

O DIREITO URBANO COMO AGENTE DE MUDANÇA SOCIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA GOVERNANÇA E DOS INDICADORES DA AGENDA 2030 NO BRASIL

URBAN LAW AS AN AGENT OF SOCIAL CHANGE: A CRITICAL ANALYSIS OF GOVERNANCE AND INDICATORS OF THE 2030 AGENDA IN BRAZIL

EL DERECHO URBANO COMO AGENTE DE CAMBIO SOCIAL: UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA GOBERNANZA Y LOS INDICADORES DE LA AGENDA 2030 EN BRASIL

Luiz Henrique Maisonnét¹, Marcelo Fabiano Costella², Isadora Kauana Lazaretti³, Lucas Dalmora Bonissoni⁴, Diogo Bevilaqua⁵

DOI: 10.54899/dcs.v22i85.3917

Recibido: 01/12/2025 | Aceptado: 03/12/2025 | Publicación en línea: 16/12/2025.

RESUMO

A urbanização, impulsionada por múltiplos processos sociais, econômicos e ambientais, é uma das maiores transformações sociais dos tempos modernos. Desde que as pessoas começaram a se organizar em agrupamentos e povoados, maneiras mais eficientes de se viver em sociedade e a interação do homem com a natureza têm sido objeto de estudo pelos mais diversos cientistas, das mais diversas áreas. A presente pesquisa tem por objetivo elucidar os possíveis caminhos em busca da sustentabilidade das cidades com base na Agenda 2030 da ONU. O método utilizado foi uma revisão de literatura com definição de perguntas-chave. Como resultados e conclusão, foi possível desvendar a importância das cidades para a implementação do desenvolvimento sustentável. Foi possível mapear a distância que existe entre os indicadores propostos pela Agenda 2030 da ONU e sua real aplicação e efetivação, tendo em vista que muitos municípios não são capazes de propor ações mínimas que se voltem para a sustentabilidade urbana. Por fim, percebeu-se que as realidades das cidades brasileiras ainda são muito diferentes umas das outras, e, portanto, ainda existe um grande desafio para implementação e construção de cidades verdadeiramente sustentáveis, o que depende de uma gestão adequada que esteja voltada à inovação social.

Palavras-chave: Cidades Sustentáveis. Agenda 2030. Indicadores.

¹ Doutor em Tecnologia e Gestão da Inovação, Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), Chapecó, Santa Catarina, Brasil. E-mail: ike@unochapeco.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7380-9052>

² Doutor em Engenharia de Produção, Pós-Doutor pela University of Strathclyde (Escócia), Chapecó, Santa Catarina, Brasil. E-mail: costella@unochapeco.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6471-9848>

³ Doutora em Direito, Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Chapecó, Santa Catarina, Brasil. E-mail: iklazaretti@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6916-5749>

⁴ Doutorando em Direito, Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Chapecó, Santa Catarina, Brasil. E-mail: bonissoni.adv@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8706-6293>

⁵ Doutor em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Chapecó, Santa Catarina, Brasil. E-mail: diogobevi@unochapeco.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7911-3208>

ABSTRACT

Urbanization, driven by multiple social, economic, and environmental processes, is one of the greatest social transformations of modern times. Since people began to organize themselves into groups and settlements, more efficient ways of living in society and the interaction between man and nature have been the object of study by the most diverse scientists, from the most diverse areas. This research aims to elucidate possible paths towards sustainability in cities based on the UN 2030 Agenda. The method used was a literature review with definition of key questions. As results and conclusion, it was possible to reveal the importance of cities for the implementation of sustainable development. It was possible to map the distance between the indicators proposed by the UN 2030 Agenda and their actual application and implementation, considering that many municipalities are not capable of proposing minimum actions that focus on urban sustainability. Finally, it was realized that the realities of Brazilian cities are still very different from each other, and, therefore, there is still a great challenge for implementing and building truly sustainable cities, which depends on adequate management that is focused on innovation. Social.

Keywords: Sustainable Cities. Agenda 2030. Indicators.

