



CIDADE SUSTENTÁVEL NO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DISCURSIVA DO DIREITO, DE ROBERT ALEXY

Sustainable city in brazilian Urban Law: an analysis in light of Robert Alexy's Discursive Theory of Law

Maria Claudia Bentes Albuquerque

Universidade da Amazônia

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9942901182911071> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2796-3486>

E-mail: albuquerque.maclaudia@gmail.com

Alberto de Moraes Papaléo Paes

Universidade da Amazônia

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3902863915145828> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0248-1226>

E-mail: betomppaes@msn.com

Ágatha Gonçalves Santana

Universidade da Amazônia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5765-1769>

E-mail: agathadcpc@yahoo.com.br

Trabalho enviado em 6 de abril de 2024 e aceito em 25 de novembro de 2025



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



Rev. Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 18, N.04, 2025, p. 167-201

Maria Claudia Bentes Albuquerque, Alberto de Moraes Papaléo Paes e Ágatha G. Santana

DOI: 10.12957/rqi.2025.83337

RESUMO

Este artigo teórico aborda o sentido de cidade sustentável, abstraindo sua natureza no sistema jurídico brasileiro, em especial na Constituição de 1988 e Lei n. 10.257/2001. Sua contribuição consiste em oferecer uma interpretação fundamentada e original do conceito de cidade sustentável, utilizando como base a distinção entre princípios e regras jurídicas proposta pela Teoria Discursiva do Direito. Embora prevista na Lei n. 10.257/2001, a noção de cidade sustentável é frequentemente tratada apenas como conceito aberto ou ideal teórico, dificultando a exigência judicial do seu cumprimento diante de violações ou omissões em políticas públicas. O objetivo é investigar, a partir da análise princípio *versus* regra jurídica presente na perspectiva de Alexy (2014), qual seria a proposição jurídica válida acerca de cidade sustentável. Para tanto, revisa-se na literatura argumentos jusfilosóficos sobre direito *versus* moral e razões para ação. Em termos metodológicos, predomina o método dedutivo e utiliza-se a abordagem qualitativa (analítico-descritiva). Como resultado, com base na argumentação presente na teoria de Alexy, verificou-se que a fundamentalidade do direito à cidade sustentável decorre da sua indispensabilidade ao bem-estar coletivo e à dignidade humana, constituindo pilar do Estado de Direito. Conclui-se que cidade sustentável é, simultaneamente, direito fundamental e princípio do Direito Urbanístico brasileiro.

Palavras-chave: Cidade sustentável; Direito fundamental; Regra; Princípio; Argumentação jurídica.

ABSTRACT

This theoretical article addresses the meaning of "sustainable city," abstracting its nature within the Brazilian legal system, particularly under the 1988 Constitution and Law No. 10,257/2001. Its contribution consists in providing a grounded and original interpretation of the sustainable city concept, using as a theoretical foundation the distinction between legal principles and rules proposed by the Discursive Theory of Law. Although established by Law No. 10,257/2001, the notion of a sustainable city is frequently treated merely as an open concept or theoretical ideal, which hinders judicial enforcement in cases of violations or omissions in public policies. The objective is to investigate, from the principle versus rule analysis perspective offered by Alexy (2014), the valid legal proposition concerning the sustainable city. To achieve this, the paper reviews jurisprudential arguments in the literature regarding law versus morality and reasons for action. Methodologically, the study predominantly employs a deductive approach with qualitative (analytical-descriptive) analysis. As a result, based on Alexy's theoretical framework, it was verified that the fundamental nature of the right to a sustainable city arises from its indispensability to collective well-being and human dignity, constituting a pillar of the Rule of Law. The study concludes that the sustainable city is simultaneously a fundamental right and a principle of Brazilian Urban Law.

Keywords: Sustainable city; Fundamental right; Rule of law; Principle; Legal argument.



INTRODUÇÃO

A compreensão da concepção legal de cidade sustentável demanda análise do seu sentido teórico, não apenas dedução do significado intrínseco das palavras que a compõem. Para tanto, faz-se necessário um mapeamento das suas características essenciais (Wilson, 2005).

A noção de cidade sustentável vem sendo moldada desde a década de 1980, quando o conceito de desenvolvimento sustentável começou a se entrelaçar com temas emergentes como reforma urbana e direito à cidade. Segundo Roseland (1997), cidade sustentável representa, como noção geral, a configuração mais resistente de comunidade que o ser humano pode edificar, por ser aquela que consegue oferecer um padrão de vida satisfatório sem causar danos significativos ao ecossistema ou aos ciclos biogeoquímicos dos quais ela depende.

No âmbito internacional, o debate sobre cidade sustentável, em termos conceituais, é anterior ao estabelecimento do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n. 11 na Agenda 2030 (ONU, 2015), das Nações Unidas, bem como dos compromissos encartados na Declaração de Quito, conhecida como Nova Agenda Urbana (ONU, 2016), os quais são voltados a tornar cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis para todos.

A perspectiva nas Nações Unidas decorre de uma concepção progressivamente construída e que, hoje, traduz-se na ideia de que a sustentabilidade de uma cidade pressupõe que ela conjugue, no seu modelo de desenvolvimento, elementos sociais, econômicos e ambientais para assegurar o bem-estar das gerações atuais e futuras. Essa abordagem demanda a promoção de equidade social e o uso eficiente dos recursos naturais, além da prevenção, mitigação e compensação dos impactos ambientais negativos (LEFF, 2001), de maneira que haja uma compatibilização entre crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental (SACHS, 2004).

Este desafio coloca em questão que o isolamento conceitual é importante em relação ao debate jurídico do tema, pois, assim, pode-se identificar quais são as condições semânticas centrais e periféricas a serem consideradas na análise jusfilosófica (WILSON, 2005) acerca das razões para ação. Nesse sentido, este artigo teórico não se propõe a esgotar o tema de pesquisa, mas visa partir do debate acerca do sentido de cidade sustentável para abstrair a sua natureza no sistema jurídico brasileiro.

Embora diversas sejam as definições de cidade sustentável, uma vez que o seu significado vai se dinamizando ao longo do tempo, face à textura aberta da linguagem, este artigo investiga, sistemicamente, o sentido encontrado na Constituição da República de 1988, que foi regulamentado pela Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a partir da discussão princípio *versus* regra jurídica presente na perspectiva não-positivista includente de Alexy (2014).

Com efeito, parte-se da compreensão de que o direito não pode ser reduzido a um sistema puramente normativo, formal e desvinculado da moral, mas é preciso reconhecer uma conexão interna e necessária entre normas jurídicas e princípios morais, sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais (ALEXY, 2014). Nesse aspecto, diferencia-se do positivismo jurídico clássico, que sustenta uma separação estrita entre direito e moral.

Coloca-se em debate qual seria a proposição jurídica válida, a partir da análise do conteúdo de cidade sustentável, embora se reconheça que não existe um critério transcendente para a determinação de significados. Reside nisso uma lacuna relevante na literatura atual que, com frequência, refere os múltiplos significados de sustentabilidade urbana, porém não analisa, no campo do Direito, de que forma a concepção de cidade sustentável foi incorporada ao sistema jurídico brasileiro.

A principal contribuição deste artigo consiste em oferecer uma interpretação fundamentada e original do conceito de cidade sustentável, utilizando como alicerce a diferenciação entre princípios e regras jurídicas proposta pela Teoria Discursiva do Direito.

Conquanto esteja positivada no artigo 2º, I, da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o direito à cidade sustentável é, muitas vezes, entendido apenas como um ideal teórico, abstrato (premissa menor). Ocorre que todo direito fundamental exige aplicação prática e concreta, sob pena de esvaziamento (premissa maior). Logo, a não implementação da cidade sustentável contraria a sua natureza de direito fundamental e enfraquece o Estado de Direito (dedução). Ao ser tratada dessa forma, enfraquece-se a sua força normativa e compromete-se a efetividade das políticas públicas urbanas e ambientais (consequência no plano prático).

A natureza semântica indeterminada da concepção de cidade sustentável gera impactos práticos, como insegurança jurídica, margem excessiva à discricionariedade dos gestores públicos e dificuldade de exigibilidade judicial do seu cumprimento, diante de violações ou omissões em políticas públicas. Em pesquisa exploratória preliminar, não foram identificados artigos teóricos ou de revisão de literatura sistemática que tenham se voltado especificamente a este propósito, logo este artigo traz uma abordagem que aprofunda o debate de cidades sustentáveis e elucida como se relacionam questões teóricas e normativas no sistema jurídico brasileiro.

O objetivo deste estudo é investigar, a partir da análise princípio *versus* regra jurídica presente na perspectiva de Alexy (2014), qual seria a proposição jurídica válida acerca de cidade sustentável. Visa-se responder ao seguinte problema: Qual é o sentido e a natureza da concepção de cidade sustentável no sistema jurídico brasileiro e qual o impacto do estudo dessa natureza e semântica? Utiliza-se como referenciais a Teoria da Argumentação Jurídica e a Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy (2011-b; 2008).

Para responder ao problema proposto, o artigo desenvolve um percurso analítico em três seções articuladas. A primeira seção examina os pressupostos da Teoria Discursiva do Direito, formulada por Robert Alexy, com ênfase no papel estruturante dos princípios jurídicos e sua função na justificação racional das normas dentro do sistema jurídico. Revisa-se argumentos jusfilosóficos centrais da literatura, com especial atenção às distinções entre direito e moral e às teorias sobre razões para a ação. Essa fundamentação oferece as bases conceituais para compreender como normas jurídicas podem ser dotadas de sentido normativo e orientadas por razões práticas, aspecto essencial para a análise posterior da cidade sustentável como conceito jurídico.

Na segunda seção, discorre-se sobre os pressupostos da tese discursiva do Direito, de Alexy, com ênfase no reconhecimento do papel dos princípios no sistema jurídico. Em seguida, na terceira seção, analisa-se os elementos formadores da concepção legal de cidade sustentável no sistema jurídico brasileiro, para o fim de identificar o seu sentido e a sua natureza, com base na Teoria Discursiva do Direito. Aborda-se a concepção de cidade sustentável como categoria jurídica, que deve ser interpretada à luz de princípios e valores constitucionais.

Com base no raciocínio dedutivo e analítico desenvolvido ao longo das seções, apresenta-se as conclusões alcançadas acerca do estudo da natureza e do sentido do conceito de cidade sustentável, à luz da Teoria Discursiva, de Alexy, de modo a responder à pergunta de pesquisa. Evidencia-se como ela impacta a compreensão de sua normatividade, possibilitando a qualificação da atuação institucional e a avaliação de políticas públicas no Estado de Direito.

