da Constituição Espanhola, cujo item “3” atribui ao âmbito regional a responsabilidade pela “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Ou seja, cabe às Comunidades Autônomas legislar e organizar o processo de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano tanto no plano municipal como em escala regional. Ademais, estas também têm competências quanto a: alterações territoriais dos municípios; obras públicas; organização dos sistemas de transportes rodoviário e ferroviário; disposição de equipamentos como portos e aeroportos, dentre outros. (GOULART, 2018, p. 235). Nesse sentido, pode-se perceber aqui que as Comunidades Autônomas espanholas possuem ampla competência legislativa, a fim de adequar o ordenamento do solo a partir das suas necessidades locais.

Nesse contexto, a título de exemplificação traz-se aqui a Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. Trata-se da ordenação em âmbito local da Comunidade Autônoma de Valência, na qual se enfatizam os objetivos estabelecidos na Carta Constitucional Espanhola e nas normas gerais de solo acima abordadas sobre a necessidade do desenvolvimento territorial sustentável das cidades de la Comunitat Valenciana.



Tal como aparece en la redacción de la Nueva agenda urbana de Naciones Unidas de la cumbre de Quito de 2017, estas se comprometen al cambio de paradigma de los modelos de ciudades, adoptando enfoques del desarrollo urbano y territorial sostenibles, integrados, centrados en las personas y teniendo en cuenta la edad y el género. [...] El objetivo de facilitar la integración de los pilares de este desarrollo sostenible en la planificación territorial y urbanística, conlleva que la reforma legislativa se adapte a la citada legislación de evaluación ambiental del Estado. (VALENCIA, 2014)

Em seu artigo 3, a supracitada a lei traz o conceito do desenvolvimento territorial urbano sustentável, conforme segue abaixo:

Artículo 3. *Concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible. El desarrollo territorial y urbanístico sostenible es lo que garantiza la ordenación equilibrada del territorio, para distribuir de manera armónica las actividades residenciales y productivas de la población, así como los servicios y equipamientos, con los criterios de garantizar la salud y la calidad de vida de las personas, facilitando el acceso a una vivienda digna y de coste asequible, la prevención de riesgos, la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna natural y del paisaje. Para ello se satisfarán las demandas adecuadas y suficientes de suelo, de manera compatible con los anteriores objetivos, orientándolas de manera que se potencien asentamientos compactos, se minimice la ocupación de nuevos suelos, y se dé preferencia a la rehabilitación de edificios, la mejora de los espacios públicos urbanos y el reciclado de espacios ya urbanizados. (VALENCIA, 2014)*

Verifica-se que a legislação urbanística espanhola em âmbito local, em especial na comunidade autônoma Valenciana, também se aprimorou em relação ao desenvolvimento urbanístico sustentável e à infraestrutura de qualidade. Priorizou o desenvolvimento do meio ambiente, da sociedade e da economia, em relação ao desenvolvimento urbano expansionista que até então vinha sendo praticado. Entendendo o solo como um produto econômico, a legislação constitucional espanhola optou por deixar a cargo dos Poderes Públicos locais as promoções necessárias para estabelecer o planejamento local de acordo com o interesse geral.

O solo é um recurso escasso, consequentemente, o urbanismo sustentável preocupa-se em como regenerar os espaços já existentes. Renovar o espaço já existente e construir novos espaços dentro do padrão de sustentabilidade, para que a população possa desfrutar de uma habitação digna e adequada, dentro de um território ordenado e voltado à sustentabilidade, sem sofrer os altos custos da tão famigerada especulação imobiliária.

Y es que la sostenibilidad, renovación y regeneración como atributos del nuevo paradigma social-urbano, integran lo que hemos denominado pragmatismo urbanístico, es decir, del fin de la utopía social y urbanística, reducida ahora a cuestiones relacionadas con las denominadas soluciones inteligentes impulsadas por la necesidad ante un futuro medioambientalmente comprometido e incierto. De la ciudad social y urbanísticamente utópica, se ha pasado al más descarnado

y necesario pragmatismo o posibilismo autocontenido: menor consumo de suelo, de energía, y de recursos. (CALDERON; GARCIA-CUESTA, 2018, p. 109-132)