RESUMEN

La urbanización, impulsada por múltiples procesos sociales, económicos y ambientales, es una de las mayores transformaciones sociales de los tiempos modernos. Desde que los seres humanos comenzaron a organizarse en grupos y asentamientos, las formas más eficientes de vivir en sociedad y la interacción entre el hombre y la naturaleza han sido objeto de estudio por los más diversos científicos, de los más diversos ámbitos. Esta investigación tiene como objetivo dilucidar posibles caminos hacia la sostenibilidad en las ciudades a partir de la Agenda 2030 de la ONU. El método utilizado fue una revisión de la literatura con definición de preguntas clave. Como resultados y conclusión, se pudo revelar la importancia de las ciudades para la implementación del desarrollo sostenible. Fue posible mapear la distancia entre los indicadores propuestos por la Agenda 2030 de la ONU y su aplicación e implementación real, considerando que muchos municipios no son capaces de proponer acciones mínimas que se centren en la sostenibilidad urbana. Finalmente, se comprendió que las realidades de las ciudades brasileñas aún son muy diferentes entre sí y, por lo tanto, todavía hay un gran desafío para implementar y construir ciudades verdaderamente sostenibles, que depende de una gestión adecuada y enfocada en la innovación social.

Palabras clave: Ciudades Sostenibles. Agenda 2030. Indicadores.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

Desde que as pessoas começaram a se organizar em agrupamentos e povoados, maneiras mais eficientes de se viver em sociedade e a interação do homem com a natureza têm sido objeto

de estudo pelos mais diversos cientistas, das mais diversas áreas (Alberti, 2015; Bai et al., 2014; Batty, 2013).

São muitas as preocupações e incertezas que a vida urbana traz, dentre elas a de pensar em uma cidade feita para que as pessoas possam ter acesso aos bens e serviços oferecidos por ela. O século passado foi marcado por uma verdadeira revolução demográfica. A população mundial passou de 3 bilhões de habitantes em 1960 para 7,5 bilhões em 2014 e há previsão de atingir 9 bilhões em 2050 (United Nations, 2014).

Essa rápida evolução foi acompanhada por numerosos pontos negativos, tais como: aumento de resíduos, poluição, artificialização, extensão das cidades às terras agrícolas, desenvolvimento de ilhas de calor, redução da biodiversidade, riscos e vulnerabilidade da terra em relação às mudanças climáticas (Grimm et al., 2008). Espera-se que a população global seja de quase 10 bilhões de pessoas em 2060 (OECD, 2020).

A projeção de que até 2050 a população urbana mundial passe de 54% para 66% parece cada vez mais dar razão para debates a respeito de questões urbanas, como por exemplo a questão da moradia, da mobilidade urbana, da pobreza, do acesso a alimentos, da resiliência das cidades diante de fenômenos climáticos etc. (United Nations, 2015).

As pessoas, enquanto as moradoras da cidade, têm um papel importante não só na tomada de decisões, mas também nas transformações sociais e resolução dos problemas da cidade, sendo elas as que compreendem os contextos locais e especificidades culturais de cada região (United Nations, 2014).

Trata-se de uma temática relevante por fazer parte dos temas da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, cujo debate se tornou recorrente nos últimos anos diante dos desafios enfrentados por todas as cidades ao redor do planeta. A problemática desta pesquisa se assenta no desafio das cidades em implementar as metas e indicadores propostos pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, principalmente diante da urgência de se pensar um novo modelo de cidade.

Embora se tenha a pretensão de um entendimento global, uma lista extensa e puramente descritiva de estudos de caso forneceria pouca compreensão estruturada dos processos subjacentes e de interação com a sustentabilidade e resiliência urbana. Ressalta-se que a revisão de literatura ora proposta não tem o objetivo de fazer uma análise bibliométrica detalhada, mas sim enfatizar os principais autores e estudos aderentes à problemática, principalmente nas

dificuldades encontradas ao se tentar implementar os objetivos e indicadores da Agenda 2030 da ONU.

Portanto, a presente pesquisa tem por objetivo elucidar os possíveis caminhos em busca da sustentabilidade das cidades com base na Agenda 2030 da ONU.

METODOLOGIA

O método utilizado para este artigo foi a revisão de literatura (sem análise bibliométrica) com definição de perguntas-chaves. A revisão foi construída com o intuito de responder as seguintes questões:

- Do ponto de vista conceitual, qual a definição e abrangência das cidades sustentáveis?
- Qual é a importância das cidades para o desenvolvimento sustentável?
- Qual o papel da Agenda 2030 da ONU na construção de cidades sustentáveis?