1. METODOLOGIA

Em termos metodológicos, a pesquisa apresenta abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico-descritivo. Parte-se de fundamentos teóricos para analisar, de forma sistemática e conceitual, o sentido jurídico da expressão cidade sustentável no ordenamento jurídico brasileiro, sem recorrer a dados empíricos ou estudos de caso.

Quanto à revisão de literatura, foi utilizada a técnica de levantamento bibliográfico sem critério sistemático, com base em consultas ao repositório Google Scholar, tendo como palavras-chave: “Cidade sustentável”, “direito fundamental”, “argumentação jurídica” e “Alexy”. A seleção dos materiais seguiu critérios básicos de relevância temática, rigor acadêmico e pertinência ao contexto brasileiro.

Foram priorizadas produções científicas publicadas em periódicos qualificados e livros de referência nos campos da Teoria do Direito, do Direito Ambiental e Urbanístico. A revisão buscou identificar abordagens teórico-conceituais e jurídico-normativas que alicerçam o debate proposto.

Além da bibliografia especializada, a pesquisa realizou coleta e análise documental, com ênfase em fontes normativas brasileiras e agendas internacionais.

Os materiais selecionados foram dispostos em pastas temáticas e sistematizados conforme categorias analíticas previamente definidas, a saber: (i) Cidade sustentável (dimensão normativa), (ii) Cidade Sustentável (dimensão teórica), (iii) Teoria da Argumentação Jurídica, e (iv) Teoria dos Direitos Fundamentais. A análise das evidências foi guiada predominantemente pelo método dedutivo de raciocínio, dialogando com a literatura revisada e com os marcos legais e doutrinários pertinentes.

Como limitação metodológica, destaca-se a ausência de uma abordagem empírica que investigue a aplicação concreta da noção de cidade sustentável nas práticas administrativas e judiciais. Estudos futuros podem aprofundar essa dimensão, analisando como o conceito é interpretado e operacionalizado por gestores públicos, tribunais e planos urbanísticos em diferentes contextos locais.

2. BASES JUSFILOSÓFICAS PARA DECIFRAR CIDADE SUSTENTÁVEL

Entre as diversas propostas ideologizadas de cidade presentes na literatura especializada, destaca-se a da cidade sustentável, que assegura conduzir à suplantação de obstáculos ao desenvolvimento urbano. Ocorre que a aplicação desta concepção impõe um desafio ao Poder Público para planejamento urbano e a gestão de cidades, já que os critérios de aplicação da concepção teórica ainda são imprecisos e complexos, carecendo, muitas vezes, de amparo legal.

Segundo Wilson (2005, p. 36), “[...]temos de examinar as consequências na linguagem quando escolhermos significados para as palavras ou delimitamos áreas para conceitos [...]”. Evita-se, assim, que a interpretação de princípios e de regras jurídicas seja corrompida por crenças em objetos abstratos, confusão entre fato e valor, tautologias, implicações ocultas, ampliações indevidas e pensamentos errôneos (WILSON, 2005). Como conceito e significado não se confundem, mas estão intimamente ligados, é imprescindível descortinar qual o sentido e a natureza da concepção de cidade sustentável no ordenamento jurídico brasileiro, em especial na Constituição da República de 1988 e na Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

O ponto ora suscitado evoca uma importante reflexão acerca das razões para ação, isto é, sobre os motivos que impulsionam a ação, na prática social, para realização da cidade sustentável, sobretudo quando a concepção teórica é acolhida pelo sistema jurídico tão somente de forma genérica, como um conceito aberto, sem especificação, por meio de uma regra, sobre como torná-

lo concreto. Nesse caso, seriam as razões para ação apenas baseadas em crenças ou estariam elas cumprindo normas jurídicas?

Segundo o filósofo israelense Joseph Raz (2010), há razões para ação, todas sujeitas à análise lógica. Raz é um dos mais importantes defensores contemporâneos do positivismo jurídico em sua versão excludente. Para ele, as práticas sociais nada mais são do que fatos socialmente praticados, por isso não podem ser reconhecidas como fonte de normatividade além de assumir que existe uma diferença de nível analítico entre direito e moral (RAZ, 2010).

Apesar de Raz (2010) apontar ações e crenças como fundamentais, somente as primeiras são objetos de sua análise, porque utilizadas para explicar, avaliar e orientar os comportamentos humanos. Como nem sempre ocorre uma coincidência entre crenças e razões para cumprimento das leis, cumpre discutir se as regras jurídicas são indispensáveis à prática social, considerando que as regras da comunidade, em que pese não sejam formais, poderiam ser moralmente válidas, contribuindo substancialmente para a realização dos mesmos propósitos das leis.

Na visão positivista de Raz (2010), há uma diferença entre os campos da moral e do direito, de modo que a obrigação de obedecer à lei seria redundante com a obrigação moral de fazer o que a moral exige. O autor, partindo de sua visão sobre o papel do governo, autoridade política, entende que a autoridade do direito supera a dicotomia moral *versus* legal, haja vista que a lei ensinaria a cooperação social (BATNITZKY, 1995), superando a necessidade de razões morais para ação.

Sob influência do positivismo da escola kantista de Marburgo, da filosofia da linguagem de Wittgenstein e da sociologia Webberiana, Kelsen escreveu a obra Teoria Pura do Direito, a qual foi considerada um marco na Ciência Jurídica. Reconhecido como um ícone da Escola Positivista do Direito, Kelsen publicou originalmente o livro em Genebra (1934), pretendendo apartar o Direito de ideais políticos e de elementos de ciência natural, para elevá-lo cientificamente em termos de objetividade e exatidão. Para ele, a regra moral referente apenas aos motivos da conduta externa é imperfeita ou incompleta, uma vez que, por ser desprovida de caráter coercitivo, apenas poderia valer em combinação com as normas que prescrevem a conduta externa (KELSEN, 1998).

Kelsen (1998) inicia a sua obra esclarecendo que a Teoria Pura do Direito consiste em uma teoria do Direito positivo em geral, e não de uma ordem jurídica especial, que pretende identificar conceitualmente o seu objeto científico por meio de dois questionamentos básicos (princípio metodológico fundamental): o que é e como é o Direito? O autor parte da compreensão de que a norma funciona como esquema de interpretação o Direito para sustentar que o objeto do conhecimento jurídico é uma ordem normativa da conduta humana (deve ser ou acontecer), isto é, um sistema de normas que regulam o comportamento humano (ser fático do ato de vontade) e que pode comandar, permitir e conferir a competência ou o poder de agir de determinada maneira.

De acordo com Kelsen (1998), quando o Direito é aplicado por um órgão jurídico, este necessita fixar o sentido das normas que vai aplicar. A interpretação seria, pois, uma operação mental que acompanharia o processo da aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior. Nesse diapasão, a relação entre um escalão superior e um escalão inferior da ordem jurídica é uma relação de determinação ou vinculação, que, porém, não é completa. Logo, todo ato jurídico em que o Direito é aplicado é, de alguma forma, determinado pelo Direito e indeterminado (KELSEN, 1998).

A indeterminação do ato jurídico pode ser intencional ou atinente tanto ao fato condicionante (pressuposto) quanto à consequência condicionada. Ademais, ela pode ser o resultado não intencional da própria constituição da norma jurídica que deve ser aplicada pelo ato em comento (pluralidade de significações de uma palavra ou de uma sequência de palavras em que a norma se exprime). Com efeito, nas hipóteses de indeterminação do sentido do escalão inferior, seja ela intencional ou não, abrem-se diversas possibilidades à aplicação jurídica (KELSEN, 1998).

Tomando como exemplo a indeterminação do sentido de cidade sustentável, eventual interpretação da regra jurídica que a positivou poderia ser feita pela Ciência Jurídica ou pelos órgãos jurídicos. Na perspectiva do Direito Positivo, diante de uma indeterminação da norma do escalão inferior, seja ela intencional ou não, abrem-se diversas possibilidades à aplicação jurídica. Apesar disso e dos esforços da jurisprudência tradicional, não haveria critério (forma objetivamente válida) a partir do qual uma das possibilidades de aplicação inscritas na moldura do Direito pudesse ser prestigiada em detrimento de outra.

De acordo com Kelsen (1998), não haveria método positivo segundo o qual, entre os vários significados verbais de uma norma, apenas uma pudesse ser chamada de “correta”. Todos os métodos de interpretação elaborados até a criação da Teoria Pura do Direito levariam apenas a um resultado possível, e não a um único resultado correto.

Assim, a perspectiva da teoria tradicional da interpretação seria uma “auto-ilusão contraditória”, já que colidiria com o pressuposto da possibilidade de uma interpretação. Ademais, a interpretação feita pela Ciência Jurídica deve estabelecer as possíveis significações de uma norma jurídica, não podendo tomar qualquer decisão entre as múltiplas possibilidades reveladas, já que isso deveria caber ao órgão que, segundo a ordem jurídica, é competente para aplicar o Direito (KELSEN, 1998).

Para Kelsen (1998), a norma que constitui o fundamento do juízo de valor seria fixada através de um ato ou imperativo humano ou produzida através do costume - e, portanto, através de fatos da realidade empírica. A relação de um fato com uma norma também representaria somente uma relação entre fatos da realidade empírica. Isso porque, uma ordem social, a exemplo da ordem jurídica, pode prescrever uma determinada conduta pelo fato de contrapor à conduta oposta uma

desvantagem, como uma sanção em face do descumprimento de atos de coerção. Kelsen (1998), discutindo a questão “retribuição-prêmio-castigo”, afirma que não existem ordens sociais desprovidas de sanção. Assim, as ordens sociais, que ora apresentam um caráter transcendente, ora um caráter socialmente imanente, seriam diferenciadas pelas espécies de sanções que estatuem.

De forma sucinta, na perspectiva positivista de Kelsen (1998), a concepção de cidade sustentável somente teria aplicação obrigatória, com força coercitiva, se fosse prescrita pelo Direito, independentemente de quais sejam as razões morais para ação no sentido de promovê-la, uma vez que, para ele, direito e moral não se misturam.

Além disso, segundo aporte de Raz (2010), uma vez positivada a concepção de cidade sustentável, as razões para cumprimento da regra jurídica seriam suficientes para incitar ações por parte do Poder Público e da coletividade, já que a cooperação social em direção à sustentabilidade urbana decorreria da norma jurídica, mesmo que os seus objetivos coincidam com crenças e questões morais.