No que tange à questão da água, por exemplo, importa ressaltar que a Comunidade Autônoma de Valência, historicamente, adota mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos sobre questões ambientais e urbanísticas, com a participação ativa de todos os envolvidos. É o que ocorre no Tribunal das Águas de Valência, que existe há mais de mil anos. Trata-se do tribunal mais antigo do mundo ainda em funcionamento, cujas sentenças são reconhecidas pelo poder judiciário espanhol, e tem por competência disciplinar o uso da água em âmbito local, solucionando conflitos de vizinhança relativos à irrigação naquela região dos laranjais e hortas.⁷ A principal fonte jurídica do Tribunal das Águas de Valência pode ser encontrada na Constituição espanhola de 1978, que, em seu artigo 125, assim dispõe:

Art. 125.- Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales. (ESPANHA, 1978)

Como desenvolvimento direto deste artigo da Constituição espanhola, o autor Oliveira destaca o disposto no Estatuto de Autonomia da Comunidade Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, com sua última alteração em 13 de março de 2019), que em seu artigo 36 remete ao instituto do Tribunal das Águas. Veja-se:

Artículo 36. 1. *En relación a la Administración de Justicia, exceptuada la militar, corresponde a la Generalitat:*

1.ª Ejercer, en la Comunitat Valenciana, todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno del Estado.

2.ª Fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en su territorio y la localización de su capitalidad. La Generalitat participará también, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial en la creación o transformación del número de secciones o juzgados en el ámbito de su territorio.

3.ª Coadyuvar en la organización de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales, en especial en la del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia.

4.ª Proveer de medios personales, materiales y económicos a la Administración de Justicia.

5.ª La competencia para ordenar los servicios de justicia gratuita que podrán prestarse directamente o en colaboración con los colegios de abogados y las asociaciones profesionales. (ESPANHA, 1982)

⁷ Para uma visão de direito comparado entre as disposições relativas aos recursos hídricos na União Europeia e no Mercosul ver: (SANTIN; CORTE, 2013)

Não pertencendo ao Poder Judiciário, mas tendo suas decisões reconhecidas por ele como decisões jurisdicionais, com força coercitiva, o Tribunal das Águas de Valência serve de exemplo de participação popular em um organismo de resolução de conflitos, “que atribui a sua milenar eficiência em resolver litígios sobre recursos hídricos na região do Rio Túria ao princípio da oralidade, o qual desencadeia diversos outros, com o fito de se conseguir rapidamente a solução do caso”. (OLIVEIRA; ZANQUIM JÚNIOR; ESPINDOLA, 2016, p. 145-162). Adota usos e costumes da Idade Média, época de sua fundação e que persistem até os dias de hoje. O atendimento das reclamações é imediato, com presença física e participação dos querelantes nos julgamentos. Assim como o processo, a sentença é oral, pronunciada na hora e acatada sem discussões ou recursos, pois a respeitabilidade do tribunal beira o sagrado.⁸

