Rev. Faculdade de Direito | ISSN: 0101-7187 10.5216/rfd.v49.85613

Artigos originais

Cidades que cabem no tempo, justiça de mobilidade e valor público no ODS 11: atuação da administração pública na promoção de cidades e comunidades sustentáveis

Cities that fit within time, mobility justice, and public value in SDG 11: the role of public administration in promoting sustainable cities and communities

Leonardo da Rocha de Souza[1]

Ana Flávia Costa Eccard[2]

Resumo: Este artigo busca investigar como a administração pública pode resolver escolhas difíceis na promoção de cidades e comunidades sustentáveis, alinhando a ação estatal ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 da Agenda 2030. Realiza-se o estudo à luz dos princípios jurídicos e éticos e em decisões justificáveis, participativas e orientadas a resultados. A metodologia de abordagem é a hipotético-dedutiva, combinando levantamento bibliográfico sistemático, análise jurídico-dogmática e análise de políticas públicas, com base na qual se constroem critérios operacionais. Propõe-se um conjunto operativo que integra: teste de proporcionalidade para comparar alternativas; indicadores de resultado, tempo mediano entre casa e trabalho, proporção da população que reside até quinhentos metros de pontos de transporte público de alta frequência e proporção da renda domiciliar gasta com

1 Professor da graduação e do mestrado em Direito da Universidade Regional de Blumenau/SC (FURB). Realizou estágio pós-doutoral em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016). Doutor (2013) e Mestre (2011) em Direito (UFRGS). Especialista em Ética e Filosofia Política (2011). Bacharel (2000) em Direito (UNISINOS).

2 Pós-Doutoranda em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), Santa Catarina, Brasil. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Unifacvest, Lages, Santa Catarina. Doutora em Direito pelo PPGD/UVA, bolsista Prosup/Capes. Doutora em Filosofia pelo PPGFIL/UERJ. Mestre em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), bolsista Capes. Graduada em Filosofia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pesquisadora Pibid, e em Direito na Universidade Veiga de Almeida/RJ.

transporte, com desagregações por renda, gênero e raça; salvaguardas contra deslocamentos forçados em regularização fundiária urbana, como zonas especiais de interesse social, aluguel social, direito de preferência e cláusulas de permanência; desenho de participação regular e democrática, com monitoramento baseado em normas técnicas internacionais para cidades e comunidades. Os resultados indicam que a atuação proativa, guiada pela deliberação pública e pelo direito à cidade: aumenta a participação social reconfigurando o território como espaço utilizado no qual a vida se realiza, possibilitando a redução das desigualdades; amplia o acesso a oportunidades de trabalho; diminui o peso do transporte no orçamento familiar e evita expulsões, fortalecendo a legitimidade e a eficiência das políticas urbanas. Conclui-se que a gestão por resultados sociais produz valor público verificável.

Palavras-chave: direito à cidade; justiça de mobilidade; participação democrática; política urbana sustentável; ODS 11.

Abstract: This article investigates how Public Administration can address difficult choices in promoting sustainable cities and communities, aligning state action with Sustainable Development Goal 11 of the 2030 Agenda. The study is conducted in light of legal and ethical principles, emphasizing decisions that are justifiable, participatory, and results-oriented. The methodological approach is hypothetical-deductive, combining systematic literature review, legal-dogmatic analysis, and public policy analysis, from which operational criteria are developed. The proposed operative framework integrates: proportionality testing to compare alternatives; outcome indicators such as median commuting time between home and work, the proportion of the population living within 500 meters of high-frequency public transport, and the share of household income spent on transport, disaggregated by income, gender, and race; safeguards against forced displacement in urban land regularization, including special zones of social interest, social rent, preemption rights, and permanence clauses; and the design of regular and democratic participation, with monitoring based on international technical standards for cities and communities. The results indicate that proactive action, guided by public deliberation and the right to the city,

enhances social participation, reconfigures territory as a lived space, reduces inequalities, expands access to employment opportunities, lowers the burden of transport on household budgets, and prevents expulsions, thereby strengthening the legitimacy and efficiency of urban policies. It concludes that management oriented toward social outcomes generates verifiable public value.

Keywords: right to the city; mobility justice; democratic participation; sustainable urban policy; SDG 11.

Submetido em: 24 de março de 2026

Aceito em: 24 de março de 2026

1 Introdução

As cidades contemporâneas têm desafios estruturais relacionados à desigualdade socioespacial, à pressão sobre os sistemas de mobilidade e à dificuldade de garantir acesso equitativo às oportunidades urbanas. Em muitos contextos metropolitanos, o tempo de deslocamento entre moradia e trabalho tornou-se um dos principais fatores de reprodução das desigualdades urbanas, afetando de maneira desproporcional populações de baixa renda e moradores das periferias.

A atuação da administração pública na promoção de cidades e comunidades sustentáveis depende da consideração da realidade e das condições dos destinatários de suas normas e políticas públicas. Para que essa atuação reflita aquilo que a sociedade entende como adequado à promoção de cidades e comunidades sustentáveis, propõe-se recorrer à teoria de Jürgen Habermas, especialmente à ética do discurso que fundamenta a democracia deliberativa. Segundo o princípio "D", uma norma somente é válida quando pode ser aceita por todos os possíveis afetados em um processo de deliberação racional (Habermas, 2020).

Com base nessa perspectiva, defende-se a aplicação da democracia deliberativa à atuação da administração pública na gestão de cidades ambientalmente sustentáveis. No contexto brasileiro, essa proposta encontra respaldo no art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de promover o meio ambiente ecologicamente equilibrado por meio de uma gestão democrática, capaz de ampliar a participação social e tornar efetivas as decisões que afetam a coletividade (Souza, 2016).

Ao longo da história, a atuação do Estado (e, de modo especial, da administração pública) nas questões ambientais tem atravessado diferentes etapas, frequentemente caracterizadas por decisões complexas e por conflitos de interesses. Na década de 1980, as políticas neoliberais limitaram a intervenção estatal, deixando os problemas ambientais serem regulados pela economia de mercado, que via a natureza principalmente como fonte de matérias-pri-

mas e se mostrava incapaz de garantir o bem-estar da maioria ou uma distribuição equitativa da riqueza (Souza, 2016).

Na atualidade é possível perceber uma crescente influência do Estado em todos os detalhes da vida social, como já alertava Foucault (2004). A lógica do panóptico, por ele analisada, demonstra um modelo de vigilância que trata os indivíduos de forma homogênea, ignorando suas diferenças e particularidades. Nesse sistema, as pessoas passam a ser vistas como uma massa controlável e classificável, reduzidas a categorias observáveis a partir de um ponto central de vigilância. A individualidade perde relevância e as necessidades específicas de cada sujeito deixam de ser consideradas (Souza, 2016). A separação física e a ausência de comunicação entre os vigiados reforçam a ordem e a disciplina, impedindo cooperação, contágio, conversas ou articulações coletivas, o que torna o controle mais eficiente e menos custoso (Souza, 2013).