Embora possa ocorrer uma sobreposição entre a conduta que a norma jurídica prescreve ou proíbe e a prescrição ou proibição por normas morais, os campos do Direito e da moral não se misturam em relação à forma, a despeito do conteúdo coincidente.

Como a questão da sustentabilidade urbana remete à realização de ações conjuntas para tutela da vida humana, da qualidade de vida e do meio ambiente em áreas urbanas, na perspectiva do filósofo australiano jusnaturalista John Finnis, a razoabilidade prática, isto é, a razão para ação estaria voltada à proteção do valor básico vida.

A obra *Natural Law and Natural Rights*, publicada originalmente em 1980 por John Finnis, é considerada um marco contemporâneo na Teoria Geral do Direito. Ao tratar da Lei Natural como objeto de análise da Teoria do Direito, o autor, sob ponto de vista prático e influência do Sistema Jurídico Anglo-Saxão, não afasta a importância do Estado de Direito, mas, aproximando Direito e Moral, oferece respostas a incoerências do positivismo, propiciando uma revisão crítica das interfaces entre Direito e Sociedade encontradas em outros sistemas jurídicos, em especial no Romano-Germânico.

Finnis (2007) argumenta que alguns bens humanos só podem ser garantidos por intermédio de instituições do Direito e de requisitos de razoabilidade prática. O valor vida motivaria um impulso voltado à autopreservação, abrangendo a saúde corporal e mental, ausência de dor e de dano orgânico ou psíquico, condições necessárias à reprodução e vida humana.

A proteção do valor vida, nessa seara, pressupõe a sustentabilidade social, econômica e ambiental em áreas urbanas, sem o que não se pode falar em bem-estar individual e coletivo, projeto

de vida, felicidade, paz e liberdade para pleno desenvolvimento das potencialidades humanas (FINNIS, 2007).

Considerando a concepção de cidade sustentável, para Finnis (2007), os requisitos da razoabilidade prática (escolha racional de compromissos, projetos e ações) produzem a moralidade (o que é correto), cuja essência, por uma pluralidade de opiniões morais, pode estar na redução do dano (ao meio ambiente e ao ser humano), no aumento do bem-estar, na harmonia social, na universalização do juízo prático, no desenvolvimento individual, na manutenção da liberdade e da autenticidade de cada pessoa (FINNIS, 2007).

Partindo desta linha de raciocínio, as razões para ação no sentido da sustentabilidade urbana, tendo em vista a proteção do bem comum - vida - decorreria da razoabilidade do autossacrifício em benefício da comunidade política, entendida como uma forma de relação unificadora entre seres humanos (FINNIS, 2007). O autor compreende bem comum a partir dos valores apontados como bons para qualquer ser humano, elemento que, na sua visão, une a comunidade política e impulsiona a cooperação espontânea, dentro de um conjunto de condições que favorecem a realização de projetos e objetivos pessoais e coletivos. O maior desafio, segundo Finnis (2007), reside em identificar o bem comum quando a comunidade política em questão é a internacional, escala mais complexa do que a de um Estado.

No entendimento de Finnis (2007), a comunidade política corresponde à comunidade completa, que apresenta aspectos de uma associação global em que são coordenadas as iniciativas e atividades dos indivíduos, das famílias e da rede de associações intermediárias, visando assegurar, de maneira coordenada e imparcial, condições para propiciar a realização pessoal e o desenvolvimento da comunidade como um todo (objetivo compartilhado pelo grupo, que impulsiona a cooperação espontânea), à semelhança de um negócio entre sócios movidos pelo interesse pessoal (bilateralidade).

Em suma, a despeito da relevância dos aportes teóricos de Kelsen, Raz e Finnis em relação aos debates direito *versus* moral e sobre as razões para ação, tanto o jusnaturalismo quanto o positivismo, enquanto teoria abrangente, apresentam limitações metodológicas, sobretudo as correntes positivistas, defensoras da tese da separação, a qual não considera a dimensão ideal-crítica do Direito. Esta última refere-se à ideia de que o Direito não deve apenas descrever o que é, mas também apontar o que deve ser, servindo como instrumento de transformação e justiça social. Esse conceito está vinculado às teorias de Kant, especialmente à sua filosofia prática, que valoriza a razão como guia para a construção de normas justas e universalizáveis.

2.1. AS CONTRIBUIÇÕES DE DWORKIN PARA A DISCUSSÃO SOBRE REGRAS E PRINCÍPIOS

Na obra “Levando os direitos a sério”, Dworkin (2002) apresenta a sua perspectiva teórica sobre o Direito, que tem como alicerce a argumentação jurídica. O autor parte da compreensão de que os princípios seriam componentes do Direito, assim como as regras. A tese pressupõe um afastamento das raízes positivistas, já que considera os princípios, que não são regras, relevantes para a argumentação jurídica.

Segundo Dworkin (2002), os princípios seriam padrões a serem observados, por exigência de justiça, equidade ou outra dimensão da moralidade. Em que pese distintos das regras, às vezes apenas por uma questão de forma, os princípios teriam a obrigatoriedade de lei, podendo orientar a decisão jurídica quando não houver regra a ser aplicada (justificação moral). Para Hart (1987), por exemplo, isso não seria possível, pois, na ausência de regra, o juiz deveria criar uma, à semelhança do papel do legislador, pelo uso do seu poder discricionário.

Dworkin (2002) diverge de Hart (1987), uma vez que entende ser o Direito um conceito interpretativo, formado tanto por regras quanto por princípios (possuem a dimensão do peso ou importância), cuja diferença é de natureza lógica, no qual a argumentação subsiste através da interpretação moral das práticas sociais.

De fato, no artigo intitulado O Modelo de Regras, de Dworkin (1967), a adoção da distinção qualitativa entre regras e princípios aparece como forma de acusação generalizada da insuficiência do modelo adotado por Hart em seu Conceito de Direito. Não obstante, após a edição do posfácio do livro de Hart, Dworkin (2002) reconheceu que pode ter cometido um equívoco interpretativo quanto ao fato de Hart ter considerado que o direito pode ser orientado por concepções morais no ato de sua aplicação, muito embora não tenha usado a palavra “princípios” (PAES, 2023, p. 50).

Estes são, portanto, os pontos mais importantes acerca da relação entre direito e moral na Teoria Contemporânea do Direito, Positivismo Jurídico Exclusivista e Inclusivista, Jusnaturalismo e Interpretativismo. A Teoria Contemporânea do Direito deve um tributo muito grande ao conceito de Direito de Herbert Hart (1987), à introdução do Modelo de Regras como crítica à concepção de direito imperativista de John Austin (1995) e à formulação normativista de Kelsen (1998).

A partir da inserção de uma Teoria dos Princípios Jurídicos como opostos ao Modelo de Regras de Hart (1987), Dworkin (2002) conseguiu fomentar a produção de uma vasta bibliografia de críticos e adeptos da sua posição. Os defensores e críticos defendem perspectivas diferentes de positivismo, a partir do seu modo de explicação da relação entre Direito e Moral.

Para os positivistas exclusivistas, a relação entre direito e moral é pautada pela tese da separabilidade, ou seja, direito e moral são categorias diferentes entre si. Para os positivistas inclusivistas, a relação entre direito e moral é necessária, porém essa moralidade não representa um compromisso com a ética cristã, quando não muito diz respeito à formação do direito ou sua aplicação. Na visão dos jusnaturalistas modernos, é possível revigorar a ética tomista – ética teleológica sustentada por Tomás de Aquino, baseada na lei natural que norteia a ação humana para o fim último da vida, qual seja a felicidade plena em Deus, alcançada por meio da razão, das virtudes e da graça (POPE, 2002) – superando a falácia do direito natural, atrelando-a necessariamente à compreensão do fenômeno jurídico. Dworkin não deixou sem resposta as críticas quanto ao seu modelo e apresentou o Interpretativismo como alternativa para o debate entre positivistas e não-positivistas (PAES, 2023).

Alexy passa a integrar esta discussão a partir da publicação, em 2005, do livro intitulado *Begriff und Geltung des Rechts*, quando apresenta a tese do não-positivismo inclusivo. Desse modo, Dworkin acaba por reconsiderar a distinção qualitativa, abandonando-a em sua obra da maturidade denominada *O Império do Direito*, publicada pela primeira vez em 1986, considerando que o fenômeno do Direito se trata de um conceito interpretativo e depende da posição do intérprete, ou seja, se ele é um observador ou participante do direito (PAES, 2023). Desse modo, seria uma grande impropriedade manter a argumentação de que a teoria dos princípios de continua viva considerando a sua desconstrução a partir do Império do Direito.

Não obstante a importância das contribuições de Dworkin, é a Teoria Discursiva do Direito, do não-positivista incluído do alemão Robert Alexy que, por meio de contribuições da leitura analítica do direito, lança luzes sobre a proteção de direitos fundamentais por meio dos princípios, enquanto padrões jurídicos válidos em determinado contexto. Para os positivistas inclusivistas, os princípios aceitos são aqueles previstos na Constituição. Na perspectiva de Dworkin (2002), porém, os princípios válidos não precisam estar previstos em regras jurídicas (regras de reconhecimento).

A perspectiva não-positivista incluído de Alexy parte da compreensão de que o direito não pode ser reduzido a um sistema puramente normativo, formal e desvinculado da moral. Diferentemente do positivismo jurídico clássico, que sustenta uma separação estrita entre direito e moral, Alexy propõe uma concepção que reconhece uma conexão interna e necessária entre normas jurídicas e princípios morais, especialmente no que tange aos direitos fundamentais. Para ele, o direito válido deve atender a critérios de correção racional, sendo que normas jurídicas que violam gravemente os direitos fundamentais podem carecer de legitimidade jurídica, mesmo que formalmente válidas.

A teoria discursiva do direito, fortemente influenciada pela teoria do discurso ético de Jürgen Habermas, sustenta que a validade jurídica se dá na intersecção entre facticidade e correção, ou seja, entre o ser e o dever-ser. Assim, o direito é compreendido não apenas como um sistema de normas postas, mas como um sistema que deve ser justificado racionalmente no âmbito do discurso prático, sendo os princípios fundamentais, como dignidade humana, igualdade e justiça, componentes normativos centrais da juridicidade. Nesse sentido, a teoria de Alexy é incluyente porque admite que uma norma só é plenamente jurídica se puder ser defendida em um discurso racional, pautado por exigências de coerência, universalizabilidade e respeito à razão prática.