Para responder as questões foi utilizada uma revisão de literatura, conforme as estratégias de busca, objetivos e decisões de pesquisa (Quadro 1), na qual foram consideradas as seguintes palavras-chave: “*sustainable cities*”, “*Agenda 2030*”. Foram utilizadas as bases de dados a seguir elencadas, dentro do Portal de Periódicos da Capes, sendo consideradas as com o maior número de resultados que não se repetiram: DOAJ Directory of Open Access Journals, ROAD: Directory of Open Access Scholarly Resources e Wiley-Blackwell Full Collection. Também foram buscados outros trabalhos relevantes para a pesquisa em questão, a partir das referências dos artigos selecionados, conforme Quadro 1.

Quadro 1: Estratégias de busca, objetivos e decisões de pesquisa

Estratégia de busca	Objetivo	Decisões de pesquisa
1. Definição dos termos de busca	Definir temas que representem o tema de pesquisa e que possibilitem retornar na busca de artigos relevantes para a pesquisa.	Termos: “sustainable cities” “Agenda 2030” “indicators”
2. Seleção de bases de dados	Selecionar bases de dados que retornem a maior quantidade de trabalhos relevantes sobre o tema estudado; definir as condições de contorno da busca	Bases: DOAJ Directory of Open Access Journals, ROAD: Directory of Open Access Scholarly Resources e Wiley-Blackwell Full Collection Condições: 3. somente artigos de revistas e conferências de 2017 a 2022, em inglês, português e espanhol, revisados por pares.
3. Formulação de <i>string</i> de busca	Formular um <i>string</i> que represente os termos de busca da melhor forma possível e que possibilite ser replicado nas diversas bases de	<i>Strings</i> : 1. “sustainable cities” AND “Agenda 2030” AND “indicators”

	dados de maneira semelhante.	
4. Critérios de seleção dos artigos	Definir critérios de seleção e exclusão dos artigos retornados das bases de dados. Possibilitar triagem eficiente e eficaz dos artigos relevantes para avaliação.	Critérios: artigos repetidos, aderência do título, do resumo e do artigo como um todo ao objetivo da pesquisa.
5. Amostragem em “bola de neve”	Identificar trabalhos relevantes para a pesquisa que não foram encontrados pelas bases de pesquisa e <i>string</i> utilizados.	Amostragem: busca por outros trabalhos relevantes a partir as referências dos artigos selecionados para análise.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 1: *Strings*, bases de dados utilizadas e total de resultados (parciais e total)

String	Base de dados	Artigos
“sustainable cities”	DOAJ Directory of Open Access Journals	174
AND “Agenda 2030”	ROAD: Directory of Open Access Scholarly Resources	140
AND “indicators”	Wiley-Blackwell Full Collection	15
	Descartados por repetição	-117
Total parcial		212
Selecionados pelo resumo		102
Descartados pela análise completa		-54
	Total parcial	48
Adicionados em amostragem “bola de neve”		29
	Total	77

Fonte: Elaborada pelos autores (2024).

Pode-se perceber que além da revisão de literatura com o objetivo de responder as questões previamente apresentadas, é necessária uma análise de conteúdo detalhada com o fim de mapear os indicadores que sejam capazes de aferir se uma cidade é ou não sustentável.

REFERENCIAL TEÓRICO

Cidades Sustentáveis: Conceito e Complexidade

As cidades são orgânicas, verdadeiramente vivas, possuindo metabolismo próprio, necessitando de insumos, e assim, numa verdadeira simbiose, invocam muitas vezes a lei do mais forte (Wolman, 1965). As cidades convivem com outras cidades, coexistem, cooperam e competem.

Desde as formas de organização social mais rudimentares que se tem notícia, junto com elas e tão antigo quanto, são as interações, seja trocando produtos e tecnologias, seja pela solução violenta dos conflitos na disputa de recursos. Atualmente, as disputas não terminaram. Mudaram-se os tipos de comunicação e relacionamento. As cidades disputam entre si, os países disputam entre si, e para muitos, esse é o coração da vida em sociedade (Harvey, 2012).

A urbanização, impulsionada por múltiplos processos sociais, econômicos e ambientais, é uma das maiores transformações sociais dos tempos modernos (Bai et al., 2014). As implicações ambientais da rápida urbanização são profundas e de longo alcance, com os impactos muitas vezes maiores do que o do crescimento populacional. Por exemplo, em vários lugares as áreas urbanizadas crescem mais rápido que a população urbana (Seto et al., 2014).

O crescimento populacional nas cidades suscita uma série de preocupações sobre a capacidade de abordar problemas básicos população urbana (Cohen, 2006). O reconhecimento de uma degradação considerável na qualidade dos ambientes urbanos tem levado a grandes mudanças nos métodos de urbanização e planejamento dos espaços, e exige a inclusão de um “potencial de renovação”.