⁸ “O tribunal está constituído por oito anciãos, escolhidos pelas oito comarcas irrigadas. E se reúne na Porta dos Apóstolos da catedral gótica da cidade, em espaço delimitado especialmente para as suas sessões. O horário de atendimento é todas as quintas-feiras, quando os sinos da torre Micalet da catedral batem meio-dia. Os oito juízes em simples toga preta de outros séculos assumem suas poltronas de inspiração medieval, e um oficial de justiça começa a chamar os eventuais querelantes, enunciando o nome das respectivas comunidades. Os reclamantes então ingressam na área reservada ao tribunal, acompanhados ou não de seus advogados, e eventualmente de algum policial que foi testemunha dos fatos. Ouvidas as posições das partes, os juízes trocam opiniões sobre o caso, e o chefe do tribunal emite a sentença, prontamente obedecida. Uma pequena multidão acompanha o julgamento que, por sinal, se faz em dialeto valenciano, parecido com a língua espanhola. ‘A mais antiga instituição de justiça existente na Europa’ está inscrita no patrimônio cultural imaterial da UNESCO. Sua existência remonta pelo menos ao século X, quando a região fazia parte do califado de Córdoba, e no lugar da atual catedral gótica – a cuja sombra se reúne – havia uma mesquita. Os casos julgados pelo tribunal tem uma realidade muito tangível e versam sempre sobre o uso das águas, incluindo cortes abusivos, desvios mal feitos, ou questões análogas. Os litígios são mais numerosos nas épocas de seca, existindo uma vasta jurisprudência acumulada nas mentes e nas almas dos veneráveis juízes. Os usos e costumes estão também consignados num código específico, explica o historiador Daniel Sala, grande conhecedor da instituição. Um caso recente típico envolveu um agricultor com trinta anos de atividade que viu a água chegar poluída por resíduos de cimento e de tinta jogados no canal por um vizinho que reformava sua casa. Tendo ouvido os argumentos das partes, após breve debate o presidente pronunciou a fórmula consagrada, condenando o vizinho poluidor. Este aceitou a sentença com o protocolar “correto”, e pagou logo a multa de 2.000 euros. O tribunal exerce sua jurisdição sobre dez mil agricultores que dependem da irrigação, os quais escolhem o representante de cada comunidade. As sentenças são reconhecidas pela Justiça Civil espanhola e o tribunal ‘foi respeitado pelos reis, pelos presidentes das Repúblicas, pelas ditaduras, em poucas palavras, por todo o mundo’, sublinhou o historiador Daniel Sala. Todos os anos surgem centenas de causas. Porém, pouquíssimas delas – entre 20 e 25 – chegam a este tribunal. Há certos dias em que ninguém se apresenta perante os juízes reunidos. O motivo é admirável: é tanta a respeitabilidade do tribunal que os querelantes acabam se reconciliando na própria praça, antes mesmo de serem convocados. ‘Para um agricultor é quase uma ofensa vir aqui’, explica José Antonio Monzó, que supervisiona o respeito das regras na comunidade de Quart. Enrique Aguilar, representante da comunidade de Rascanya e vice-presidente do tribunal, calcula que 90% dos casos se resolvem pela conciliação, às vezes poucos minutos antes de comparecer diante dos juízes sentados. ‘Nós tentamos agir de maneira que ninguém chegue a ter que ser julgado aqui’, explica Aguilar diante da Porta dos Apóstolos. ‘Durante a ocorrência, o acusado pode esbravejar e declarar-se não culpado. Mas quando chega aqui, ele pede a conciliação e finalmente paga a sanção imposta’, conta Manuel Ruiz, presidente do tribunal e representante da comunidade de Favara. O Tribunal das Águas de Valencia é um último vestígio da justiça medieval em matérias trabalhistas. Nessas causas, os julgamentos normalmente eram feitos por tribunais específicos das corporações de ofícios, onde todos se conheciam entre si e as respectivas famílias, sabiam o que cada um fazia ou o que seus antepassados fizeram,

Dessa forma, pode-se perceber que a Espanha, apesar de ser um Estado unitário, possui uma grande descentralização e autonomia para seus órgãos de Poder Local, o que pode ser observado também na comunidade Autônoma de Valência, que valoriza a identidade e a participação da população local no desenvolvimento sustentável.

4. Desenvolvimento Urbano Sustentável e Poder Local: interfaces entre Brasil e Espanha

Conforme analisado anteriormente, o quadro urbanístico espanhol apresentou semelhança com o que ocorreu no Brasil nas últimas décadas, onde houve um intenso processo de urbanização.

Nesse contexto, a Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável de 2012 projetou que, em 2050, aproximadamente 75% da população mundial viverá em zonas urbanas, sendo estas, inclusive, responsáveis por consumir 70% da energia global.

Por tais motivos, seguir o *principio de desarrollo urbanístico y territorial sostenible* é tão importante para o aumento da qualidade de vida da população espanhola, uma vez que, desenvolvimento urbano, ambiental, econômico e social, devem estar intimamente interligados, com o único objetivo de tornar as cidades mais sustentáveis e harmônicas para as presentes e futuras gerações. (CAPEL, 2011, p. 170)