Prossegue-se, na seção subsequente, a reflexão sobre a perspectiva de Alexy pelos seguintes questionamentos: Considerando a hipótese de que a concepção de cidade sustentável tenha sido acolhida no sistema jurídico brasileiro como um direito fundamental, como sanar eventuais discussões relativas ao seu sentido e alcance, de modo a tornar o seu conteúdo exigível? Em sendo a cidade sustentável reconhecida como um princípio do Direito Urbanístico brasileiro, como trabalha-lo dentro de uma argumentação jurídica, e não apenas como uma pré-condição para o estudo de normas?

3. O DEBATE TEÓRICO SOBRE PRINCÍPIOS, SEGUNDO ALEXY, E OS APORTES CRÍTICOS DE LUIS VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA E MARCELO NEVES, NO BRASIL

A chamada Teoria dos Princípios tem a sua gênese na obra Teoria dos Direitos Fundamentais, de Alexy (2008), que propugna pela distinção qualitativa entre regras e princípios como base da teoria do direito que substancia a compreensão dos Direitos Fundamentais da Constituição Alemã. Grande parte do debate acerca da aplicação dos Direitos Fundamentais e do contexto das teorias procedimentais fazem referência aos estudos do jusfilósofo alemão. Há de se ressaltar, porém, que tanto na tese levantada acerca do discurso jurídico como um caso especial (Alexy, 2011-b, p. 211-18), quanto na justificação da natureza científico-jurídica da existência de Direitos Fundamentais (Alexy, 2008, p. 31-42), o ponto de partida adotado por ele é o contexto específico da realidade, cultura e história alemã.

Neste diapasão, Alexy (2008) alega que princípios possuem características e aplicabilidade diferente das regras pois princípios são mais genéricos e abstratos não podendo ser subsumidos, mas, ponderados (pois existem numa dimensão de peso). Como último elemento da distinção, Alexy (2008) defende que os princípios jurídicos constituem mandamentos de otimização do sistema de direitos previstos na Constituição enquanto regras seriam uma espécie de razão, ou comando de aplicação.



A título de exemplo, a regra que obriga o Estado a não extraditar o brasileiro nato deve ser otimizada numa interpretação que tenha como base a dignidade da pessoa humana para os casos em que haja colisão na prática e, conseqüentemente, Alexy (2008) assume que o grande risco dos direitos fundamentais a partir da teoria dos princípios é a de que eles são, por natureza, conflituosos e colidem na prática a partir de referências empíricas.

Na obra *Teoria Discursiva do Direito*, Alexy (2014), assumindo a fundamentalidade como passível de comprovação, coloca em debate como as regras do discurso jurídico podem ser fundamentadas. Pela perspectiva procedimental do autor, que critica as fragilidades do sistema de regras, uma norma poderia ser considerada correta quando pode resultar do procedimento do discurso racional.

Alexy (2014) entende ser insuficiente que uma assembleia constituinte decida sobre um rol de direitos fundamentais, já que tais espécies de direitos precisariam ser interpretados (com argumentação jurídica) e implementados por intermédio da legislação. Com efeito, pela tese do caso especial, o autor defende a ideia de que “[...] uma argumentação jurídica adequada deve abranger o lado autoritativo, institucional ou real da argumentação jurídica, assim como sua dimensão livre, discursiva ou ideal” (ALEXY, 2014, p. 127).

De acordo com a tese do caso especial, o discurso jurídico seria um caso especial do gênero “discurso prático geral”, pois a argumentação jurídica estaria vinculada às leis e aos precedentes, devendo também as contribuições da dogmática jurídica. Com efeito, para Alexy (2014), os direitos humanos podem ser fundamentados por meio de uma combinação dos modelos explicativo e existencial, embora sejam abertos aos argumentos de outras abordagens.

Alexy (2014) sustenta que existem duas possíveis construções de direitos fundamentais, que tem conseqüências para toda a estrutura do sistema jurídico: em regras e em princípios. De acordo com a teoria dos princípios, que envolve uma disputa sobre a ponderação (núcleo do exame da proporcionalidade), ambas as opções têm base na diferença entre regras (normas que comandam, proíbem ou permitem algo de forma definitiva) e princípios (comandos de otimização). A construção em regras seria uma tentativa de se evitar problemas relacionados à ponderação pela técnica da subsunção.

No entendimento de Alexy (2014), quando são confrontados direitos fundamentais como direito à vida, liberdade e inviolabilidade corporal, o debate recai no campo da interpretação sistemática, que tem a ponderação como técnica, o que afastaria a adequação do modelo de construção em regras e colocaria em holofote a construção em princípios, para superação dos problemas da dogmática dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, o significado do caráter dos princípios decorreria da sua ligação com a máxima da proporcionalidade, a qual seria formada pelas máximas parciais da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Se direitos fundamentais têm caráter de princípios, logo eles estariam sujeitos à máxima da proporcionalidade e à racionalidade da ponderação.

Alexy (2014) entende que a ponderação é uma forma de argumento do discurso jurídico racional, o que refutaria a principal objeção contra a sua tese (irracionalidade), motivo pelo qual os direitos fundamentais seriam construídos em princípios, logo sujeitos à ponderação.

Visando apresentar o conceito de princípio jurídico, Alexy (2014) busca amparo na tese de Dworkin – oposta à filosofia utilitária, segundo a qual o Direito seria apartado da moral – com espeque em três objeções que confirmariam a existência dos princípios, desafiando, portanto, o positivismo jurídico.

Na perspectiva de Dworkin haveria uma diferença lógica entre regras (aplicáveis indistintamente) e princípios (não determinam a decisão, mas contêm razões que indicariam a decisão). Essa seria a premissa da tese da separação rigorosa. Quanto à dimensão “peso”, princípios e regras, quando em colisão, seriam sopesados de maneiras diferentes. Entre princípios ocorreriam ponderação, mas entre princípio e regra aquele teria maior peso. Outras teses são citadas para explicar a relação entre regras e princípios, como a tese da conformidade (entre regras e princípios não existe diferença lógica) e a tese da separação fraca (regras e princípios diferenciam-se por meio de aspectos lógicos, isto é, por graus).

No que diz respeito à tese da separação de Dworkin, Alexy (2014) afirma que a primeira parte corresponderia a uma questão de tudo ou nada, a qual não comportaria exceções. Entende o autor que tal questão não seria formadora de um critério de diferenciação entre regras e princípios, seja qual for o conteúdo da decisão.

Com base no teorema da colisão (de regras e princípios), Alexy (2014) sustenta a possibilidade de se reestabelecer regras e princípios com ou sem as chamadas cláusulas de reserva, entendidas como instrumental de análise para representação e discussão das propriedades mais relevantes das regras e dos princípios. O caráter distinto das cláusulas de reserva seria explicável pelo diferente caráter *prima facie* de regras e princípios que, à luz da tese da separação rigorosa, conduz à constatação de que toda prescrição normativa contém um dever ser ideal ou dever ser real.

De fato, a argumentação de Alexy (2014) possui duas problemáticas essenciais: a) se de um lado seu critério de distinção qualitativa parte da distinção de Dworkin, que por sua sorte a abandona, Alexy está construindo uma argumentação em terreno arenoso e movediço que pode ruir a qualquer momento; b) de outro lado ao aplicar um princípio colidente num caso concreto ele deixa de ser abstrato, genérico e se tornaria uma regra. Desse modo, a teoria de Alexy (2014) deveria

superar estes dois obstáculos. Acerca do primeiro é possível simplesmente argumentar que a distinção entre regras e princípios não se origina em Dworkin (muito menos em Alexy), ela vem se formando dentro da tradição alemã desde as produções de Esser, Wolff-Bachof, Forsthoff, Larenz e Canaris chegando em Dworkin e Alexy no seu ponto máximo (ÁVILA, 1999).

Acerca do segundo problema, Alexy (2014) precisa esclarecer qual a necessidade de se manter uma distinção qualitativa entre regras e princípios se o princípio, no ato de sua aplicação, torna-se uma regra. Para ilustrar a situação, vale a pena um exemplo: o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 54, julgada em abril de 2012, que não viola o direito à vida a realização do aborto do feto anencéfalo, diante das condições de comprovação de diagnóstico preciso e atestado de impossibilidade de sobrevivência do feto, logo, afasta-se a punibilidade (BRASIL, 2012).

Perceba-se, de acordo com a premissa estabelecida, o princípio vida pode ser aplicado como uma regra. Como resposta, uma vez sedimentado o seu entendimento sobre os princípios, Alexy dedica-se à análise ao dever-ser ideal do Direito, visando afastar as sete objeções expostas pela ênfase àquelas consideradas mais relevantes: teórico-normativa e teórico-argumentativa.

No que tange à objeção teórico-normativa, Alexy (2008) assevera que princípios seriam comandos a serem otimizados, e não comandos a otimizar, pois se assim fosse, o princípio passaria à condição de uma regra. Os comandos a serem otimizados seriam um dever-ideal (segunda ordem, princípios), ou seja, um dever-ser abstrato. Por outro lado, os comandos a otimizar seriam um dever-ser real (primeira ordem, regras).

Na perspectiva da objeção teórico-normativa, os princípios seriam tão somente elementos de outra operação do pensamento diferente da norma. Para Alexy (2014), contudo, o princípio seria correspondente a um dever-ser ideal, assim como as normas. Quanto à objeção teórico-argumentativa, Alexy (2014) assevera, por fim, que a racionalidade dos princípios seria invocada por meio da ponderação e de suas fórmulas, embora ela não seja o meio de aplicação mais objetiva dos princípios, já que seus critérios abririam margem a subjetivismo e decisionismo.

Veja-se, agora, como a perspectiva de Robert Alexy aproxima-se do debate promovido entre Luis Virgílio Afonso da Silva e Marcelo Neves, no tocante à incorporação da Teoria Discursiva do Direito no contexto brasileiro. O cotejo das leituras que esses autores oferecem sobre a função dos princípios jurídicos e os limites da argumentação jurídica racional em realidades marcadas por assimetrias estruturais e institucionais é relevante para a compreensão da dimensão prática da questão jusfilosófica ora levantada sobre cidade sustentável.

Silva (2003) parte da defesa da distinção entre regras e princípios proposta por Alexy, considerando-a não apenas válida, mas essencial para a adequada compreensão do funcionamento

do Direito Constitucional contemporâneo. Para o autor, os princípios são normas dotadas de uma estrutura aberta e de um caráter de otimização, o que os torna especialmente adequados para orientar a interpretação de direitos fundamentais em contextos de colisão normativa. Nesse sentido, ele sustenta que a teoria de Alexy fornece instrumentos conceituais valiosos para a racionalização das decisões jurídicas e para a promoção de uma prática jurídica mais transparente e justificada, inclusive em sistemas jurídicos como o brasileiro (SILVA, 2003).