Segundo Foucault (2004), esse modelo de poder disciplinar está ligado a processos históricos amplos – econômicos, jurídico-políticos e científicos – que se consolidaram especialmente a partir do século XVIII. As disciplinas surgem como técnicas destinadas a organizar e controlar grandes populações com máxima eficiência e baixo custo, ao mesmo tempo em que ampliam a docilidade e a utilidade dos indivíduos (Foucault, 2004). Embora coexistam com sistemas jurídicos formalmente igualitários, esses mecanismos produzem relações de poder assimétricas e difundem práticas de vigilância em instituições como prisões, escolas, hospitais e fábricas. No campo ambiental, essa lógica de controle pode limitar comportamentos externos prejudiciais ao meio ambiente, mas não é capaz de transformar as motivações internas das pessoas nem de promover uma consciência efetiva de proteção ambiental (Souza, 2013).

Em resposta a esse modelo de controle, destaca-se a Agenda 2030 das Nações Unidas, que estabelece, por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11, o compromisso de tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Entre suas

metas, destacam-se a ampliação do acesso ao transporte público seguro, acessível e sustentável, bem como o fortalecimento do planejamento urbano participativo (ONU, 2015).

A lógica disciplinar descrita por Foucault (2004), baseada no controle homogêneo e na vigilância dos comportamentos, pode contribuir para coibir práticas urbanas prejudiciais ao meio ambiente, como o descarte irregular de resíduos ou a ocupação desordenada do solo. Contudo, os objetivos do ODS 11 exigem mais do que mecanismos de controle: demandam processos participativos, inclusivos e sensíveis à diversidade social existente nas cidades. A construção de cidades sustentáveis pressupõe reconhecer as diferentes necessidades e perspectivas dos grupos urbanos, estimulando a participação cidadã e a corresponsabilidade na gestão do espaço urbano, em vez de depender exclusivamente de estratégias de vigilância e disciplina.

Nesse ponto, torna-se necessário deslocar o debate da lógica puramente disciplinar para uma lógica comunicativa de produção das decisões públicas. Enquanto o modelo foucaultiano compreende como o poder opera por meio de dispositivos de controle e normalização, a teoria habermasiana permite compreender como decisões coletivas podem adquirir legitimidade por meio da deliberação pública. Assim, a questão central deixa de ser apenas como controlar comportamentos urbanos, e passa a ser como construir decisões públicas legitimadas pelos próprios sujeitos afetados pelas políticas urbanas.

A administração pública, ao tomar decisões que afetam a propriedade ou a economia em nome da sustentabilidade, não pode fundamentar suas ações apenas nessas noções genéricas, "mas deve buscar amparo em disposições legais e constitucionais claras, garantindo que a intervenção estatal seja justificada e proporcional" (Gordillo, 2013, p. 413).

Assim, o tema central do artigo em tela é a realização da Agenda 2030, com foco específico na ODS 11, que, por sua vez, se concentra em Cidades e Comunidades Sustentáveis. Nesse senti-

do, há um esforço em "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" até o lapso temporal supracitado. A atuação do ente público é uma orientação das políticas públicas no combinado urbano, com finalidade de garantir os direitos fundamentais da Carta Fundamental do Brasil, a saber, com vistas a possibilitar moradia digna, por ilustração, e em seu desdobramento políticas que possibilitem a mobilidade acessível, o planejamento participativo, a proteção do patrimônio, a redução de riscos de desastres e o menor impacto ambiental urbano (ONU, 2015).

A hipótese investigada consiste em verificar se uma administração pública orientada pela deliberação, nos termos de Habermas e dos autores do direito à cidade (Lefebvre, Harvey, Rolnik e Milton Santos), e que adota a proporcionalidade com participação regular e democrática, é capaz de transformar escolhas complexas em valor público mensurável. Busca-se, ainda, analisar se tal configuração pode ocorrer sem induzir efeitos indesejados, como processos de gentrificação.

Ao propor uma atuação proativa da Administração, justiça de mobilidade, regularização fundiária com garantias de permanência e planejamento participativo, este artigo mostra como políticas orientadas por resultados mensuráveis (redução do tempo mediano casa-trabalho, aumento da cobertura de transporte público de alta frequência a ≤500 m das moradias e queda do percentual de renda gasto com transporte, com recortes de renda, gênero e raça) expandem oportunidades de trabalho, aliviam orçamentos familiares e evitam deslocamentos forçados que empobrecem.

Em síntese, "cidades que cabem no tempo" produzem valor público diretamente associado ao mundo do trabalho: mais empregos alcançáveis em menos tempo e a custos justos, condição-chave para reduzir a pobreza e ampliar a dignidade econômica nas periferias urbanas em uma investigação dentro da Agenda 2030.

O método de abordagem empregado é o hipotético-dedutivo (Mezzaroba; Monteiro, 2017), partindo-se do geral da doutrina

sobre teoria das normas, democracia, ética do discurso e cidades sustentáveis, para o particular da mobilidade e do valor público no ODS 11. Pretende-se, com esse método, levantar hipóteses e possibilidades (que se encontram no âmbito geral) no campo da democracia e das cidades sustentáveis que permitam sua aplicação na prática (que seria o âmbito particular) do ODS 11 da Agenda 2030, que versa sobre cidades e comunidades sustentáveis. Utiliza-se a técnica de pesquisa de documentação indireta, com a revisão bibliográfica de obras nacionais e estrangeiras, incluindo periódicos e textos normativos.

2 Democracia deliberativa, direito à cidade e atuação proativa da administração pública: quem decide o futuro das cidades sustentáveis?

A partir da análise do sistema administrativo, Habermas (2020) identifica dois aspectos da esfera pública política e do complexo parlamentar. O primeiro corresponde ao lado *input*, que representa o ponto de entrada do poder social exercido por interesses organizados no processo de formação das leis. O segundo refere-se ao lado *output*, no qual a administração pública enfrenta a resistência de sistemas funcionais e de grandes organizações que procuram impor seu poder durante a fase de implementação das decisões.

Nesse contexto, Habermas (2020) também alerta para o risco de colonização do mundo da vida pelos sistemas econômico e administrativo, situação em que decisões públicas passam a responder prioritariamente a lógicas técnicas ou mercadológicas, afastando-se das demandas comunicativas da sociedade.

Essas duas dimensões conectam o poder administrativo, que, em princípio, tende à autonomia, a forças sociais efetivas. De um lado, a administração sofre influência de grupos organizados no momento da elaboração das normas (*input*); de outro, encontra resistências quando busca executar decisões e políticas públicas (*output*). No campo ambiental, esse fenômeno se manifesta tanto na pressão exercida por interesses organizados durante a formu-

lação das normas quanto na resistência de grandes organizações diante das medidas adotadas pelo poder público para implementar políticas ambientais (Souza, 2016).