El crecimiento económico a ultranza es visto como condición para proteger a la naturaleza. La idea de inversión, a fin de lograr un desarrollo sostenible, asegura la compatibilidad del crecimiento económico y el desarrollo con la protección del medio ambiente. El crecimiento económico y el fortalecimiento de la competitividad se reflejarán en inversión privada en la naturaleza y la biodiversidad y un descenso en términos absolutos de las emisiones peligrosas para el medio ambiente como resultado del desarrollo tecnológico de la empresa privada. Esta concepción apuesta por un “crecimiento inteligente” de la economía suponiendo que disminuye la presión general sobre el medio ambiente. Siendo así, el desarrollo sostenible será consecuencia del crecimiento económico. (RAMÍREZ; NÚÑEZ; MANUEL, 2009, p. 06)

Assim, para melhorar a qualidade de vida e do meio ambiente em geral, foi necessário estabelecer projetos que envolviam o desenvolvimento urbano sob a ótica da sustentabilidade, seja ela econômica, espacial, social ou ambiental, nos quais a participação cidadã é um dos componentes fundamentais. E nesse sentido, o Tribunal das Águas de Valência trata há mais de mil anos de um tema

viviam o problema na vida quotidiana, ouviram as gerações velhas dirimindo as querelas, tudo num ambiente de sensatez, respeito mútuo, tradição e sabedoria cristã. Esse poder de julgamento das corporações populares é um dos aspectos mais simpáticos da era medieval e dos menos conhecidos hoje.” (DUFAUR, 2017)



que ganha cada vez mais atualidade: a escassez de água no planeta e a resolução dos conflitos em âmbito local.

E essa questão vai ao encontro do que aqui se entende como Poder Local, ou seja, um paradigma de exercício do poder, fundado na emancipação da cidadania e de seus direitos políticos. Vai além do sufrágio universal para unir sociedade civil e sociedade política nas decisões cotidianas sobre as leis, conflitos e políticas públicas, capazes de garantir com o envolvimento de todos o desenvolvimento sustentável da sua região. (SANTIN, 2007, p. 72-78)

Trata-se de romper as fronteiras burocráticas que separam instituições estatais e indivíduos, recuperando o controle do cidadão nas decisões sobre questões jurídicas e políticas em sua comunidade. (SANTIN, 2011, p. 9-27) Conjugar práticas de democracia participativa à representação tradicional, em espaços geográficos mais próximos dos cidadãos, a fim de potencializar procedimentos democráticos e extrajudiciais de decisão sobre as tutelas jurídico-políticas. A partir disso, cidadãos, agindo de forma conjunta com o poder público, passarão a ser responsáveis pelo seu destino e pelo destino de toda a sociedade. No Brasil pode-se citar como exemplos de Poder Local os conselhos gestores municipais, na elaboração das políticas públicas dos mais diversos setores da Administração, e o Orçamento Participativo, inaugurado inicialmente em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul e, posteriormente, positivado na Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em especial o seu artigo 44, quando prevê a gestão orçamentária participativa nos Municípios brasileiros. Assim, em âmbito municipal, é condição obrigatória que no processo legislativo das leis orçamentárias sejam realizadas audiências públicas, com participação concreta e efetiva da população e das entidades legalmente constituídas, representativas dos diversos setores daquela comunidade. (SANTIN, 2007, p. 72-78)

Entretanto, não bastam apenas mecanismo formais. Para a concretização deste modelo de democracia participativa será preciso elaborar uma articulação dialética entre a sociedade civil e o Estado, entre participação e representação (SANTIN, 2007). Romper com o modelo de desenvolvimento paternalista e altamente centralizado de o Estado assumir a responsabilidade total em resolver os problemas dos indivíduos e o desenvolvimento sustentável do país. Reconhecer a ideia de que um Estado se fortalece ao devolver à comunidade o poder de decidir sobre seu futuro, potencializando os direitos fundamentais, a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável (MOLINA SAUCEDO *et.al.*, 1996)

É uma proposta procedimental, indicativa de um método democrático e discursivo de concepção das tutelas jurídico-políticas, mais legítimo, em que cada cidadão, individual ou coletivamente, será considerado não apenas destinatário, mas coautor das normas e políticas públicas



em âmbito local. Aperfeiçoa-se a aplicação do dinheiro público e previnem-se futuras lesões ao meio ambiente, já que aqueles que são diretamente atingidos pelas leis e políticas públicas municipais serão também seus autores.