Em contraposição, Neves (2013) adota uma postura crítica à transposição da Teoria Discursiva para o contexto brasileiro, destacando que ela parte de pressupostos normativos idealizados que não se realizam plenamente em sistemas jurídicos periféricos e funcionalmente diferenciados. Segundo o autor, o recurso à ponderação de princípios, longe de promover racionalidade, pode favorecer a indeterminação e a manipulação argumentativa, especialmente em um sistema jurídico marcado por práticas burocráticas, clientelismo e baixa densidade institucional (NEVES, 2013). Nesse sentido, os princípios e as regras constitucionais funcionariam, então, como uma diferença paradoxal no sistema jurídico, pois se apresentariam como elementos que deveriam orientar a prática, mas cuja aplicação concreta frequentemente escapa ao controle discursivo racional pretendido por teorias como a de Alexy (NEVES, 2013).

O contraste entre as posições de Silva (2003) e Neves (2013) evidencia uma tensão teórica fundamental: de um lado, a aposta na força normativa dos princípios como vetores de racionalização e justiça; de outro, o alerta para os limites concretos dessa normatividade em contextos não ideais. Enquanto Silva (2003) vê na Teoria Discursiva um modelo útil, ainda que perfectível, para guiar decisões no âmbito constitucional, Neves (2013) chama atenção para os riscos de se ignorar as condições materiais e institucionais que moldam a práxis jurídica em sociedades periféricas. Trata-se, portanto, de um debate não apenas teórico, mas profundamente contextualizado, que exige cautela na importação de modelos jusfilosóficos.

Esse debate contribui para a investigação do sentido e da natureza jurídica da cidade sustentável no Brasil. Ao aplicar a Teoria Discursiva à interpretação do conceito jurídico de cidade sustentável, torna-se imprescindível considerar que essa categoria normativa está fundada em princípios constitucionais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à função social da cidade, cuja realização depende, em grande medida, da institucionalização de práticas discursivas democráticas. Assim, reconhecer os limites apontados por Neves (2013), sem desconsiderar as potencialidades ressaltadas por Silva (2003), permite um posicionamento crítico e mais afinado com a complexidade da realidade brasileira.

A realização do direito fundamental à cidade sustentável (direito de terceira geração), no Brasil, envolve desafios teóricos e práticos que são iluminados pelo debate entre as perspectivas de Silva

e Neves. A partir da Teoria Discursiva do Direito, Silva (2003) argumenta que princípios constitucionais podem ser racionalmente ponderados em processos argumentativos públicos que busquem a melhor solução possível diante de conflitos normativos. Aplicada à cidade sustentável, essa abordagem sugere que políticas públicas urbanas e decisões judiciais devem ser justificadas por meio de uma argumentação estruturada em princípios, possibilitando um modelo decisório mais transparente e democrático (SILVA, 2003).

Por sua vez, Neves (2013) propõe um olhar mais crítico e pragmático sobre a aplicação dessa racionalidade discursiva no contexto brasileiro. Para ele, a prática jurídica nacional ocorre sob forte influência de estruturas sociais assimétricas, informalidades institucionais e déficits democráticos, o que compromete a efetividade da ponderação de princípios conforme idealizada por Alexy. Em relação ao direito à cidade sustentável, isso significa que, embora o ordenamento jurídico brasileiro reconheça formalmente esse direito, sua concretização encontra óbices na fragilidade dos canais de deliberação pública, na seletividade da atuação estatal e na captura de políticas urbanas por interesses econômicos dominantes (NEVES, 2013).

Com efeito, o uso da Teoria Discursiva como instrumento hermenêutico para a implementação da cidade sustentável deve ser acompanhado de uma crítica institucional que leve em conta os condicionantes sociais da práxis jurídica brasileira. Embora a teoria forneça um modelo normativo relevante para fundamentar decisões que envolvem princípios constitucionais urbanos e ambientais, sua efetividade depende da existência de arenas públicas fortalecidas, instituições legitimadas e práticas participativas consistentes, elementos que ainda se mostram frágeis em muitas cidades brasileiras. O alerta de Neves (2013) quanto à ilusão de universalização do modelo discursivo, sem consideração pelos contextos sociais concretos, é, assim, pertinente à seara do Direito Urbanístico.

Tendo em vista o exposto, pode-se inferir que a análise do direito à cidade sustentável no Brasil exige uma apropriação crítica e situada da Teoria Discursiva do Direito. A contribuição de Silva (2003) permite compreender os princípios jurídicos como vetores normativos orientadores da justiça urbana, enquanto a crítica de Neves (2013) convida à vigilância quanto ao uso retórico desses princípios em um sistema jurídico que nem sempre assegura as condições para sua aplicação efetiva.

Em suma, a articulação das duas visões trazidas à lume possibilita um marco analítico mais denso para avaliar não apenas o conteúdo jurídico do direito à cidade sustentável, mas também os entraves que se impõem à sua realização.

4. CIDADE SUSTENTÁVEL: PRINCÍPIO OU REGRA DO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO?



A partir da segunda metade do século XX, diversos fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais impulsionaram o debate global em torno do desenvolvimento sustentável como paradigma para proteção ambiental e promoção da qualidade de vida humana. Leite e Awad (2012), esclarecem que “[...] o imperativo da sustentabilidade surge da percepção de que o mundo possui recursos finitos que não estão sendo utilizados de maneira adequada e que deve haver a descontinuidades desse comportamento”.

Com o passar do tempo, essa compreensão de caráter mais abstrato foi incorporada em diversas agendas políticas e documentos internacionais produzidos pela Organização das Nações Unidas, cujos Estados-membros passaram a internalizar, gradualmente, o compromisso de implementar, em seus respectivos territórios, um paradigma de desenvolvimento pautado no equilíbrio ecológico, na solidariedade intergeracional, na liberdade, na igualdade, na dignidade humana e na justiça social.

Entre os debates ocorridos no referido período histórico, destacam-se as críticas ao modelo de desenvolvimento orientado pelo urbanismo modernista, até então predominante como ideologia e prática, o que gerou questionamentos sobre a forma como as cidades eram planejadas e geridas, sem envolvimento dos seus habitantes em processos decisórios sobre assuntos de interesse coletivo. Naquele contexto, a teoria do Direito à Cidade, cunhada pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefèbvre, em 1968, representou um marco importante, ao possibilitar uma reflexão crítica sobre as relações entre industrialização, urbanização e desenvolvimento, bem como sobre os impactos desses processos na vida cotidiana dos habitantes de cidades.

A obra de Lefèbvre exerceu grande influência na formulação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, em 2005, documento que objetivou fortalecer lutas sociais por reforma urbana, convocando o Estado, a sociedade civil e o setor privado a atuarem de forma articulada para reconhecer, promover, regulamentar e concretizar o direito à cidade, com base em princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social.

A concepção de cidade sustentável emergiu, então, da necessidade de repensar o modelo de urbanização dominante, marcado por padrões insustentáveis de consumo de recursos naturais, exclusão social e desigualdade espacial. Inspirada, a priori, pelas discussões ocorridas na Conferência de Estocolmo (1972), consolidada a partir do Relatório *Brundtland* (1987) e reafirmada na Conferência Rio-92 (Eco 92), a cidade sustentável passou a ser compreendida como aquela na qual são conciliadas relações sociais e princípios de justiça distributiva, o que conduz a um desenvolvimento que combina aspectos econômicos, preservação ambiental, justiça social e qualidade de vida humana (CAVALAZZI, 2007).

A formulação da ideia de cidade sustentável atingiu a sua maturidade conceitual no Relatório Nosso Futuro Comum, publicado em 1987, como fruto dos trabalhos da Comissão Mundial sobre

Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), criada pela Assembleia Geral da ONU em 1983, a qual introduziu oficialmente o conceito de desenvolvimento sustentável (FRANCO, 2001). A partir dessa base normativa e filosófica, a concepção das cidades sustentáveis emergiu como resposta aos desafios contemporâneos da urbanização, propondo uma racionalidade voltada à compatibilização entre progresso urbano e justiça ecológica, com vistas à proteção intergeracional e à preservação das condições de existência da própria humanidade.

Segundo Grazia (2001), a cidade sustentável busca operacionalizar a justa distribuição dos seus bens e materializar os instrumentos políticos de controle social necessários à garantia da cidadania e do bem-estar coletivo. Leite e Awad (2012), por sua vez, ponderam que o conceito de cidade sustentável reconhece que busca alcançar escopos sociais, ambientais, políticos, culturais, econômicos e físicos dos cidadãos. Nesse sentido, equivale a um organismo dinâmico e complexo, assim como a sociedade, mas capaz de operar segundo um modelo de desenvolvimento urbano que harmoniza, de maneira eficiente, igualitária e sustentável, os seus recursos em prol dos seres humanos e do meio ambiente (LEITE; AWAD, 2012).

Na década de 1990, a noção de cidade sustentável despontou como referência mundial, alavancada pelos debates ocorridos no âmbito da Habitat I e Habitat II, eventos internacionais promovidos pela Organização das Nações Unidas, que sinalizaram a necessidade de superação do modelo tradicional de desenvolvimento pautado no individualismo e no direito absoluto de propriedade (REDIN, 2011).

Como consequência, passou-se a compreender cidade sustentável como um rol de direitos imprescindíveis à sustentabilidade urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades, abrangendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e lazer (ALFONSIN, 2011). Não se trata de um modelo único, mas de um conceito multidimensional, um ideal que orienta políticas públicas e ações urbanísticas, pautada no paradigma do desenvolvimento sustentável. É a partir dessa fonte que cidade sustentável começa a deixar o plano meramente teórico para ser internalizada como um princípio norteador da política urbana, tal como ocorreu no Brasil, a partir da Carta Magna de 1988.

No século XXI, a cidade sustentável consolidou-se como um desígnio global quando passou a ser expressa no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 11 da Agenda 2030, das Nações Unidas (ONU, 2015), sucessora da Declaração do Milênio, a qual, antes, havia estabelecido metas para a promoção da sustentabilidade no período de 2000 a 2015.

Ao lado de outros 16 ODS, o ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis), densificado pelas diretrizes consubstanciadas na Nova Agenda Urbana, a Declaração de Quito (ONU, 2016), forma, segundo Barbieri (2020, p. 135), “[...] um conjunto integrado e indivisível de prioridades globais

para o desenvolvimento sustentável, porém cabe a cada governo estabelecer suas próprias metas conforme seu nível de ambição e as circunstâncias nacionais”.