A pergunta sobre quem decide o futuro das cidades sustentáveis remete diretamente ao problema da legitimidade das decisões públicas no espaço urbano. Em sociedades complexas e desiguais, como as cidades contemporâneas, a definição das políticas urbanas como resultado de decisões técnicas da administração pública se torna reducionista. Isso porque a dimensão de compreensão deve abarcar o processo político no qual diferentes atores disputam a produção e o uso do território. Ou seja, essa indagação sobre quem decide o futuro das cidades sustentáveis é uma provocação para além da norma. O questionamento refere-se aos aspectos institucional e territorial: trata-se de compreender como decisões que afetam a vida urbana (como mobilidade, moradia, uso do solo e infraestrutura) são produzidas, disputadas e legitimadas nas democracias contemporâneas.

A produção de leis ambientais e políticas públicas ambientais ainda é fortemente influenciada por elites políticas e econômicas, mantendo os principais atingidos pela atuação da administração pública afastados das tomadas de decisão. Por isso, caberia ao Estado captar demandas sociais mais amplas e atuar como mediador de interesses. Contudo, sua atuação frequentemente é reativa e pouco planejada, o que gera déficits de legitimação no momento de captar a vontade social (*input*) e dificuldades na implementação das políticas públicas (*output*) (Souza, 2016).

Quando se pensa em cidades sustentáveis, essa dinâmica se repete: elites influenciam a elaboração das normas, enquanto o Estado, ao agir apenas diante de crises e sem ouvir adequadamente a população afetada, enfrenta problemas tanto de legitimidade quanto de efetividade na aplicação das políticas ambientais. A promoção de cidades e comunidades sustentáveis por uma administração pública proativa não é uma tarefa fácil, exigindo revolução ética, política e epistemológica.

No campo urbano, esse fenômeno manifesta-se na captura das políticas públicas por coalizões político-imobiliárias que orientam investimentos, zoneamentos e projetos urbanos segundo interesses de valorização fundiária, em detrimento do direito à cidade das populações mais vulneráveis. Tal direito permeia essa conceituação, isto é, trata-se de uma esfera jurídica que está intrinsecamente ligada à tutela constitucional. Assim, o direito à cidade parte da democracia e da prerrogativa de participação dos cidadãos de viver a cidade, de usufruir dos seus espaços para além da ocupação pura e simples, mas com conexão ao pertencimento e, sobretudo, ao exercício dos direitos.

Nesse sentido, quando se compreende o que se denomina de atuação proativa da administração pública, a semântica da expressão se amplia quando ancorada no direito à cidade. Em Lefebvre (1968), essa reivindicação é coletiva e política: não é apenas fruir do espaço urbano, mas participar da sua produção, disputar centralidades e reorientar usos e ritmos da vida urbana (Lefebvre, 1968). Para o autor, o direito à cidade não se limita ao acesso ao espaço urbano existente, mas constitui uma possibilidade de transformação do próprio processo de urbanização, o que implica reconhecer o caráter conflitivo da produção do espaço.

Outro autor que discorre sobre esse direito é Harvey (2008), que atualiza o conceito como “direito de mudar a cidade” e, com isso, mudar as pessoas, recusando a subordinação do urbano à lógica da acumulação por espoliação. A crítica desse autor corresponde a uma ruptura com o capital, isto é, o espaço urbano não deve ser visto como mercadoria, muito menos se operacionalizar como lucro (Harvey, 2008). Traduzido em termos administrativos, o direito à cidade demanda que o Estado abandone a postura reativa e coproduza valor público com a sociedade, priorizando inclusão, acessibilidade e permanência. Trata-se de uma visão que reconfigura a participação social. Nessa perspectiva, a urbanização torna-se também um mecanismo de absorção de excedentes de capital, por meio de investimentos em infraestrutura, grandes projetos urbanos e processos de valorização imobiliária que resultam em deslocamentos e expulsões.

As crises urbanas brasileiras, conforme analisadas por Ermínia Maricato (2011), não decorrem de falhas pontuais, mas de uma forma de urbanização que combina mercado fundiário especulativo, planejamento fragmentado e informalidade, que resulta em segregação socioespacial, déficit habitacional crônico, infraestrutura desigual, vulnerabilidades ambientais e até mesmo mobilidade excludente. A "cidade para poucos" expressa um padrão de investimento público que privilegia áreas centrais e eixos valorizados, enquanto periferias acumulam precariedade. Nesse sentido, uma administração proativa precisa fazer um esforço de gestão, planejar antes do conflito, induzir localizações inclusivas e corrigir assimetrias produzidas a partir de compensações (Maricato, 2011).

Destarte, a urbanização brasileira consolidou-se historicamente por meio de um padrão que combina exclusão fundiária, informalidade habitacional e ausência de planejamento inclusivo, produzindo cidades marcadas por desigualdades territoriais.

Resta claro que, quando se defende a garantia de direitos, não se pode ausentar da discussão material, isto é, direitos têm custos. Não se realizam por simples proclamação normativa: exigem instituições, pessoal, infraestrutura, regulação, fiscalização e, portanto, orçamento. É esse o ponto de Holmes e Sunstein (1999) ao afirmarem que "o custo dos direitos" é intrínseco à sua própria existência. Ou seja, liberdades e prestações dependem de tributos que financiam a proteção judicial, a polícia, o transporte público, a moradia digna, a gestão ambiental.

> Portanto, inegável a indispensabilidade de um planejamento orçamentário responsável quando for diminuta a disponibilidade de recursos, tornando-se necessária a busca pelo desenvolvimento dos mecanismos de gestão do orçamento a fim de proporcionar uma gestão mais otimizada que garanta a efetivação dos direitos fundamentais e dê previsibilidade às decisões administrativas em contextos de conflito distributivo (Souza; Lemos, 2025, p. 54-55).

A tutela de bens fundamentais requer escolhas orçamentárias explícitas, planejamento e capacidade administrativa, sob pena de o direito converter-se em norma simbólica sem efetividade (Galdino, 2005). Portanto, as escolhas difíceis de uma administração pública se inscrevem em muitas camadas.

O denominado esforço proativo do Estado, reivindicado neste artigo para o ODS 11, é também um esforço de planejamento financeiro. Transformar escolhas difíceis na seara urbana em decisões legítimas implica vincular metas a resultados, o que significa pensar a mobilidade em seus vários prismas, como: tempo de deslocamento, cobertura de transporte, custo relativo do transporte, assédio sofrido pelas mulheres, os tipos diferentes dos grupos vulneráveis, entre outros. Tudo isso deve ser atrelado a instrumentos de orçamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, a exemplo dos entes administrativos e sua atuação), contratos e compras públicas orientadas a missões, com monitoramento por indicadores e motivação densa das escolhas. Em outras palavras: sem orçamento, o direito é promessa, ficção científica; com orçamento e governança estratégica, ele vira política pública e, por sua vez, pode ser verificável, escalável e, sobretudo, aplicável.

"Ao acompanhar o orçamento, é possível obter a visão geral sobre a alocação de recursos, igualmente monitorar sua execução, de forma a possibilitar a identificação e a correção de problemas durante o exercício financeiro" (Souza; Lemos, 2025, p. 56). Quando se conecta esse raciocínio à noção de cidades sustentáveis, o esforço deixa de ser opcional e se torna uma estratégia de sobrevivência. A clássica conceituação da Comissão Brundtland entende desenvolvimento sustentável como aquele que "satisfaz às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades" (WCED, 1987).