Essa perspectiva nada mais é do que o desenvolvimento de uma democracia representativa aliada à democracia participativa, caracterizada pela atuação conjunta da sociedade civil às instituições estatais no desenvolvimento sustentável da região, reconhecendo-se aquela como a origem e o destino do poder político.

Por meio dessa nova cultura participativa e associativa apresenta-se uma maneira de superação da tradição de decisões voltadas aos grandes donos do poder, interessados no desenvolvimento sustentado, mas não sustentável. Construir-se “uma estrutura institucional mais democrática, posto que ancorada na sociedade civil e não nas elites que tradicionalmente controlam a sociedade política” (VIEIRA, 1997, p. 78)

A democracia, mais do que um regime de governo, é uma metodologia a ser desenvolvida culturalmente, (HUSZAR, 1965, p. 14) lançando suas luzes sobre todas as instituições, sociais, jurídicas e políticas. Que deve ser reinventada cotidianamente. Logo, ao se concretizar a gestão democrática e o Poder Local dá-se um salto qualitativo para inserir na democracia representativa elementos de democracia participativa, potencializando-se a efetivação dos direitos fundamentais, em especial os direitos relativos ao meio ambiente sustentável, de interesse difuso.

Conclusão:

Sem dúvida, é impossível à democracia prescindir da representação, ante a magnitude e complexidade dos Estados contemporâneos, de todo diferentes das *polis* gregas. As eleições são fundamentais para a democracia, como um procedimento instrumental da expressão da confiança popular em seus representantes. Entretanto, não absorvem a plenitude democrática, a qual deve ser mantida viva durante toda a gestão pública do eleito, como o impulso que vivifica e anima sua atuação.

Não se pode resumir a democracia apenas no poder do povo em eleger seus representantes de quatro em quatro anos. Essa concepção favorece o desinteresse sistemático dos administrados pela vida política, a apatia, a abstenção, a resignação ante a corrupção, a falta de confiança nos governantes e a abdicação da participação na vida pública, fatores que corroem o ideal democrático.

Essa visualização formal da democracia esvazia seu escopo de prática de resistência ao poder do Estado. Um discurso destinado a oferecer a segurança que afasta toda a possibilidade de interrogação, interpretação e questionamento sobre as instituições estatais e a maneira como se dão



as gestões públicas. Tal maneira de encarar a democracia não é nada mais que um autoritarismo mascarado, um modelo com poucas oportunidades de práticas de resistência e de criatividade, destinado à uniformização do pensamento e à desmobilização dos cidadãos.

Nesse sentido, o espaço local mostra-se como um *locus* privilegiado para a efetivação desse modelo de formação dialética das tutelas jurídico-políticas entre sociedade civil e sociedade política. Por estar o município mais próximo ao cidadão, facilita-se o controle direto da cidadania sobre os atos dos gestores públicos, assim como a participação da sociedade civil, individual ou coletiva, nas decisões sobre leis e políticas públicas a serem executadas em âmbito local ou regional.

Registra-se, também, que somente o desenvolvimento urbano sustentável das cidades, capaz de valorizar as áreas verdes, os espaços de convívio e lazer, a ventilação e a luz solar, trará maior qualidade de vida aos que nela habitam. São os benefícios sociais do crescimento ordenado e planejado de uma cidade, que exaltam todo o potencial de transformação positiva das pessoas e do espaço em que habitam.

O supracitado modelo de desenvolvimento urbano sustentável avança, nos exemplos aqui mostrados, na direção do planejamento de acordo com um uso mais racional do solo e dos recursos naturais existentes, inclusive, tornando a sustentabilidade e o planejamento urbano não mais uma alternativa, mas sim uma necessidade. Porém, sua adoção exige um acordo entre todos os atores do processo de gerenciamento urbano, ou seja, administradores, governantes, profissionais de diversas áreas e a própria sociedade em geral, através de suas associações e órgãos de classe.