No tocante ao contexto do Brasil, Rech e Rech (2016) asseveram que, desde a década de 1980, percebeu-se a necessidade de estabelecer, cientificamente, um ideal de qualidade de vida e promover um planejamento jurídico que assegurasse o padrão de qualidade e sustentabilidade supracitado, de modo que a cidade funcionasse como instrumento de garantia de direitos e de dignidade humana, como forma de enfrentamento do caos urbano, realidade crescente nas cidades brasileiras. O pensamento dos autores remete ao momento de transição democrática do país, quando lutas por defesa do meio ambiente, reforma urbana e garantia de direitos humanos se entrelaçaram no processo político-jurídico pelo qual se elaborou e promulgou a Constituição da República de 1988, resultando na criação de capítulos específicos para tratar da política urbana e do direito ao meio ambiente, em sentido amplo.

Na Carta Magna de 1988, a proteção ambiental é um dever repartido entre o Poder Público e a coletividade, evidente em diversos dispositivos, como por exemplo os artigos 5º, XXII e XXIII; 21, XX; 23, VI e VII; 30, VIII e IX; 170, III, VI; 182; 183; 200, VIII, 215, 216 e 225 (BRASIL, 1988). O artigo 21, XX da Constituição da República de 1988 estabelece que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte. O artigo 182, por sua vez, dispõe que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal, de acordo com diretrizes gerais fixadas por lei federal, para o fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Constituição da República destacou a função social da cidade como necessária à garantia do bem-estar dos seus habitantes, de maneira que a realização desse propósito exige a realização dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas, planos e programas governamentais que estruturam a cidade com equipamentos urbanos, bens comunitários e serviços essenciais ao desenvolvimento em bases sustentáveis.

À luz da hermenêutica constitucional, cidade sustentável é aquela cuja política de desenvolvimento urbano conduz ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade privada. É aquela que favorece a criação de espaços de participação cidadã; que promove a realização de direitos sociais – educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, segurança e lazer – proporcionando desenvolvimento econômico, bem-estar e dignidade aos seus habitantes, sem gerar ou aprofundar desigualdades. É, em síntese, uma cidade que assegura a qualidade de vida humana; que protege e recupera o meio ambiente, informando e educando os seus habitantes para que não haja uma ruptura na relação de solidariedade e equidade que conecta as gerações presentes

às futuras. Eis a proposição jurídica válida, a partir da análise do conteúdo constitucional de cidade sustentável.

A concepção de cidade sustentável foi incorporada materialmente pela Constituição da República por meio de diversos dispositivos que se encontram espalhados ao longo do texto constitucional, os quais em uma análise sistêmica representam o acolhimento do desenvolvimento sustentável como paradigma balizador do planejamento e da gestão urbana no Brasil.

O Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, estabeleceu normas de ordem pública e interesse social sobre o uso e a ocupação do solo urbano (BRASIL, 2001), trazendo a sustentabilidade como alicerce. As limitações urbanísticas fixadas visam promover a realização da função social da propriedade e da cidade, o bem-estar humano e o equilíbrio ambiental. Tem por escopo a realização da função social da propriedade e das funções sociais da cidade, além do bem-estar coletivo e do equilíbrio ambiental, para efetivação do direito à cidade sustentável (ALBUQUERQUE; DIAS 2020).

Os instrumentos urbanísticos elencados na Lei n. 10.257/2001 cumprem o papel de fazer a indução e a regulamentação dos modos de uso e ocupação do solo urbano, ao passo que a gestão democrática se incumbe de assegurar os meios e mecanismos necessários à participação cidadã e ao controle social nos processos decisórios sobre assuntos públicos relacionados ao futuro da cidade (ROLNIK, 2001). Gestão essa que, em compasso com o desenvolvimento tecnológico atual, poderá ser viabilizado pelo uso das novas tecnologias, em compasso com os ODS, constituindo as bases da política de desenvolvimento, obrigatoriamente vinculadas aos critérios da legalidade, abrangência e obrigatoriedade (SANTANA; AMIN; TEIXEIRA, 2023).

Com a edição da Lei n. 10.257/2001, a noção de cidade sustentável, que vinha sendo debatida desde a década de 1980 na dimensão teórico-conceitual, foi ressignificado como princípio, incorporado pela agenda urbana brasileira e positivado como regra no plano infraconstitucional, passando a orientar programas, planos, ações e políticas públicas voltados ao planejamento e gestão urbanos.

O Estatuto reconheceu a cidade como um bem coletivo que deve prevalecer sobre a lógica de apropriação privada dos espaços urbanos e de mercantilização do solo. Ele espelha “[...] uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas” (MARICATO, 2010, p. 6), revelando-se como “[...] uma lei madura, que contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades” (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 11).

O artigo 2º da Lei nº 10.257/2001 estabelece diretrizes gerais que orientam a implementação da sustentabilidade urbana no Brasil. Entre essas diretrizes, destacam-se aquelas de caráter social, que

fundamentam o direito à cidade sustentável. Esse direito se concretiza por meio do acesso efetivo à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e aos serviços públicos urbanos, além do transporte, do trabalho e do lazer (ALBUQUERQUE; DIAS, 2020).

O conceito de cidade sustentável adotado pelo Estatuto da Cidade, no seu artigo 2º, I, significa um esforço interno no sentido de amparar, juridicamente, ações que harmonizem as várias dimensões da sustentabilidade: ambiental, territorial, social, econômica, política e cultural. O *caput* do artigo 2º do Estatuto da Cidade dispõe que a política urbana brasileira tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, utilizando para isso as diretrizes gerais listadas nos incisos I a XVIII (BRASIL, 2001).

A conjugação dos princípios de gestão urbana e da função social na Lei n. 10.257/2001 clarifica que não se pode mais “[...] discutir o lugar do direito no processo de urbanização sem também pensar a ordem jurídica da perspectiva das condições sociopolíticas e jurídico-institucionais de gestão da cidade” (FERNANDES, 2005, p. 21).

O que se pode abstrair, a partir da análise da Lei n. 10.257/2001, é que a realização do projeto jurídico-político da cidade sustentável pressupõe a prática permanente da democracia no planejamento e na gestão urbanos, bem como observância das regras jurídicas vigentes. Nesse sentido, a democracia é, a um só tempo, meio e objetivo para a construção da cidade e sustentável, que se operacionaliza por meio da participação cidadã e social.

O sentido de cidade sustentável está, pois, materialmente contido nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CRFB/1988, 3º, I a IV), uma vez que seus constructos são postos a serviço da construção uma sociedade mais livre, justa e solidária; da garantia do desenvolvimento nacional em bases sustentáveis; da erradicação da pobreza e da marginalização, bem como da redução das desigualdades sociais e regionais e da promoção do bem-estar de todos (BRASIL, 1988).

Deduz-se que a fundamentalidade do direito à cidade sustentável deriva da sua necessidade para o bem-estar coletivo e a realização da dignidade da pessoa humana, constituindo pedra angular do Estado de Direito, no qual se assenta a unidade do sistema jurídico brasileiro (CRFB/1988, art. 1º, III). A Constituição da República de 1988, nesse sentido, por força dos seus artigos 5º, §1º e §2º; 182 e 225, exerce um papel integrador e validador das normas previstas no Estatuto da Cidade, permitindo a identificação do caráter objetivo e da horizontalidade do direito humano em debate.

As diretrizes sociais trazidas pelo Estatuto da Cidade alinham-se com discussões presentes nas principais abordagens teóricas examinadas ao longo deste artigo e se afinam com os alicerces constitucionais estabelecidos pelo Brasil para que promova o bem-estar comunitário e a redução das desigualdades sociais e territoriais. Apesar disso, a Lei n. 10.257/2001, assim como a

Constituição da República de 1988, não estabelece quais modelos de planejamento e de gestão devem ser operacionalizados para o atendimento dos seus dispositivos.

Retorna-se, por essa razão, à teoria dos direitos fundamentais no âmbito da proposta de Alexy (2014), para inferir que a cidade sustentável pode ser interpretada como uma norma de direito fundamental atribuída, já que decorre da necessidade de concretizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Afirmado de outro modo, a Constituição da República de 1988 garante ao cidadão direito à vida como direito fundamental no artigo 5º, desse modo, a disposição de direito fundamental comanda que a vida seja considerada um direito inviolável de acordo com o *caput* do referido artigo.

Neste diapasão, a leitura deontológica a partir da norma de direito fundamental pressuposta desse texto tem um duplo caráter, se vida é inviolável então: a) é permitido viver e; b) é proibido matar. Para a segunda norma, existe a disposição dos crimes contra a vida no Código Penal brasileiro, para a primeira, de outra sorte, a disposição constitucional do direito social à saúde. Tanto formal quanto materialmente, a saúde se apresenta como um direito fundamental social, pois está diretamente ligada ao direito à vida e há previsão constitucional para tanto. Não há, contudo, na Constituição a previsão acesso à água como direito fundamental.

De toda sorte, a não previsão do acesso à água direito como fundamental não afasta a necessidade de gestão dos recursos hídricos com qualidade necessária para a preservação da vida e do meio ambiente. Caso não haja gestão de recursos hídricos de modo sustentável, todo o direito à saúde e, conseqüentemente, o direito à vida não serão exercidos em sua máxima eficácia. Logo, água pode ser considerada um direito fundamental atribuído, sem o qual tanto a vida quanto a saúde não seriam gozados plenamente. O mesmo pode ser dito da cidade sustentável enquanto norma de direito fundamental atribuída.

A caracterização da cidade sustentável como norma de direito fundamental atribuída baseia-se na sua previsão expressa no artigo 2º, I, da Lei n. 10.257/2001, em consonância com os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, do bem-estar coletivo e da função social da cidade. Trata-se de uma atribuição normativa que confere à cidade sustentável não apenas um *status* programático, mas uma exigência jurídico-positiva cuja implementação deve orientar, transversalmente, todas as políticas públicas urbanas. Entretanto, o reconhecimento formal de sua fundamentalidade não implica, por si só, sua concretização imediata ou isenta de obstáculos. A análise teórica precisa ser acompanhada por uma reflexão crítica sobre os desafios normativos, institucionais e políticos que limitam sua efetividade no plano da prática.

Constata-se, por conseguinte, que a definição semântica da cidade sustentável possui efeitos concretos no plano jurídico e político, especialmente quando se trata de avaliar a legitimidade e a



juridicidade de decisões estatais em matéria urbanística e ambiental. Por exemplo, ao se tratar da aprovação de grandes empreendimentos urbanos sem a devida consideração aos impactos socioambientais, como na construção de vias expressas ou projetos de revitalização que geram remoções forçadas, a compreensão da cidade sustentável como princípio jurídico permite ponderar valores constitucionais, como dignidade da pessoa humana, função social da propriedade e equidade territorial. Por outro lado, se reconhecida também como regra jurídica, conforme positivada no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade, essa noção exige cumprimento direto e vinculante, impedindo que autoridades municipais e agentes públicos tomadores de decisão tratem a sustentabilidade como mera diretriz política opcional.