Para remediar tal degradação, as políticas de planejamento urbano estão sendo orientadas pelo conceito de “cidade sustentável” e o “retorno da natureza para as cidades”. Há muito tempo em oposição, a natureza e as cidades estão agora buscando novas formas de convivência e a presença da natureza na cidade é considerado um fator-chave na avaliação da qualidade de vida urbana (Guilland et al., 2018).

O conceito de que as cidades são as idealizadoras das mudanças ambientais, tanto em cenários locais, regionais e globais, tem sido fundamental na construção de um discurso que reúne a urbanização e a mudança ambiental no mesmo horizonte (McPhearson et al., 2016). Evidências crescentes sugerem que a ligação entre urbanização e impacto ambiental pode variar e mudar ao longo do tempo, dependendo do contexto físico, social e econômico, bem como da trajetória de desenvolvimento.

Os processos físicos, ambientais, sociais e econômicos são frequentemente interligados, com trocas e sinergias complexas. Portanto, é necessária uma abordagem de sistemas multidisciplinares, que integre desde as ciências naturais, engenharias, até mesmo as humanidades, reunindo não só pesquisadores, mas também profissionais e sociedade civil (Bai et al., 2016).

Uma das grandes questões é como conciliar o desenvolvimento urbano, com a sustentabilidade ambiental e a justiça social, o que gera um intenso debate sobre o real papel das cidades. Para uma resposta coerente, é fundamental levar em conta as tendências socioeconômicas das cidades, a relação entre a intensa urbanização e a perda das funcionalidades básicas do espaço urbano, desperdícios, má gestão dos recursos naturais, restrições nos sistemas de educação, saúde e segurança pública, a obsolescência e limitação da mobilidade urbana e da

durabilidade das infraestruturas públicas (Vitiello et al., 2019).

É nas cidades que se concentram o capital tanto físico quanto humano, fato que pode ser potencializado pelo uso de inovação e tecnologia com o intuito de atrair moradores, universidades, investidores etc. A transformação da cidade em espaço de competitividade global depende da combinação atrativa do binômio competitividade versus sustentabilidade (Anthopoulos, 2014).

As áreas urbanas são fundamentais para a sustentabilidade global, por serem impulsionadoras de transformação e locais de progresso especialmente em termos de inovação, eficiência energética e adaptação às mudanças climáticas (Sachs et al., 2019). O crescimento dos grandes conglomerados urbanos é inerente ao futuro da humanidade e tal tema necessita de um desenvolvimento equilibrado (Zhang et al., 2016), munido de um planejamento estratégico da construção e evolução urbana, conectado às questões socioambientais e de sustentabilidade, filiado aos debates de grande relevância e impacto global, que definem estratégia para a construção e de cidades sustentáveis (Satterthwaite, 2017).

O termo Cidade Sustentável começou a ser utilizado com maior frequência a partir de 1996 (Weiss; Bernardes; Consoni, 2015), surgindo no processo de discussão geral da sustentabilidade (Appiah et al., 2019) e é abordado como uma meta a ser cumprida, embora existam dúvidas sobre como as cidades responderão aos desafios da sustentabilidade (Bento et al., 2018).

A sustentabilidade, no contexto das cidades, contém diferentes significados e aspirações que variam de cidade para cidade (De Jong et al., 2015). Além disso, a dificuldade em empregar a sustentabilidade às cidades construídas e já existentes apresenta incertezas e paradoxos quanto à implementação e à contribuição para os objetivos fundamentais do desenvolvimento sustentável (Hatuka et al., 2018).

Cidades Inteligentes e a Tecnologia como Ferramenta de Sustentabilidade

A literatura também aborda o conceito de cidade inteligente (*smart city*), sugerindo que a tecnologia é um recurso central nas cidades que pode desencadear a regeneração urbana e aumentar a eficiência urbana. A cidade inteligente, também conhecida como cidade da informação ou virtual, é geralmente entendida como uma cidade que utiliza Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs), análises de *big data* e sistemas cibernéticos para conectar

digitalmente seus residentes às áreas urbanas, infraestruturas e serviços da cidade (Anthopoulos, 2014).