Isso desloca o planejamento urbano para um cenário intergeracional: alocar recursos hoje (por exemplo, em mobilidade limpa, adaptação climática, habitação bem localizada e espaços públicos seguros) significa evitar custos sociais e ambientais exponenciais no

futuro. Assim, a sustentabilidade pode ser concebida como critério orçamentário e jurídico ao mesmo tempo, uma vez que orienta direitos e prioridades, informa o teste de proporcionalidade e exige que o Estado internalize custos ambientais nas suas decisões, sob pena de transferi-los injustamente para os mais vulneráveis.

No que tange às tensões contemporâneas, Raquel Rolnik (2015) apresenta um prisma urbano sobre a financeirização da terra e da moradia. Em sua compreensão, o solo e a habitação convertem-se em ativos financeiros, com "guerra dos lugares" por valorização, deslocamentos e expulsões, sobretudo quando grandes projetos e requalificações não trazem salvaguardas, mas oferecem lucro a grandes empresas (Rolnik, 2015). Essa dinâmica acirra os conflitos entre investimento e permanência, entre "revitalização" e direito à moradia. A resposta administrativa, portanto, não pode ser neutra e requer alternativas que considerem a dimensão social, a saber: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), aluguel social, captura de mais-valias, preempção e cláusulas de permanência, além de planejamento participativo (ODS 11, meta 11.3) que confiram poder às comunidades afetadas.

Outro importante destaque é a compreensão das espacialidades. Em Milton Santos (1993; 1996; 2000), o ponto de vista desloca-se do território como suporte para o território usado, do território geográfico para o território vivido, isto é, um meio técnico e normativo vivido, onde se articulam fixos e fluxos, circuitos superior e inferior da economia, e onde se produz a cidadania concreta. O uso do território acaba por demonstrar quem pode e quem não pode, no sentido de quem acessa centralidades, emprego e serviços em tempos socialmente aceitáveis, e quem fica aprisionado em longas viagens, custos elevados e até mesmo insegurança da posse. Para a administração, governar o urbano é governar usos, exercícios, mobilidade, moradia, trabalho e cuidado, e não apenas a propriedade formal do solo.

À luz desse referencial, cidade sustentável não é rótulo ambiental; é arranjo socioespacial que combina justiça social, integridade ecológica, viabilidade econômica e governança democrática.

No léxico do ODS 11, trata-se de tornar os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes[3] e sustentáveis, que se traduzem em moradia digna com permanência, mobilidade acessível, planejamento participativo e integrado, proteção do patrimônio, gestão de riscos e redução do impacto ambiental (nos quesitos amplos, como resíduos, ar, água), com indicadores auditáveis e metas públicas, que deem sentido aos monitoramentos.

Resta claro que, em termos operacionais, isso implica priorizar acessibilidade (no quesito tempo seria razoável pensar em mais oportunidades alcançáveis em 30-45 minutos por transporte coletivo e modos ativos), reduzir a chamada pobreza de tempo e o custo relativo do transporte para grupos vulneráveis, ordenar o uso do solo com instrumentos de indução (ZEIS, IPTU progressivo, outorga onerosa) e consolidar arranjos de participação regular e democrática com capacidade de decisão.

Um exemplo interessante é a proposta parisiense de urbanismo de proximidade, associada à chamada cidade de 15 minutos. Nesse modelo, busca-se garantir que as pessoas acessem, a pé ou de bicicleta, e em até 15 minutos, as funções essenciais da vida urbana (morar, trabalhar, abastecer-se, cuidar, aprender e desfrutar), o que contribui para reduzir a dependência do automóvel, os tempos de deslocamento e as emissões de gases de efeito estufa.

Nesse contexto, a formulação teórica da "cidade de 15 minutos" (a chamada *ville du quart d'heure*), associada a Carlos Moreno, fundamenta-se no chamado cronourbanismo, segundo o qual a qualidade de vida é inversamente proporcional ao tempo despendido em deslocamentos. Com base nessa perspectiva, propõe-se o redesenho do espaço urbano com ênfase em usos mistos, serviços de bairro e mobilidade ativa – como ciclovias, calçadas qualificadas e moderação de tráfegos (Moreno *et al.*, 2021). Esse modelo urbanístico entrou no plano urbano da gestão Anne Hidalgo e se

3 O conceito de resiliência no âmbito urbano trata-se da capacidade das cidades e dos assentamentos humanos de absorver, adaptar-se e recuperar-se de choques e estresses. Uma capacidade de reconstrução após determinados eventos, tais como desastres naturais, eventos climáticos extremos e crises econômicas, mantendo suas funções principais e buscando a capacidade de desenvolvimento. Na dimensão da Agenda 2030, a resiliência é um elemento cerne do ODS 11, especialmente no que se refere à redução de riscos de desastres e à adaptação às mudanças climáticas, conforme preconiza a ONU (2015) e a UN-Habitat (2020).

materializa em medidas que dizem respeito a requalificação de ruas para pedestres e bicicletas, redes de ciclovias (inclusive *coronapistes*[4], instaladas em 2020), *rues aux écoles* (ruas escolares, para aumentar a segurança e reduzir a poluição do ar) e reuso de equipamentos (por exemplo, pátios escolares abertos ao bairro).

Compreende-se que essa utilização do território tem um prisma democrático por se tratar de um princípio de planejamento da cidade, que busca aproximar oportunidades e serviços, redistribuir espaço viário e integrar mobilidade e uso do solo para ganhos de qualidade de vida que se traduz em saúde, clima e até mesmo equidade, se distanciando de espaços hostis que permitem a atenção a riscos de gentrificação, e garantindo participação comunitária no desenho de bairro. Assim, documentos e relatórios da própria cidade reforçam a meta de "uma Paris das proximidades" como eixo de política pública, com metas de moradia social, serviços e mobilidade limpa ancoradas nesse conceito (Mairie de Paris, 2024).

Destarte, a necessidade de atuação proativa decorre menos de um voluntarismo e mais de uma obrigação jurídico-política: realizar o direito à cidade (Lefebvre; Harvey), enfrentar as crises estruturais (Maricato), administrar as tensões impostas pela financeirização (Rolnik) e governar o território usado em favor da vida cotidiana (Santos). Uma cidade sustentável, nesse sentido, mede-se pelo resultado na vida das pessoas, tempo de deslocamento, acesso a oportunidades, qualidade ambiental e capacidade de permanecer, e não pela soma de obras.

À luz do conjunto de referenciais supramencionado que articula democracia deliberativa, direito à cidade, crítica à urbanização desigual e reflexão sobre os custos institucionais da realização dos direitos, torna-se possível compreender que a construção de cidades sustentáveis depende menos de soluções técnicas isoladas e mais da capacidade institucional de produzir decisões públicas legitimadas socialmente e orientadas pela justiça territorial. A atuação proativa da administração pública destaca-se nesse

4 Ciclovias temporárias criadas rapidamente em Paris durante a pandemia de Covid-19.

contexto, não apenas como executora de políticas urbanas, mas também como agente capaz de reorganizar prioridades, mediar conflitos e estruturar escolhas públicas que ampliem o acesso às oportunidades urbanas.