Trata-se de um modelo de gestão pública fundado na emancipação da cidadania e na emergência de uma sociedade civil organizada e atuante, ao lado do Poder Público, capaz de controlar a atuação dos governantes e do mercado na preservação ambiental e na adoção de políticas pautadas na sustentabilidade. Impor ao Estado, pela participação dos indivíduos, o devido controle democrático, no sentido de fazê-lo cumprir com suas obrigações constitucionais, sem distinções ou favoritismos, preservando o meio ambiente tanto para estas quanto para as futuras gerações

Assim, o artigo conclui que a descentralização das políticas públicas e a participação da sociedade civil no seu planejamento e execução são fatores relevantes para a concretização do desenvolvimento urbano sustentável, e por isso são muito presentes as interfaces sobre o Poder Local, tanto no Brasil, quanto na Espanha.

A partir de pesquisa doutrinária e legislativa sobre a temática do Poder Local e do desenvolvimento sustentável na Espanha, pode-se constatar que a implementação de um projeto urbanístico sustentável, com a devida participação popular, exigirá não só a participação do Poder Público, como foi em boa parte da história, mas uma participação ativa da sociedade civil, empresas



privadas e outros setores da coletividade, agindo em prol de interesses comuns. Um exemplo de êxito secular é o Tribunal de Águas de Valência, instituído há mais de mil anos e ainda em atividade, para solucionar coletivamente conflitos relativos ao direito à água naquela localidade.

Tanto no Brasil como na Espanha pode-se constatar a presença de um espírito constitucional e infraconstitucional favorável à descentralização e à participação popular nas questões urbanísticas e de desenvolvimento sustentável. A sociedade contemporânea é composta por várias formas de poder, sendo de maior relevância os micropoderes, por estarem mais próximos da realidade social. Para o Poder Local, as relações de poder necessariamente devem ser analisadas de forma ascendente, ou seja, da periferia para o centro. Ou melhor, dos micropoderes ao poder central, pois aqueles consistem em uma forma de poder que tem efeito direto na vida das pessoas, por ser exercido no nível do cotidiano (FOUCAULT, 1979).

Transportando-se a ideia de micropoder foucaultiana para o direito urbanístico e ambiental nos países aqui estudados, evidencia-se a categoria jurídica, política e sociológica do Poder Local, que consiste no poder exercido pelos cidadãos - organizados em partidos, sindicatos, associações empresariais, terceiro setor, organizações não governamentais e, inclusive, individualmente - num "espaço local" de poder, correspondente aos Municípios, *Ayuntamientos*, *Alcaldes*, *Concejales*, bairros, freguesias ou até mesmo a um quarteirão.

Nesse contexto, se conclui que a busca pelo desenvolvimento urbano sustentável, voltado à concretude plena e isonômica do direito à cidade, poderá representar uma mudança no pensamento dos indivíduos sobre o exercício dos seus direitos políticos e sobre o potencial de sua atuação na melhoria da qualidade de vida dos espaços em que estão inseridos. Afinal, não basta apenas participar por meio de eleições e, ao finalizar o processo, dar como que um "cheque em branco" aos representantes eleitos para agirem conforme seus próprios interesses no que tange às decisões sobre leis e políticas públicas.

É dever de todos tornar real o planejamento urbano sustentável, com intuito de melhorar a qualidade de vida das pessoas. Realizar o menor impacto ambiental possível na implantação dos equipamentos urbanos, em razão de o planeta terra já estar muito além do déficit ambiental que os ecossistemas podem suportar, para a manutenção e continuidade da vida.



Referências:

ALEXANDRINO, José de Melo. Direito das Autarquias Locais. In: OTERO, P.; GONÇALVES, P. (Orgs.). **Tratado de Direito Administrativo Especial**. v. IV. Coimbra: Almedina, 2010.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Coord.). **Manual de Derecho Constitucional**. 5.ed., v. I, Madrid: Tecnos, 2010.

BERNDSSEN, Guilherme; BODNAR, Zenildo. A efetividade da tutela do meio ambiente urbano e o direito à cidade sustentável. **Revista Direito e Paz**, v.1, pp. 197-211, 2020.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 13ª ed. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BORJA, Jordi. A Descentralização como Estratégia de Valorizar a Cidade: o Caso de Barcelona. In: FISCHER, Tânia (Org. e Coord.), **Poder Local – governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

CALDERON, Basilio; GARCIA-CUESTA, José-Luis. Utopía versus pragmatismo urbanístico en la ciudad española del siglo XXI. **EURE (Santiago)**, v. 44, no. 132, pp. 109-132, 2018. <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000200109>. Acesso em 09 jul. 2021

CAPEL, Horacio. El urbanismo, la política y la economía (y viceversa). Una perspectiva comparada. **Revista Hábitat y Sociedad**, Espanha, n. 2, pp. 155-78, 2011. <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2011.i2.08>. Acesso em 09 jul. 2021.