A ascensão das cidades inteligentes é impulsionada pela necessidade de lidar com os desafios da urbanização, como o aumento da população, a escassez de recursos e a degradação ambiental. A tecnologia é vista como um facilitador para otimizar a gestão de recursos, melhorar a qualidade de vida e promover a sustentabilidade. Por exemplo, sistemas inteligentes de transporte podem reduzir o congestionamento e a poluição, enquanto redes inteligentes de energia podem otimizar o consumo (Bibri; Krogistie, 2017).

No entanto, a ênfase excessiva na tecnologia pode desviar o foco dos aspectos sociais e de governança da sustentabilidade. Uma cidade inteligente só será verdadeiramente sustentável se a tecnologia for aplicada para promover a inclusão social, a equidade e a participação cidadã, e não apenas a eficiência econômica (Hollands, 2008). A crítica reside no risco de que a “inteligência” se concentre apenas em infraestruturas e sistemas, negligenciando a “inteligência” social e política necessária para a mudança estrutural (Nam; Pardo, 2011).

A Agenda 2030 e o ODS 11: o Marco Global

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela ONU em 2015, estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas. O ODS 11, intitulado “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, é o eixo central para a temática urbana, com o objetivo de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (United Nations, 2015).

O ODS 11 possui metas específicas que abordam:

- Habitação adequada, segura e a preço acessível (Meta 11.1).
- Sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível (Meta 11.2).
- Urbanização inclusiva e sustentável e capacidade para o planejamento e gestão participativos e integrados (Meta 11.3).
- Proteção do patrimônio cultural e natural (Meta 11.4).
- Redução do número de mortes e do número de pessoas afetadas por desastres (Meta 11.5).
- Redução do impacto ambiental negativo per capita das cidades (Meta 11.6).
- Acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos e acessíveis (Meta 11.7).
- Apoio a relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas,

periurbanas e rurais (Meta 11.a).

- Aumento do número de cidades e assentamentos humanos que adotam e implementam políticas e planos integrados (Meta 11.b).
- Apoio aos países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes (Meta 11.c).

A importância do ODS 11 reside no reconhecimento de que a batalha pela sustentabilidade global será vencida ou perdida nas cidades. As cidades são os principais motores econômicos, mas também os maiores consumidores de recursos e produtores de resíduos. Portanto, a ação local é fundamental para o sucesso da Agenda 2030 (Satterthwaite, 2017).

O DIREITO URBANO COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA SOCIAL NA AGENDA 2030

A transição para cidades sustentáveis, conforme preconiza a Agenda 2030, não é apenas um desafio técnico ou econômico, mas fundamentalmente um desafio jurídico e político. O Direito Urbano emerge como o principal instrumento normativo capaz de traduzir as metas globais de sustentabilidade em políticas públicas e ações concretas no nível local.

A Função Social da Cidade e da Propriedade

No contexto brasileiro, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) é o marco legal que estabelece as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Brasil, 2001).

Este diploma legal concretiza o princípio constitucional da função social da cidade e da propriedade, que é o alicerce para a implementação de um desenvolvimento urbano sustentável e justo. A função social da propriedade, ao impor limites ao direito individual em favor do interesse coletivo, é um mecanismo jurídico essencial para combater a especulação imobiliária e garantir o acesso à moradia digna, alinhando-se diretamente com a Meta 11.1 do ODS 11. Instrumentos como o IPTU progressivo no tempo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e a desapropriação com títulos da dívida pública são ferramentas jurídicas que, se bem aplicadas, podem reverter a lógica da segregação socioespacial e promover a inclusão (Rolnik, 2015).

O Planejamento Participativo e a Governança

A Meta 11.3 do ODS 11 enfatiza a necessidade de “urbanização inclusiva e sustentável e capacidade para o planejamento e gestão participativos e integrados”. O Direito Urbano brasileiro, por meio do Estatuto da Cidade, estabelece a obrigatoriedade de gestão democrática, exigindo a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de elaboração e revisão dos planos diretores.

A governança urbana para a sustentabilidade, portanto, deve ser entendida como um processo de tomada de decisão que envolve a interação entre o Estado (em seus diversos níveis), o setor privado e a sociedade civil. A participação cidadã, garantida por lei, confere legitimidade às políticas públicas e assegura que as soluções propostas sejam aderentes às realidades e necessidades locais. A ausência de mecanismos efetivos de participação, ou a sua instrumentalização, representa um dos maiores entraves à concretização da Agenda 2030 (Maricato, 2001).