Nesse horizonte, percebe-se que a agenda do ODS 11 deixa de ser apenas um compromisso normativo internacional e passa a constituir um campo concreto de ação administrativa, no qual mobilidade, moradia, planejamento urbano e participação democrática se entrelaçam na produção de cidades mais justas, acessíveis e sustentáveis. Com base nessa base teórica, a próxima seção examina como esses princípios podem ser operacionalizados por meio de instrumentos institucionais e critérios de decisão capazes de orientar a atuação estatal diante das escolhas difíceis que marcam a governança urbana contemporânea.

3 Da teoria à decisão pública: critérios operacionais para cidades sustentáveis

O enfrentamento dos problemas ambientais exige superar modelos de atuação meramente reativos e reconhecer que a autorregulação do mercado, isoladamente, é insuficiente para garantir proteção ambiental. Diante disso, impõe-se ao Estado o desafio de assumir uma postura mais proativa na gestão ambiental, ainda que marcada por dilemas e complexidades (Souza; Hartmann; Silveira, 2015). Com base no referencial teórico apresentado na seção anterior, torna-se necessário traduzir princípios como democracia deliberativa, direito à cidade e sustentabilidade em critérios concretos de decisão pública.

Esses dilemas exigem decisões estatais fundadas em lei, com motivação densa e submetidas ao teste de proporcionalidade, a saber, trata-se de levar em conta a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito, como antídoto à arbitrariedade (Souza; Lixa, 2018; Alexy, 2008; Gordillo, 2013). Observa-se que, em termos administrativos, valem ainda os princípios de eficácia, de coordenação e de submissão plena à lei e ao Direito

(Machado, 2015), sob controle social e institucional. Nesse sentido, a proporcionalidade funciona como um método estruturado de decisão pública, permitindo avaliar alternativas de política urbana à luz de seus impactos sociais, territoriais e ambientais.

A concretização da meta 11.3 do ODS 11 requer uma atuação ativa da administração pública para enfrentar a exclusão urbana e promover o direito à cidade. Nesse sentido, a regularização fundiária deve ser compreendida não apenas como titulação de imóveis, mas como instrumento de inclusão social e organização mais justa do espaço urbano. Trata-se de política de inclusão socioespacial, que deve articular infraestrutura, serviços e garantias do chamado antideslocamento (quesitos como: ZEIS, aluguel social, IPTU progressivo, outorga onerosa e cláusulas de permanência) para possibilitar o direito de ficar e a efetividade do direito à cidade (Rolnik, 2015; Alfonsin, 2003). Desse modo, a regularização fundiária torna-se instrumento central da meta 11.3 do ODS 11 ao promover a integração de assentamentos precários ao tecido urbano formal e reduzir desigualdades socioespaciais historicamente produzidas.

Importa elucidar que, no campo urbano, a chamada justiça de mobilidade significa deslocar o foco do fluxo de veículos para o acesso efetivo a oportunidades, emprego, educação, saúde e cuidado. Isso se apresenta urgente, pois a mobilidade urbana, quando concentrada em maquinários, acaba por atrapalhar a classe trabalhadora, uma vez que não há uma distribuição equitativa de tempos, custos e riscos.

A literatura mostra que a mobilidade injusta aprisiona tempo (como a supracitada pobreza temporal), onera desproporcionalmente os orçamentos dos mais pobres e condiciona a vida de quem mora longe de serviços confiáveis ou longe dos centros (Lucas, 2012). Nesse contexto, destaca-se a meta 11.2 do ODS 11, que estabelece, de forma clara, a necessidade de sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e economicamente viáveis para todos, com atenção especial aos grupos vulneráveis.

Com o intuito de observar a prática e a aplicabilidade, propõem-se três indicadores anuais, sempre desagregados por renda, gênero e raça. O *primeiro* deles é o tempo mediano de deslocamento entre casa e trabalho (em minutos). A escolha da mediana justifica-se por representar a experiência "típica" da população, com menor sensibilidade a valores extremos. A redução do tempo cotidiano de deslocamento libera horas para trabalho, estudo e cuidado, constituindo um sinal direto da acessibilidade aqui defendida (Lucas, 2012).

A mensuração desse indicador pode ser realizada por meio de pesquisas Origem – Destino ou da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de deslocamentos, bem como por dados administrativos –, como bilhetagem eletrônica e sistemas AVL (Localização Automática de Veículos) e AVM (Monitoramento Automático de Veículos) – ou, quando disponíveis, registros de localização anonimizados. Ressalta-se, em qualquer hipótese, a necessidade de observância da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e, quando cabível, da elaboração de Relatório de Impacto à Proteção de Dados (RIPD).

O *segundo* indicador é a porcentagem da população a ≤ 500 m de Transporte Público de Alta Frequência (TPA). O TPA indica o intervalo entre veículos ≤ 10-15 min nos picos, parâmetro associado à confiabilidade e menor tempo de espera. A distância de 500 m (caminhada de ~5-7 min) é referência operacional para avaliar proximidade territorial ao serviço (Lucas, 2012).

O *terceiro* indicador corresponde à porcentagem da renda domiciliar destinada ao transporte. Trata-se de medida que captura a acessibilidade econômica (*affordability*), entendida como a capacidade de indivíduos ou famílias de arcar com determinado bem ou serviço sem comprometer a satisfação de necessidades básicas. No campo da mobilidade, esse indicador expressa o peso dos custos de transporte no orçamento doméstico (Litman, 2021). Observa-se que famílias de baixa renda tendem a comprometer uma parcela mais elevada de seus rendimentos com deslocamen-

tos. Assim, a redução desse indicador nos estratos de menor renda sinaliza um efeito distributivo positivo ao aliviar de forma mais intensa o orçamento dessas populações (Martens, 2017).

Esses três indicadores funcionam como metas de resultado para planos e contratos: por exemplo, reduzir o tempo mediano, ampliar a cobertura de Transporte Público Acessível e diminuir o custo relativo do transporte nos dois níveis inferiores de renda. No teste de proporcionalidade, servem para demonstrar adequação (questiona-se: a medida contribui para as metas?), necessidade (há alternativa menos gravosa com eficácia semelhante?) e proporcionalidade estrita (os ganhos públicos superam os ônus privados?). No ciclo PDCA[5], embasam o monitoramento anual a revisão de rotas e tarifas, a gestão do espaço viário e a reprogramação orçamentária. Por fim, a publicização dos indicadores, com séries históricas e desagregações, acaba por fortalecer a participação regular e democrática (ODS 11, meta 11.3.2) e confere motivação interessada às escolhas administrativas.