Nessa perspectiva, a Teoria Discursiva do Direito de Alexy oferece um instrumental teórico valioso para lidar com conflitos normativos em espaços urbanos, pois distingue princípios, como mandados de otimização sujeitos à ponderação, e regras, como normas de aplicação determinada, cuja violação acarreta nulidade ou invalidade de decisões administrativas ou legislativas. Nessa esteira, o debate jusfilosófico sobre a natureza da cidade sustentável é mais do que uma abstração teórica: ele fornece critérios para controle de constitucionalidade, fundamentar ações civis públicas e orientar a atuação de órgãos como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e os Conselhos de Política Urbana.

A utilidade prática do presente artigo, que enfrenta essa discussão, reside em sua capacidade de oferecer parâmetros jurídicos objetivos para sustentar decisões judiciais e administrativas voltadas à justiça urbana e ambiental, especialmente hoje, no atual estado de desenvolvimento de cidades sustentáveis e inteligentes, nas quais ocorre o uso de automação de tecnologias ambientais de alto impacto (ABDALA et al., 2014). Além disso, tal pesquisa contribui para a transformação social, ao oferecer argumentos racionais e juridicamente fundamentados que podem ser apropriados por movimentos sociais, organizações da sociedade civil e instituições democráticas na luta por reforma urbana. Ao qualificar juridicamente a semântica da cidade sustentável como princípio e regra, a abordagem trazida à lume fortalece a efetividade dos direitos fundamentais coletivos e a construção de um ordenamento jurídico comprometido com a justiça socioambiental.

A despeito dessa constatação, um dos principais limites ou obstáculos para a transposição da fundamentalidade da cidade sustentável do plano jusfilosófico para a práxis reside na estrutura federativa brasileira, que confere aos municípios a competência para implementar políticas urbanas, mas nem sempre lhes garante os recursos técnicos, financeiros ou políticos necessários para realizar os comandos legais previstos no Estatuto da Cidade. Além disso, a compreensão da cidade sustentável como um direito coletivo (de terceira geração) muitas vezes esbarra em uma cultura jurídica ainda marcada por interpretações individualistas dos direitos fundamentais, dificultando a

internalização, por parte dos operadores do direito e gestores públicos, do caráter difuso, intergeracional e ecológico que esse direito encerra.

A ausência de instrumentos jurídicos vinculantes que obriguem o poder público, por meio dos seus agentes, a justificar, com base em princípios constitucionais, escolhas urbanísticas incompatíveis com a sustentabilidade também contribui para a fragilização de sua força normativa, a exemplo do que ocorre, muitas vezes, em análises técnicas e decisões político-administrativas exaradas no bojo de processos de licenciamento ambiental e de licenciamento urbanístico, sem adequada fundamentação do ato administrativo decisório e sem envolvimento democrático da população.

Apesar desses limites, a defesa da cidade sustentável como norma de direito fundamental atribuída não se mostra excessivamente conclusiva, mas necessária à luz da Teoria Discursiva de Alexy. Tal teoria admite que a validade jurídica de normas fundamentais envolve não apenas sua posituação formal, mas também a possibilidade de sua justificação racional no espaço do discurso jurídico.

Nesse sentido, reconhecer a cidade sustentável como direito fundamental é afirmar seu *status* como mandado de otimização, cuja realização depende de ponderações legítimas e progressivas. A análise crítica, portanto, não enfraquece a tese, entretanto reforça a necessidade de desenvolver mecanismos normativos e institucionais que tornem esse direito exequível e eficaz, permitindo que sua fundamentalidade se converta, pouco a pouco, em realidade concreta.

Embora à primeira vista pareça evidente que a cidade sustentável combine elementos de princípio e de regra no sistema jurídico brasileiro, a simples percepção intuitiva desse duplo caráter não elimina a necessidade, tampouco a relevância, de sua demonstração jusfilosófica rigorosa, como propõe este artigo. A contribuição inovadora consiste justamente em revelar, à luz da Teoria Discursiva de Robert Alexy, os efeitos normativos específicos decorrentes dessa dualidade, esclarecendo quando e como o conteúdo normativo da cidade sustentável exige ponderação (como princípio) ou aplicação direta e vinculante (como regra).

Essa distinção não é meramente teórica: ela tem impactos práticos concretos, pois fornece critérios objetivos para o controle de políticas públicas urbanas, fortalece a exigibilidade judicial desse direito e corrige a recorrente imprecisão semântica que fragiliza sua efetividade. Ao delimitar o alcance e a estrutura normativa do direito à cidade sustentável, o artigo contribui para superar a insegurança jurídica e oferece fundamentos para a atuação conjunta entre Poder Público e coletividade, sobretudo em contextos de omissão estatal ou decisões administrativas contrárias à sustentabilidade urbana.

Em síntese, afirmar a cidade sustentável como norma de direito fundamental atribuída, com guarida nas contribuições jusfilosóficas de Alexy, não significa ignorar os entraves estruturais e institucionais que dificultam a sua efetivação, mas sim reconhecer que sua força normativa exige uma atuação progressiva do Estado e uma reinterpretação crítica do papel das políticas públicas urbanas à luz dos direitos fundamentais coletivos.

A fundamentalidade do direito à cidade sustentável impõe não apenas sua proteção formal, mas sua concretização prática, ainda que por meio de esforços graduais e compatíveis com os limites fáticos e jurídicos existentes. Ignorar essa atribuição significaria perpetuar a cidade sustentável como mero ideal retórico, esvaziando seu potencial transformador e afastando o Direito de sua dimensão ideal-crítica, que deve orientar a realização de justiça social, ambiental e espacial nas dinâmicas urbanas contemporâneas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz da Teoria Discursiva do Direito, o sentido de cidade sustentável que emerge da Constituição da República de 1988 foi elevado ao patamar de direito fundamental, na medida em que revela ser mais do que apenas uma regra positivada na Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), mas também um princípio do Direito Urbanístico brasileiro, pois contém razões para ação e tomada de decisões jurídico-políticas em direção a um modelo de desenvolvimento que conjuga aspectos sociais, econômicos e ambientais.

O objetivo proposto à guisa de introdução foi alcançado – investigar, a partir da análise princípio *versus* regra jurídica presente na perspectiva de Alexy (2014), qual seria a proposição jurídica válida acerca de cidade sustentável) – uma vez que propiciou uma compreensão aprofundada do debate jusfilosófico sobre regras e princípios, além de demonstrar a importância da análise conceitual, como pesquisa de natureza básica, para a operacionalização de dispositivos estabelecidos em normas de natureza constitucional e infraconstitucional.

A pergunta central que funcionou como fio condutor do estudo – Qual é o sentido e a natureza da concepção de cidade sustentável no sistema jurídico brasileiro e qual o impacto do estudo dessa natureza e semântica? – foi respondida por meio da análise delineada no presente artigo, a partir do qual pode-se afirmar que cidade sustentável apresenta natureza normativa híbrida no ordenamento jurídico brasileiro.

Com base na concepção de Alexy (2014), verificou-se que a fundamentalidade do direito à cidade sustentável decorre da sua indispensabilidade ao bem-estar coletivo e à dignidade humana, constituindo um alicerce do Estado de Direito. Na distinção desenvolvida pelo autor, princípios são

mandados de otimização, que devem ser realizados na maior medida possível, dependendo das possibilidades jurídicas e fáticas. Por sua vez, regras são normas que devem ser cumpridas integralmente ou não se aplicam (caráter definitivo).

Contatou-se, no pensamento de Alexy (2014), que alguns direitos fundamentais combinam estrutura de princípio e de regra, a depender do modo como são positivados no ordenamento jurídico. Nesse sentido, a cidade sustentável, tal como prevista no art. 2º, I, da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), revela natureza de princípio, por expressar um valor a ser otimizado (sustentabilidade urbana como diretriz fundamental), mas também contém núcleos normativos que operam como regras jurídicas, como quando impõe obrigações específicas à formulação e revisão de planos diretores e às políticas setoriais urbanas.

A noção de cidade sustentável trazida à discussão evidencia que certos dispositivos jurídicos podem ter estrutura de princípio e de regra ao mesmo tempo, ou assumir uma função mista, dependendo da etapa de concretização, como verificado nos argumentos de Alexy (2014) que exploram essa ambiguidade ou complementariedade, elucidando que podem existir normas de princípio e de densificação normativa ou, noutros termos, princípios que podem ser concretizados por regras.

A cidade sustentável, enquanto princípio, entra em colisão com outros princípios, como o do desenvolvimento econômico, exigindo ponderação. Não obstante, ao ser materializada em normas infraconstitucionais, ela se traduz em regras concretas. Destarte, trata-se de um princípio encartado na Constituição da República de 1988 e no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade, mas se converte em regra jurídica quando seus comandos são densificados em obrigações normativas para o poder público.

Conclui-se que a cidade sustentável, enquanto direito fundamental positivado, apresenta uma natureza normativa híbrida. Como princípio, exprime uma diretriz constitucional de otimização a ser buscada na formulação das políticas públicas urbanas. Contudo, em certos contextos normativos, assume feição de regra jurídica, impondo obrigações específicas ao poder público, como na elaboração de planos diretores ou na adoção de instrumentos de regulação urbana. Essa dualidade não representa uma contradição, mas sim uma característica dos direitos fundamentais em sua trajetória de concretização normativa.

Dado o reconhecimento do direito fundamental à cidade sustentável como princípio e regra jurídica, a implicação prática dessa constatação é que os tomadores de decisão têm o dever jurídico de transversaliza-lo nas políticas públicas urbanas, visto que princípios têm peso normativo e exigem otimização. Assim, sustentar a implementação da cidade sustentável como dever jurídico não é extrapolação, mas implicação lógica da teoria adotada.

A despeito da contribuição que este artigo aporta, verifica-se que, na prática, ainda é necessária a criação e implementação mecanismos para tornar mais concretos os constructos da cidade sustentável identificados na literatura revisada e firmados como compromissos políticos pelo Brasil, em documentos internos e internacionais, como no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 11, da Agenda 2030 (ONU, 2015), e na Nova Agenda Urbana (ONU, 2016).