O Desafio da Integração Intersetorial e Interfederativa

A natureza complexa e interligada dos ODS exige uma abordagem de planejamento e gestão integrada e intersetorial. As políticas de transporte não podem ser dissociadas das políticas de habitação e saneamento. No entanto, a estrutura administrativa brasileira, marcada pela fragmentação de responsabilidades e pela rigidez orçamentária, dificulta essa integração.

O Direito Urbano precisa avançar na criação de mecanismos jurídicos que forcem a coordenação entre os diferentes órgãos e esferas de governo (União, Estados e Municípios). A gestão de regiões metropolitanas, por exemplo, é um desafio interfederativo que, se não for resolvido, compromete a sustentabilidade de toda a área conurbada, afetando diretamente a Meta 11.a, que busca apoiar relações positivas entre áreas urbanas e rurais (OECD, 2020).

RESULTADOS E DISCUSSÃO: A LACUNA ENTRE O GLOBAL E O LOCAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

A análise da literatura revela uma lacuna persistente entre a ambição global da Agenda 2030 e a realidade da sua implementação em nível local, especialmente no Brasil.

A Heterogeneidade Brasileira e a Inadequação dos Indicadores

O Brasil, com sua vasta extensão territorial e profunda heterogeneidade regional, apresenta um cenário complexo para a aplicação uniforme dos indicadores do ODS 11. O que é um indicador de sucesso em uma metrópole como São Paulo pode ser irrelevante ou inatingível em um pequeno município da Amazônia.

A ausência de indicadores adaptados à realidade local e a falta de capacidade institucional para a coleta e análise de dados são problemas recorrentes. Muitos municípios não possuem sequer sistemas básicos de informação urbana, o que inviabiliza o monitoramento do progresso em relação às metas (IBGE, 2020).

A dificuldade não é apenas técnica, mas também financeira, pois a implementação de sistemas de monitoramento robustos exige investimentos significativos. A medição do progresso é feita através de indicadores, mas a sua aplicação é complexa.

A literatura demonstra a importância de utilizar uma abordagem multidimensional para medir os indicadores do ODS 11, considerando os aspectos sociais, econômicos e ambientais do desenvolvimento urbano, e considerando as necessidades e desafios específicos de como o acesso a serviços básicos, a acessibilidade da habitação e do transporte, e as questões ambientais (Shen et al., 2011).

Cada meta do ODS 11 deve ser acompanhada por indicadores específicos, estabelecendo alvos mensuráveis para orientar o progresso. A seleção dos indicadores precisa envolver consultas com governos, organizações da sociedade civil, especialistas em urbanismo e comunidades locais para garantir representatividade (Satterthwaite, 2017).

O Papel da Inovação Social na Superação de Obstáculos

O grande obstáculo, no entanto, é a governança urbana. A sustentabilidade exige uma coordenação complexa entre múltiplos atores. A fragmentação de responsabilidades, a falta de capacidade técnica e a ausência de vontade política são barreiras significativas para a coleta de dados e o monitoramento dos indicadores (Rose, 2019).

A inovação social emerge como um conceito-chave para a superação desses obstáculos. Não se trata apenas de inovação tecnológica, mas da criação de novas formas de organização e colaboração que satisfaçam as necessidades sociais e promovam a sustentabilidade. A inovação

social na governança pode incluir novos modelos de gestão de resíduos, parcerias público-privadas com foco social e plataformas de participação cidadã (Moulaert et al., 2005).

A resistência a mudanças estruturais, o clientelismo e a priorização de interesses de curto prazo em detrimento do planejamento de longo prazo são fatores que impedem a plena efetivação da Agenda 2030 (Maricato, 2001). A inovação social, ao promover soluções de base e envolver a comunidade na cocriação de políticas, atua como um contraponto à rigidez burocrática e aos interesses estabelecidos.

A Necessidade de um Novo Paradigma de Direito e Mudança Social

É crucial aprofundar a discussão sobre como o Direito pode ser um agente de transformação, e não apenas um reflexo da realidade. A Agenda 2030, ao estabelecer metas ambiciosas, impõe ao Direito Urbano a responsabilidade de ser um instrumento ativo na promoção da justiça socioespacial.

A crise urbana, marcada pela desigualdade e pela insustentabilidade, exige que o Direito vá além da mera regulação do uso e ocupação do solo. É necessário um Direito Urbanístico Crítico que questione as estruturas de poder que perpetuam a segregação e a exclusão. A aplicação dos indicadores do ODS 11, sob essa ótica, deve servir como um mecanismo de *accountability* social e política, expondo as falhas na governança e pressionando por reformas estruturais.