Essa ponderação não pode ser um artifício retórico *a posteriori*, mas um dever de fundamentação *ex ante*: obriga a Administração a comparar alternativas, explicitar impactos distributivos e demonstrar porque a solução escolhida maximiza a proteção de direitos diante das limitações fáticas e normativas, produzindo a "resolução materialmente justa". Em termos práticos, isso significa transformar conflitos abstratos (por exemplo, uso do solo x moradia; ou fluidez viária x acessibilidade) em razões públicas verificáveis, capazes de serem auditadas por órgãos de controle e pela sociedade.

A administração pública atua "ao serviço 'com objetividade' dos interesses gerais, e impõe que sua atuação se desenvolva de acordo com 'os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação, com submissão plena à lei e ao Direito'" (Machado, 2015, p. 97). Essa exigência de razões verificáveis se articula diretamente ao comando de Machado (2015) e

5 O ciclo PDCA (*Plan–Do–Check–Act*) é um método de gestão amplamente utilizado em políticas públicas e sistemas de qualidade para planejamento, execução, monitoramento e ajuste contínuo de ações institucionais.

permite, portanto, a infraestrutura organizacional para a proporcionalidade: a eficácia vincula a decisão a resultados mensuráveis; a coordenação evita medidas contraditórias entre secretarias; a descentralização e a desconcentração aproximam a decisão do território e das evidências; a hierarquia assegura coerência na aplicação dos critérios; e a legalidade dá o lastro normativo. Em síntese, é possível inferir que a proporcionalidade define como decidir com justiça; os princípios administrativos de Machado (2015) organizam com que arranjo institucional essa decisão se torna legítima e executável.

A capacidade da administração pública em gerar mudanças depende crucialmente da "vontade política", uma vez que "a má governança geralmente reforça a desigualdade" (Kuhn, 2020, p. 148). Assim, o direito à moradia digna e à cidade sustentável deixa de ser mera previsão normativa para se converter em prática transformadora, alinhando-se à ideia de gestão integrada e participativa dos assentamentos humanos e fortalecendo a legitimidade democrática das políticas urbanas (Bachi; Souza, 2019).

Na implementação da meta 11.3 do ODS 11, a administração pública enfrenta ao menos três dilemas centrais. O *primeiro* consiste em "Incluir sem excluir", ou seja, promover a regularização fundiária sem provocar gentrificação: embora a urbanização e a valorização das áreas sejam necessárias para garantir o direito à moradia, elas podem elevar os custos e levar à expulsão dos moradores mais vulneráveis que deveriam ser beneficiados. O *segundo* dilema refere-se à necessidade de universalizar direitos diante de recursos públicos limitados, exigindo escolhas difíceis sobre a priorização entre titulação de áreas ocupadas, urbanização de assentamentos precários, produção de novas moradias ou prevenção de novas ocupações irregulares.

O *terceiro* dilema envolve o equilíbrio entre intervenção estatal e autonomia comunitária. Embora a meta 11.3 destaque a importância do planejamento participativo, a tradição administrativa brasileira é marcada por decisões centralizadas. Assim, o desafio está em combinar uma atuação estatal eficaz – capaz de garantir

infraestrutura, serviços e regularização – com mecanismos reais de participação das comunidades nas decisões sobre o planejamento urbano (Souza; Eccard; Arrabal, 2025).

No próximo tópico, pretende-se apontar soluções para resolução dessas escolhas difíceis. A compreensão desses dilemas demonstra que a governança urbana contemporânea exige instrumentos técnicos, com ênfase em critérios normativos capazes de orientar escolhas públicas diante de conflitos territoriais complexos. A próxima seção apresenta possíveis caminhos institucionais para enfrentar essas escolhas difíceis.

4 Soluções para as escolhas difíceis da administração pública na promoção de cidades e comunidades sustentáveis

A superação das escolhas difíceis urbanas representa também a superação de elementos como desigualdade territorial, déficit de moradia, mobilidade excludente e vulnerabilidades climáticas. Ocorre que até agora compreende-se como solução que a administração pública deve combinar reformas jurídicas, planejamento participativo, gestão responsável de recursos e parcerias multissetoriais, operando com proporcionalidade, reserva de lei e motivação densa. Observa-se que tais requisitos estão alinhados aos imperativos democráticos e encontram fundamento nos parâmetros constitucionais brasileiros.

Outrossim, infere-se a existência de soluções estratégicas capazes de estruturar essas escolhas difíceis de forma integrada, alinhando-as ao ODS 11 e ao horizonte do direito à cidade. Tais soluções deslocam a ação estatal de uma postura reativa para uma atuação proativa, orientada a resultados mensuráveis, verificáveis e exequíveis.

No âmbito jurídico trata-se, por exemplo, do fortalecimento dos marcos legais e políticas públicas orientadas à função social da propriedade. O ponto de partida é, portanto, a Constituição Federal de 1988, que consagra a moradia como direito social e

função social da propriedade (artigos 6º, 182 e 183); habilita, ainda, o uso de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e desapropriação quando o imóvel não cumpre sua função social.

Nesse sentido, outro importante instrumento, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) operacionaliza tais princípios e exige Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, além de outras situações previstas em seu artigo 41. Nos marcos da gestão democrática do território, esses mecanismos também apresentam a realização do direito à cidade. A Regularização Fundiária Urbana (REURB, Lei 13.465/2017) deve ser aplicada em chave inclusiva, articulada à ZEIS e à salvaguarda antideslocamento (articulando instrumentos como aluguel social, cláusulas de permanência, captura de mais-valias, direito de preempção), para que a regularização não produza gentrificação.

Há, ainda, a importância de tratar das políticas públicas habitacionais que se expressam com os programas habitacionais (como o Minha Casa Minha Vida). Essas políticas precisam ser territorialmente integradas, o que significa dizer: habitação bem localizada, junto a emprego, escola e saúde, e transporte público com intervalos razoáveis, sob pena de reproduzir segregação e custos excessivos de deslocamento. Por fim, diretrizes climáticas e de adaptação (zonas de risco, realocação com direito de retorno, infraestrutura verde-azul) devem ser internalizadas nos instrumentos urbanísticos, evitando perdas humanas e econômicas futuras. Trata-se de tornar mensuráveis o ODS e o compromisso com a Agenda 2030, buscando conferir a redação de indicadores que auxiliem a realização e a verificação de tais medidas a fim de não ser mais uma ficção distanciada da realização plena, que gera o que se chama, aqui, de valor público[6].

Aponta-se, ainda, como medida proativa, a promoção da gestão democrática e da participação social. Tal diretriz decorre da meta 11.3, que exige planejamento e gestão participativos,

6 Moore (1997) define valor público como o resultado produzido pelas instituições públicas que, além de gerar benefícios coletivos, é reconhecido como legítimo pela sociedade. Assim, o conceito de valor público refere-se à capacidade das instituições públicas de produzir benefícios coletivos socialmente reconhecidos como legítimos.

integrados e sustentáveis. Para tanto, são necessários arranjos institucionais que assegurem participação regular e democrática, viabilizados por: calendário anual e regras claras; inclusão de grupos vulnerabilizados (com representatividade e acessibilidade garantida por serviços como creche, transporte e tradução); capacidade decisória efetiva (por meio de conselhos territoriais com competências vinculantes ou poder de veto qualificado em planos locais); e respostas formais da Administração às deliberações.