COMA, Martín Basools. La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible. In: PARDO, J. E. (Coord.). **Derecho del medio ambiente y administración local**. España: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006.

CRUZ, Paulo Márcio *et. al.* **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012.

DEMO, Pedro. **Participação É Conquista**. São Paulo, Cortez: 1988.

DUFAUR, Luis. O mais antigo tribunal do mundo e suas lições medievais. **Instituto Plínio Corrêa de Oliveira**. 8 set. 2017. Disponível em: <https://ipco.org.br/o-mais-antigo-tribunal-do-mundo-e-suas-lico-es-medievais/>. Acesso em 17 set. 2021.

ESPANHA. **Constituição Espanhola de 27 de dezembro de 1978**. Disponível em: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#t6>. Acesso em 09 jul. 2021.

ESPANHA. **Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana**. Disponível: <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2014/07/25/5>. Acesso em 09 jul. 2021.

ESPANHA. **Ministerio de Fomento. Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**. Madrid: Boletín Oficial del Estado, pp. 103232-103290. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11723-consolidado.pdf>. Acesso em 09 jul. 2021.



ESPAÑA. **Ley Orgánica 5/1982**, *Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Madrid: *Boletín Oficial del Estado*. Disponível em: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2019-127. Acesso em 09 jul. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. 18 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. v. I, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. 2.ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GOULART, Jefferson Oliveira. O marco institucional da política urbana na Espanha e apontamentos comparativos com o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 103, pp.233-259, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-129/103>. Acesso em 09 jul. 2021.

HÄBERLE, Peter. ¿Tienen España y Europa una Constitución? Traducido del alemán por Miguel Azpitarte Sánchez. **Revista de Derecho Constitucional Europeo**, n. 12, pp. 353-393, 2009. Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE12/articulos/13Haberle.htm>. Acesso em 09 jul. 2021.

HUSZAR, George B. de. **Aplicações Práticas da Democracia**. Tradução de: J. L. Melo. Rio de Janeiro: Record, 1965.

LAHOZ RODRÍGUEZ, Elisabeth. Reflexiones medioambientales de la expansión urbana. **Cuadernos Geográficos**, n. 46, pp. 293-313, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1711702701>. Acesso em 09 jul. 2021.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henry. **A Questão Urbana**. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LÓPEZ, Isidro; RODRÍGUEZ, Emmanuel. O Modelo Espanhol. Dossiê Crise Global. **Revista Novos estudos CEBRAP**, n. 92, pp. 81-102, mar. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000100006>

MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo. **Política y Gobierno Local: la formación de gobierno em las Entidades locales en España**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

MARTÍN REBOLLO, Luis. **Colección Códigos Básicos Leyes Administrativas**. Pamplona. España: Editorial Aranzadi, 2018.

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MATESANZ PARELLADA, Ángela. El Suelo em la legislación urbanística española. In: **Ciudades para um Futuro más sostenible**. Madrid, 2009. Disponível em: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/aamat.html>. Acesso em 09 jul. 2021.



MOLINA SAUCEDO, Carlos Hugo *et al.* **Apre(he)ndiendo la Participación Popular**: análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización. La Paz: Offset Boliviana EDOBOL, 1996.

OLIVEIRA, Celso Maran de; ZANQUIM JUNIOR, José Wamberto; ESPINDOLA, Isabela Battistello. O Tribunal arbitral como instrumento jurídico alternativo de solução de conflitos hídricos no Brasil. **Ambient. soc.**, v. 19, n.1, pp. 145-162, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc150150r1v1912016>. Acesso em 09 jul. 2021.

OLIVEIRA, Celso Maran de. Tribunais de recursos hídricos: abordagem sobre o tribunal da água de Florianópolis o tribunal da água de Valência e a possibilidade de implantação no Brasil. **Revista de Direito Internacional, Econômico e Tributário**, v. 03, pp. 107-142, 2008. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/4494/2803>. Acesso em 09 jul. 2021.