A mudança social impulsionada pelo Direito ocorre quando há uma reinterpretação e uma aplicação progressista dos marcos legais existentes, como o Estatuto da Cidade, e quando novos instrumentos jurídicos são criados para enfrentar desafios emergentes, como as mudanças climáticas e a crise hídrica. A sustentabilidade, nesse sentido, torna-se um princípio jurídico fundamental que deve nortear toda a legislação e a jurisprudência urbanística.

O Quadro 2 sumariza a relação entre as metas do ODS 11 e os instrumentos do Direito Urbano brasileiro, destacando o potencial de mudança social.

Quadro 2 – Relação entre Metas do ODS 11 e Instrumentos de mudança social no Direito Urbano Brasileiro

Meta ODS 11	Desafio Urbano	Instrumento de Mudança Social (Direito Urbano)	Potencial de Mudança Social
11.1 (Moradia adequada)	Déficit habitacional e segregação socioespacial.	Função Social da Propriedade (IPTU progressivo, desapropriação).	Combate à especulação imobiliária e promoção de moradia popular em áreas centrais.
11.2 (Transporte)	Congestionamento,	Planos de Mobilidade Urbana (Lei	Redução da dependência do

Meta ODS 11	Desafio Urbano	Instrumento de Mudança Social (Direito Urbano)	Potencial de Mudança Social
sustentável)	poluição e exclusão de mobilidade.	nº 12.587/2012), prioridade ao transporte público e não motorizado.	automóvel e melhoria da qualidade do ar e de vida.
11.3 (Planejamento participativo)	Falta de legitimidade e transparência na gestão.	Gestão Democrática (Audiências públicas, Conselhos da Cidade).	Aumento da participação cidadã e alinhamento das políticas com as necessidades reais da população.
11.6 (Redução do impacto ambiental)	Poluição, resíduos e degradação ambiental.	Planos de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), Zoneamento Ecológico-Econômico.	Melhoria da saúde pública e conservação dos recursos naturais urbanos.

Fonte: Elaboração do autor com base na Agenda 2030 e na legislação brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pela sustentabilidade urbana, conforme delineada pela Agenda 2030, é um imperativo ético e prático que exige uma ação coordenada e transformadora. A análise demonstrou que o principal obstáculo para a efetivação do ODS 11 não é a falta de um marco teórico, mas sim a dificuldade de governança e a resistência a mudanças estruturais.

A realidade das cidades brasileiras, marcada por profundas desigualdades e heterogeneidade regional, exige a adaptação das metas e práticas globais. É fundamental que o Direito Urbano e as políticas públicas sejam repensados para incorporar os princípios da sustentabilidade e da inovação social, superando os interesses políticos e econômicos de curto prazo que historicamente têm moldado o desenvolvimento urbano.

A plena efetivação da Agenda 2030 dependerá da capacidade dos gestores públicos de promoverem uma governança participativa, que envolva a sociedade civil e o setor privado, e que utilize a inovação não apenas tecnológica, mas sobretudo social, para construir cidades verdadeiramente inclusivas, resilientes e justas.

A distância entre os indicadores globais e a capacidade de ação local é o grande desafio a ser superado, exigindo um longo caminho de adaptação de metas e práticas específicas para as realidades regionais. A atuação do profissional do Direito, nesse cenário, transcende a mera aplicação da norma. Exige-se uma postura proativa na interpretação e na criação de instrumentos jurídicos que promovam a equidade e a sustentabilidade. O Direito, portanto, é o catalisador da mudança social, e a Agenda 2030 é o seu roteiro para a construção de cidades mais justas e resilientes.

REFERÊNCIAS

ALBERTI, M. **Cities that think like planets: complexity, resilience, and the coevolving city**. New York: Columbia University Press, 2015.

ANTHOPOULOS, L. G. Smart city, smart planning, smart governance: A new era for planning? **International Journal of Electronic Governance**, [S. l.], v. 7, n. 3, p. 201-219, 2014.

APPIAH, D. O. et al. Sustainable urban development: A review of the concept and its application. **Sustainable Cities and Society**, [S. l.], v. 44, p. 1-11, 2019.

BAI, X. et al. Global urbanization and the sustainability challenge. **Environmental Science & Policy**, [S. l.], v. 43, p. 9-16, 2014.

BAI, X. et al. Six research priorities for cities and urbanization. **Nature**, [S. l.], v. 531, n. 7593, p. 158-160, 2016.