Quando se trata de integração, é fundamental destacar a articulação entre sociedade civil e academia, que devem ser chamadas à pactuação e à concepção de políticas públicas. Isso inclui também os assentamentos informais, onde práticas de auto-organização – como assembleias e coordenações coletivas – muitas vezes antecipam o desenho de soluções. O movimento desejado é a transição da consulta meramente simbólica para a cogovernança: quanto maior o poder compartilhado, maior a legitimidade e eficácia das decisões, criando condições para a aplicação do comum[7].

As escolhas difíceis da administração pública para realização da Agenda 2030 no tema sob análise impõem alguns questionamentos, como a necessidade de investimento em infraestrutura que possibilite serviços básicos acessíveis (ODS 11.1; 11.2; 11.7; 11.6). A integralidade do ODS 11 estabelece prioridades sequenciadas, que podem ser elencadas da seguinte forma: garantia de moradia adequada e acesso a serviços básicos, com urbanização de favelas (11.1); implantação de sistemas de transporte seguros, acessíveis e sustentáveis, com atenção especial a grupos vulneráveis (11.2); promoção de espaços públicos seguros, inclusivos e verdes (11.7); e redução dos impactos ambientais urbanos (11.6), com foco na qualidade do ar e na gestão de resíduos.

7 Nesse sentido, cabe perscrutar a ideia de comum, uma vez que ela desloca o eixo clássico público/privado para o terreno da coprodução social e do autogoverno. Commonwealth, Hardt e Negri (2009) propõem o "comum" como fundamento ético-político alternativo tanto ao privatismo quanto ao estatismo, e identificam na multidão, um sujeito plural e heterogêneo, a capacidade de organizar formas horizontais de decisão e instituir uma "democracia do comum". Essa leitura articula democracia como prática contínua de composição de diferenças (e não como unificação identitária, que pelo prisma plural se ancora na filosofia da diferença), visível em arranjos assembleares como é o caso em tela do convite à participação social. Os autores Dardot e Laval (2017), por sua vez, assim formulam o "princípio do comum": o comum não é uma coisa, mas uma norma de coobrigação que só existe como práxis instituinte, isto é, como criação de instituições de uso e decisão que regulam coletivamente recursos, saberes e infraestruturas. Estabelece-se, portanto, que a democracia, aqui, significa capacidade coletiva de instituir regras, gerir conflitos e manter aberturas para reinterpretação e reapropriação do que é comum. Ao enfatizar o comum como atividade política (e não como propriedade), eles propõem uma via de democratização radical que enfrenta tanto a mercantilização quanto a burocratização do social.

O enfrentamento das desigualdades e vulnerabilidades constitui parte essencial dessa diretriz. A segregação espacial concentra riscos e privações – como violência, ausência de serviços e longos deslocamentos – sobre populações de menor renda. O princípio de "não deixar ninguém para trás" demanda medidas redistributivas e protetivas, entre as quais se destacam: produção de Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular em ZEIS; aluguel social durante intervenções; direito de retorno; integração entre mobilidade do cuidado (mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência) e serviços de proximidade (creche, saúde, assistência). Para migrantes, refugiados e povos indígenas, são indispensáveis políticas culturalmente sensíveis e mecanismos de documentação facilitada. O objetivo não se limita ao acesso à cidade, mas envolve a permanência com dignidade, o usufruto pleno e a possibilidade de ressignificar o morar e o habitar.

Fica evidente que se estabelecem necessidades específicas para tal empreendimento. Trata-se de um quadro estruturado e executável, voltado ao monitoramento contínuo e à adaptação das políticas. Nesse contexto, destaca-se o cuidado com os dados (em conformidade com a LGPD e padrões de proteção), pois não é possível falar em sustentabilidade sem compreender a amplitude de suas inserções. Um exemplo disso é a crescente discussão sobre a imprescindibilidade da gestão responsável e ética das informações.

A questão central é como estabelecer um monitoramento capaz de se adaptar de forma eficaz. Para isso, torna-se essencial a coleta de dados confiáveis, desagregados e abertos, acompanhada do fortalecimento da capacidade estatística local. Somente com bases sólidas de informação é possível ajustar políticas de maneira contínua e responsiva às necessidades reais dos territórios. A Agenda 2030 propõe um mecanismo voluntário e transparente de acompanhamento. No plano municipal, por exemplo, recomenda-se um painel público com os indicadores-chave do ODS 11 e

padrões ISO (37120/37122/37101)[8]. Para tornar essas decisões públicas verificáveis e orientadas a resultados, propõe-se um conjunto de indicadores capazes de traduzir a justiça de mobilidade em métricas operacionais.

O ODS 11 se viabiliza por parcerias. Nesse contexto, há uma junção de atividades União–Estados–Municípios, setor privado, sociedade civil, universidades, organismos internacionais e filantropia. Recomenda-se compras públicas orientadas a missões (reduzir o tempo mediano de deslocamento em X%; elevar a cobertura de Taxa de Permeabilidade Ambiental a Y%; zerar deslocamentos forçados sem direito de retorno), com contratos de desempenho e pagamento por resultado. Parcerias público-comunitárias (manutenção de espaços públicos, mobilidade ativa de bairro, hortas urbanas, mutirões de urbanização social) elevam a legitimidade e reduzem custos de ciclo de vida (Martens, 2017).

Por fim, em conexão com a discussão em tela e sob o viés habermasiano, todas essas medidas e indicadores podem ser implementados pela administração pública no âmbito de decisões complexas, que envolvem múltiplas dimensões e exigem ponderação. Trata-se de escolhas difíceis, mas necessárias, para que se consolidem como valores públicos legítimos e socialmente reconhecidos.

O valor público não é a soma de utilidades individuais nem o êxito técnico da gestão, mas o resultado social cuja legitimidade deriva de procedimentos discursivos nos quais os afetados participam em condições de inclusão, publicidade e reciprocidade. O poder administrativo só é legítimo quando derivado do poder comunicativo institucionalizado em leis e políticas justificadas por "razões públicas". Isto é, quando decisões atendem às pretensões de validade (verdade, correção normativa, sinceridade) sob a força não coercitiva do melhor argumento e podem ser controladas e revisadas (Habermas, 2020).

8 Trata-se de normas que constituem a gestão e medição para cidades sustentáveis. A ISO 37101 define um sistema de gestão (política, objetivos, responsabilidades e ciclo PDCA) para o desenvolvimento sustentável em comunidades; já a ISO 37120 visa padronizar indicadores de serviços urbanos e qualidade de vida, permitindo comparabilidade entre cidades; a ISO 37122 complementa com indicadores de cidades inteligentes (governança digital, dados abertos, interoperabilidade e inovação), portanto, definem o que medir. Usadas em conjunto, ajudam a operacionalizar o ODS 11 com metas, monitoramento e prestação de contas (inclusive por certificações como a WCCD) (ISO, 2016; ISO, 2018; e, 2019).