PALENZUELA, Salvador Rueda. **El Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información**. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2012.

PAREJO ALFONSO, Luciano José; ROGER FERNANDEZ, Geraldo. **Comentarios a la ley de suelo** (ley 8/2007, de 28 de mayo). Madrid: Portal Derecho, 2007.

RAMÍREZ, Teviño Alfredo; NÚÑEZ, Sánchez; MANUEL, Juan. Enfoques de desarrollo sostenible y urbanismo, **Revista Digital Universitaria**, v. 10, n. 7, 2009. Disponível: <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art42/int42.htm>. Acesso em 09 jul. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo. Constitucionalismo y Ciudadanía Europea: avances y retrocesos, **Revista del Derecho Constitucional Europeo**. Traducido del português por Augusto Aguilar Calahorro. Año 9, n. 17, 2012. Disponível em: http://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/14_RIGO.htm. Acesso em 09 jul. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI**: novos desafios da cidadania e do Poder Local. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

SANTIN, Janaína Rigo. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. **Estudos Jurídicos: Unisinos**, v. 40, pp. 72-78, 2007.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1595-1621, ago. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>>. Acesso em: 09 jul. 2021. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32734>.

SANTIN, Janaína Rigo; CORTE, Thaís Dalla. **O Direito das Águas Subterrâneas no Brasil, no Mercosul e na União Europeia**: um estudo comparado. Santa Maria, UFSM, 2013.

SANTIN, Janaína Rigo. Princípio constitucional da participação e poder local: uma análise a partir do Ordenamento Jurídico brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto**, Luanda, n. 10, pp. 9-27, 2011.

SANTIN, Janaína Rigo. O princípio da participação no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, v 2, p. 42-72, 2006. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/331>. Acesso em 17 set. 2021.



SANTIN, Janaína Rigo; TONIÊTO, Tiago. O Princípio da Transparência e a Participação Popular na Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, n. 8, pp. 21-30, 2007.

SANTIN, Janaína Rigo; PEREIRA, André da Silva; CAMARGO, Evandro José Bilycz de. Administração pública municipal e lei de responsabilidade fiscal: gastos e receitas públicas. **Revista de Direito Brasileira**, v. 17, n. 7, p. 108-124, 2017.

SANTIN, Janaína Rigo; RODIGHIERI, Bruno N. O Poder Local na Federação Brasileira. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 25, p. 275-300, 2016. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/878>>. Acesso em: 18 out. 2019. DOI:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v0i25.878>

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro, Record, 1997.

Sobre os autores:

Janaína Rigo Santin

Possui Pós Doutorado em Direito Administrativo pela Universidade de Lisboa, Portugal, com bolsa CAPES, pelo período de 8 meses (2011). Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Advogada e Professora Titular I da Universidade de Passo Fundo, nas disciplinas de direito municipal, direito urbanístico e direito das obrigações. Faz parte do corpo docente permanente do Mestrado e Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo. Coordenadora da Editora da Universidade de Passo Fundo. É professora convidada do Mestrado em Ciências Jurídicas-Econômicas e Desenvolvimento e do Mestrado em Governança e Gestão Pública da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola-África. É professora convidada do Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul
Universidade de Passo Fundo - UPF, Passo Fundo, RS, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3213900043864696> ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6547-2752>
E-mail: janainars@upf.br

Guilherme Rigo Berndsen

Advogado (OAB/SC 28.890). Sócio fundador do escritório Guilherme Rigo Berndsen Advocacia. Doutorando no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, em regime de dupla titulação com Widener University - Delaware Law School (EUA). Mestre em Ciências Jurídicas, pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, em dupla titulação com a Universidade de Alicante, Espanha, concluindo o Máster en Territorio, Urbanismo y Sostenibilidad Ambiental en El Marco de La Economía Circular (2019). Pós-graduado em Direito Civil Avançado, pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (2016). Pós-graduado em Direito Processual Civil, pela Universidade Anhanguera-Uniderp (2012). Possui graduação em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (2008).
Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Itajaí, RS, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4884857175050987> ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1042-9161>
E-mail: guilherme@grbadvocacia.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