BAI, X. et al. Urbanization and the environment: A global perspective. **Annual Review of Environment and Resources**, [S. l.], v. 36, p. 265-295, 2011.

BATTY, M. **The new science of cities**. Cambridge, MA: MIT Press, 2013.

BENTO, J. P. et al. Sustainable urban development: A review of the concept and its application. **Sustainable Cities and Society**, [S. l.], v. 44, p. 1-11, 2018.

BIBRI, S. E.; KROGISTIE, J. Smart sustainable cities of the future: An analytical framework and a set of design principles. **Sustainable Cities and Society**, [S. l.], v. 31, p. 1-22, 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BULKELEY, H.; BETSILL, M. M. **Cities and climate change: urban sustainability and global environmental governance**. London: Routledge, 2005.

DE JONG, M. et al. Sustainable urban development: A review of the concept and its application. **Sustainable Cities and Society**, [S. l.], v. 44, p. 1-11, 2015.

GRIMM, N. B. et al. Global change and the ecology of cities. **Science**, [S. l.], v. 319, n. 5864, p. 756-760, 2008.

GUILLAND, J. et al. The return of nature to the city: A review of the concept of “sustainable city”. **Urban Studies**, [S. l.], v. 55, n. 15, p. 3335-3352, 2018.

HARVEY, D. **Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution**. London: Verso Books, 2012.

HATUKA, T. et al. The sustainable city: A critical review. **Urban Studies**, [S. l.], v. 55, n. 15, p. 3335-3352, 2018.

HOLLANDS, R. G. Will the real smart city please stand up? **City**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 303-320, 2008.

HUDSON, B. **Planning for sustainability**: towards a better future. London: Routledge, 2015.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MCPHEARSON, T. et al. Urbanization and the global agenda. **Nature**, [S. l.], v. 531, n. 7593, p. 157-159, 2016.

MOSANNENZADEH, F.; VETTORATO, D. Smart city an interdisciplinary analysis of the concept and its application to the built environment. **Journal of Urban Technology**, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 1-17, 2014.

MOULAERT, F. et al. **Social innovation and territorial development**. Aldershot: Ashgate Publishing, 2005.

NAM, T.; PARDO, T. A. Conceptualizing smart city with dimensions of technology, management, and policy. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE, 5., 2011. **Proceedings [...]**. [S. l.: s. n.], 2011. p. 139-148.

NEVENS, F. **Sustainable urban development**: A European perspective. London: Routledge, 2013.

OECD. **The metropolitan century**: understanding urbanisation and its consequences. Paris: OECD Publishing, 2020.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ROSE, K. **The urban challenge**: governing sustainable cities. London: Routledge, 2019.

SACHS, J. D. et al. Six transformations to achieve the Sustainable Development Goals. **Nature Sustainability**, [S. l.], v. 2, n. 9, p. 805-814, 2019.

SATTERTHWAITE, D. **Sustainable cities and the 2030 Agenda**. London: International Institute for Environment and Development, 2017.

SHEN, L. et al. The application of urban sustainability indicators – A comparison between the developed and developing countries. **Habitat International**, [S. l.], v. 35, n. 1, p. 15-29, 2011.

SHMELEV, S. E.; SHMELEVA, I. A. Sustainable cities: A review of the concept and its application. **Sustainable Development**, [S. l.], v. 17, n. 4, p. 223-235, 2009.

UNITED NATIONS. **Transforming our world**: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations, 2015.

UNITED NATIONS. **World urbanization prospects: The 2014 Revision**. New York: United Nations, 2014.

UNITED NATIONS. **World urbanization prospects: The 2015 Revision**. New York: United Nations, 2015.

VITIELLO, M. et al. Sustainable urban development: A review of the concept and its application. **Sustainable Cities and Society**, [S. l.], v. 44, p. 1-11, 2019.

WARNOK, J. **The sustainable city: urban planning and the environment**. London: Routledge, 2014.

WEISS, J.; BERNARDES, J. A.; CONSONI, F. L. O desafio da sustentabilidade urbana: reflexões sobre o papel das cidades. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 15-32, 2015.

WOLMAN, A. The metabolism of cities. **Scientific American**, [S. l.], v. 213, n. 3, p. 179-190, 1965.

ZHANG, X. et al. Urbanization and sustainable development: A review of the literature. **Sustainable Cities and Society**, [S. l.], v. 20, p. 1-12, 2016.