Não obstante se reconheça os avanços ocorridos a partir da década de 1980 no campo do Direito Urbanístico, o ordenamento jurídico brasileiro ainda assinala apenas a concepção ideal de cidade que reconheceu e positivou, mas não aponta os caminhos para torná-la concreta, deixando esse escopo em aberto para ser preenchido na seara do planejamento e da gestão de cidades, sob as premissas da sustentabilidade, da justiça social e da democracia participativa. Isso produz impactos práticos, tais como insegurança jurídica, margem excessiva à discricionariedade dos gestores públicos; óbices ao exercício do controle social e dificuldade de exigibilidade judicial do seu cumprimento, diante de violações ou omissões em políticas públicas.

A teoria de Alexy revela-se, portanto, essencial à prática social, uma vez que o sentido de cidade sustentável encartado na Constituição da República de 1988 e na Lei n. 10.257/2001 precisam ser interpretados com apoio da argumentação jurídica, o que não é viável por meio das demais perspectivas jusfilosóficas analisadas neste trabalho. A aplicação do princípio do Direito Urbanístico e da regra específica infraconstitucional sobre cidade sustentável pressupõem ponderação com outros direitos fundamentais garantidos na Carta Magna de 1988, o que evidencia a relevância da tese discursiva de Alexy.

A justificação jusfilosófica do conceito e da natureza jurídica das cidades sustentáveis trazida neste estudo mostra-se, por conseguinte, crucial ao estabelecimento de bases sólidas para a construção de um arcabouço jurídico coeso, alinhado ao princípio do desenvolvimento sustentável. Cria-se, desse modo, um alicerce conceitual capaz de balizar a criação de leis e a definição de políticas públicas, promovendo a integração de práticas sustentáveis ao planejamento urbano e à gestão de cidades.

A análise de conceitos é relevante para adequada aproximação entre teoria e empiria. As dimensões teórica e legal permitem inferir se, no sistema jurídico brasileiro, a concepção de cidade sustentável constitui princípio do direito ou regra jurídica e, ainda, qual é a repercussão lógica e prática desse entendimento. Reconhecer a cidade sustentável como um direito fundamental atribuído é afirmar a sua força normativa e o seu papel transformador nas políticas urbanas, mesmo diante de obstáculos práticos. Essa atribuição pressupõe implementação progressiva e racional, alinhada à justiça social e ambiental. Reduzi-la a um mero ideal retórico enfraquece o Direito em

sua dimensão crítica. É preciso concretizar esse direito para realizar a promessa constitucional de cidades sustentáveis.

Dada a complexidade e a importância crescente do debate sobre cidade sustentável e considerando as limitações deste estudo, algumas temáticas merecem atenção e aprofundamento em pesquisas futuras. Verifica-se, sobretudo, a ausência de abordagens empíricas que investiguem a aplicação concreta da noção de cidade sustentável nas práticas decisórias político-administrativas, como por exemplo no âmbito de processos de licenciamento ambiental e de licenciamento urbanístico, embora já existam estudos que analisam a interpretação e a aplicação do direito à cidade sustentável pelo Poder Judiciário.

Estudos futuros podem aprofundar essa dimensão, analisando como o conceito é interpretado e operacionalizado pela sociedade civil e por gestores públicos em planos urbanísticos e em processos decisórios sobre assuntos coletivos de natureza urbanoambiental, em diferentes contextos locais.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Lucas Novelino; SCHREINER, Tatiana; COSTA, Eduardo Moreira da; SANTOS, Neri dos. “Como as cidades inteligentes contribuem para o desenvolvimento de cidades sustentáveis?: Uma revisão sistemática de literatura”, *Int. J. Knowl. Eng. Manag.*, Florianópolis, v. 3, n.5, p. 98-120, mar. 2014/jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ijkem/article/view/81671/46348>. Acesso em: 14 abr. 2025.

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes; DIAS, Daniela Maria dos Santos. “A trajetória da participação pública em matéria urbanoambiental no sistema jurídico brasileiro”. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 3, p. 66-86, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/39382>. Acesso em: 10 abr. 2025.

ALEXY, Robert. *Teoria Discursiva do Direito*. Organização, tradução e estudo introdutório Alexandre Travessoni. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ALEXY, Robert. “The Dual Nature of Law”. *Ratio Juris*. v. 23, n. 2, jun. 2010, p. 82-167. Disponível em: https://static.uni-graz.at/fileadmin/rewi-institute/rewi-grundlagen/jurisprudence/Pruefungstexte/03_Fort_Alexy_The_Dual_Nature_of_Law.pdf. Acesso em: 11 abr. 2025.



ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert. O Conceito e Validade do Direito. Org. Ernesto Garzón Valdés, Hartmut Kleimt, Lothar Kuhlen e Ruth Zimmerling. Tradução Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Revisão da tradução por Karina Jannini. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2011-a.

ALEXY, Robert. Teoria da Argumentação Jurídica: A Teoria do Discurso Racional como Teoria da Fundamentação Jurídica. Tradução: Zilda Hutchinson Schild Silva. 3. ed. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2011-b.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. “Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira”. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa. Passo Fundo: IMED, 2011, p. 34-46.

AUSTIN, John. The province of jurisprudence determined. Cambridge: Cambridge University, 1995 (originalmente publicado em 1832).

ÁVILA, Humberto Bergmann. “Redefinição do dever de proporcionalidade”. Revista de Direito Administrativo, v. 215, p. 151-179, 1999.

BARBIERI, José Carlos. Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030. Petrópolis: Vozes, 2020.

BATNITZKY, L. “A Seamless Web? John Finnis and Joseph Raz on Practical Reason and the Obligation to Obey the Law”. Oxford Journal of Legal Studies, v. IS, n. 2. Oxford University Press, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 30 mar. 2024.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Relator: Marco Aurélio. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 54, Distrito Federal. Julgamento em 12 abr. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 maio 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=136389880&ext=.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli. “O estatuto epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade”. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZATO, Luigi. Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Tradução de Nelson Boeira. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. “The Model of Rules”. University of Chicago Law Review, v. 35, Iss. 1, article 3, 1967. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol35/iss1/3>. Acesso em: 11 abr. 2025.

FERNANDES, Edésio. “Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil”. Revista de Arquitetura e Urbanismo Oculum Ensaios, n. 4, p. 16-33, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2005.

FINNIS, John (1980). Natural law and natural rights. Tradução de Leila Mendes. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. Ed. brasileira: Lei natural e direitos naturais. São Leopoldo: Unisinos, 2007.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. Planejamento Ambiental para a cidade sustentável. São Paulo: ANNABLUME Edta, 2001.

GRAZIA, Grazia; QUEIROZ, Lêda Lúcia R. F. “A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro: um desafio”. In: GRAZIA, Grazia de et al. (Orgs.). O desafio da sustentabilidade urbana. Rio de Janeiro, Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE/IBASE, 2001, p. 19-81.

HART, Herbert L. A. Direito, liberdade, moralidade. Tradução de Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris, 1987.



KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEFÈBVRE, Henri. El derecho a la ciudad. Barcelona: Ediciones Península, 1968.

LEFF, Enrique. Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2001.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.). O Estatuto da Cidade comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 5-22.

NEVES, Marcelo. Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Declaração de Quito (Nova Agenda Urbana). 2016. Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

PAES, Alberto de Moraes Papaléo. Dez ensaios sobre fundamentos do direito: uma fundamentação objetiva e sistemática sobre o conhecimento jurídico. São Paulo: Dialética, 2023.

PAES, Alberto de Moraes Papaléo; PAES, Jaciel de Moraes Papaléo. “O argumento da responsabilidade: um ensaio sobre o não-positivismo inclusivo de Robert Alexy e os bens humanos básicos”. Revista Estudos Institucionais, v. 3, n. 2, p. 1316-1352, 2017.

POPE, Stephen J. (Org.). The Ethics of Aquinas. Georgetown University Press, 2002.

RAZ, Joseph. Razão prática e normas. Tradução de José Garcez Ghirardi. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.



RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: Educs, 2016.

REDIN, Giuliana. “Direito à cidade: direitos humanos e o político na sociedade de risco”. In: Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa. MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). Passo Fundo: IMED, 2011, p. 56-66.

ROLNIK, Raquel. “Estatuto da Cidade: Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza”. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (Orgs.). Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, Cadernos Pólis, n. 4, p. 5-9, 2001.

ROSELAND, Mark. Dimensions of eco-city. Elsevier Science, 1997. Disponível em: https://www.academia.edu/34300215/Dimensions_of_the_eco_city. Acesso em: 30 mar. 2024.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel, 2004.

SANTANA, Ágatha Gonçalves; AMIN, Aleph Hassan Costa; TEIXEIRA, Carla N. “A gestão democrática do futuro: blockchain e smart cities”. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 18, n. 1, p. 1-33, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/68896/60935>. Acesso em 14 abr. 2025.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (Orgs.). Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, Cadernos Pólis, 4, 2001, p. 10-36.

SILVA, Luis Virgílio Afonso da. “Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção”. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, n. p. 607-630, jan./jun. 2003. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf. Acesso em: 12 abr. 2025.

WILSON, John. Pensar com conceitos. Tradução de Waldéa Barcelos. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.



Sobre o autor:**Maria Claudia Bentes Albuquerque**

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará. Advogada, Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano e da Graduação em Direito da Universidade da Amazônia. Pesquisadora líder do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Urbano Sustentável na Amazônia e do Grupo de Estudos Direito Ecológico e Urbanístico na Universidade da Amazônia. E-mail: mariaclaudiabentes@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2796-3486>.

Universidade da Amazônia

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9942901182911071> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2796-3486>

E-mail: albuquerque.maclaudia@gmail.com

Alberto de Moraes Papaléo Paes

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará. Advogado, Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Conhecimento e da Graduação em Direito da Universidade da Amazônia. Pesquisador vinculado ao Grupo de Estudos de Hermenêutica Constitucional (GEHC) e Efetividade dos Direitos Fundamentais no Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais da Universidade da Amazônia. E-mail: betomppaes@msn.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0248-1226>.

Universidade da Amazônia

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3902863915145828> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0248-1226>

E-mail: betomppaes@msn.com

Ágatha Gonçalves Santana

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará. Advogada, Professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais (PPGDF) e da Graduação em Direito da Universidade da Amazônia. Pesquisadora líder do Grupo de Ensino e Pesquisa sobre Teorias Gerais do Processo - O Processo como instrumento de realização dos Direitos Fundamentais da Universidade da Amazônia. E-mail: agathadcpc@yahoo.com.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5765-1769>

Universidade da Amazônia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5765-1769>

E-mail: agathadcpc@yahoo.com.br