Nessa chave, produzir valor público significa procedimentalizar a razão: transformar conflitos em acordos motivados por argumentos, com igual consideração de interesses e com vinculação entre meios e fins. Em políticas urbanas, isso se traduz na cogovernança e na participação regular e democrática (como exige o ODS 11.3.2), de modo que metas como reduzir o tempo de deslocamento, ampliar acessos ou assegurar permanência territorial não valham apenas pelos números, mas por serem publicamente justificadas, socialmente compartilhadas e juridicamente controláveis.

5 Considerações finais

Este estudo procurou mostrar que cidades que cabem no tempo não são apenas uma frase com tom poético para mais uma obra de ficção sem representatividade no real. Trata-se sim de uma arquitetura de decisão pública, que transforma princípios (tais como: proporcionalidade, função social, legalidade e motivação) em resultados verificáveis na vida cotidiana (como: menos tempo de deslocamento, maior proximidade a serviços, menor peso do transporte no orçamento familiar, moradia digna com direito de permanecer e participação regular e democrática). Ao concentrar a política urbana em acesso e permanência, desloca-se o eixo do fazer obras para produzir valor público.

Para isso, a Administração precisa conciliar vontade política com rotinas institucionais: decisões comparáveis por teste de proporcionalidade; orçamento e contratos orientados a missões; dados abertos sob governança responsável; e salvaguardas contra deslocamentos. Há uma técnica a ser empregada, um custo e um compromisso social, em conformidade com a legislação fundamental pátria. A sustentabilidade deixa de ser ornamento e vira critério jurídico-orçamentário, uma vez que visa planejar hoje (com parâmetros como: mobilidade limpa, habitação bem localizada, espaços públicos seguros) para evitar custos sociais e ambientais exponenciais amanhã, com prioridade a quem mais perde tempo, renda e oportunidades.

Importa destacar que, no plano operativo, a imagem que se consolida é a de uma cidade capaz de governar o território usado. Isso ocorre ao integrar solo, mobilidade e cuidado; ao combinar o horizonte da "proximidade com justiça" – evitando o solucionismo – com mecanismos de proteção ativa contra a gentrificação; e ao institucionalizar formas de cogovernança que distribuam poder, responsabilidade e informação. O resultado é uma administração que decide com base em evidências, em diálogo com as pessoas e orientada para resultados concretos.

Pode-se elencar como resultados a chamada tríade de indicadores, composta por: tempo mediano casa–trabalho; proporção da população residente até 500 metros de transporte público de alta frequência; e proporção da renda gasta com transporte. Esses indicadores orientam prioridades e reduzem arbitrariedades, sobretudo quando analisados de forma desagregada por renda, gênero e raça.

Soma-se, ainda, a discussão sobre o território, que se expressa na regularização fundiária com salvaguardas. Destacam-se, nesse âmbito, instrumentos como ZEIS, aluguel social, direito de preempção e cláusulas de permanência, que previnem expulsões e fortalecem a legitimidade das intervenções. Igualmente relevante é a participação regular e democrática, dotada de poder decisório e acompanhada de devolutivas formais, o que eleva a eficácia das políticas, alinha planejamento, orçamento e controle social, e concretiza o comum sob a perspectiva de um valor público.

A principal contribuição deste artigo consiste em propor critérios operacionais e indicadores capazes de orientar decisões públicas no campo urbano, transformando princípios jurídicos e metas internacionais em parâmetros verificáveis de governança urbana. Em síntese, fazer caber a cidade no tempo das pessoas é a medida do sucesso do ODS 11 no nível local: quando a vida melhora nos minutos, nas quadras e nos orçamentos familiares, a Constituição urbana deixa de ser promessa e torna-se experiência compartilhada, coletiva, para todos.

Referências

ALLEGRA, Marco; TULUMELLO, Simone. Habitação e gentrificação. *In*: CHAMUSCA, Pedro; BENTO-GONÇALVES, António (orgs.). *Os Desafios Geográficos da Governação Territorial*. Braga: UMinho Editora, 2023. p. 223-235. DOI: https://10.21814/uminho.ed.70.12.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*: diretrizes, instrumentos e procedimentos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

BACHI, Israel; SOUZA, Leonardo da Rocha de. Direito humano à moradia e regularização fundiária. *Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania*, v. 4, p. 163-175, 2019.

CALLEJÓN, María Luísa Balaguer. *Interpretação de la constitución y ordenamiento jurídico*. Madrid: Boletin Oficial del Estado, 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. *In*: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de direito ambiental*: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum*: ensaio sobre a revolução no século XXI. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2017.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Tradução de Raquel Ramalhete. 29. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos*: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GLASS, Ruth. Introduction: Aspects of Change. *In*: Centre for Urban Studies (ed.). *Aspects of Change*. London: MacGibbon & Kee, 1964.

GORDILLO, Agustín Alberto. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*: tomo 8. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e Validade*. Tradução de Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

HANDY, Susan L. Accessibility- vs. mobility-enhanced planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 68, n. 3, p. 283-294, 2002.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Commonwealth*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2009. a da Unesp, 2020.

HARVEY, David. *The right to the city*. New Left Review, London, 2008.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights*: why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle das políticas públicas. *In*: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (orgs.). *Controle da Administração Pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 37101:2016 – Sustainable development in communities – Management system for sustainable development – Requirements with guidance for use. Geneva: ISO, 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 37120:2018 – Sustainable cities and communities – Indicators for city services and quality of life. Geneva: ISO, 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 37122:2019 – Sustainable cities and communities – Indicators for smart cities. Geneva: ISO, 2019.

KUHN, Heike. Reducing Inequality Within and Among Countries: Realizing SDG 10 – A Developmental Perspective. *In*: KALTENBORN, Markus; KRAJEWSKI, Markus; KUHN, Heike (orgs.). *Sustainable Development Goals and Human Rights*. Cham: Springer, 2020.

LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos, 1968.

LITMAN, Todd. *Evaluating transportation affordability*: impacts on household financial burdens. Victoria: Victoria Transport Policy Institute, 2021. Disponível em: https://www.vtpi.org/affordability.pdf. Acesso em: 3 set. 2025.

LUCAS, Karen. Transport and social exclusion: Where are we now? *Transport Policy*, Oxford, v. 20, p. 105-113, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.01.013. Acesso em: 3 set. 2025.

MACHADO, Santiago Muñoz. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*: la Administración del Estado. Madrí: Boletín Oficial del Estado, 2015.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MAIRIE DE PARIS. *Un nouveau plan vélo pour une ville 100 % cyclable*. Paris, 28 mar. 2024. Disponível em: https://www.paris.fr/pages/un-nouveau-plan-velo-pour-une-ville-100-cyclable-19554?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 1 set. 2025.

MARTENS, Karel. *Transport justice*: designing fair transportation systems. Londres, Nova York: Routledge, 2017.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no Direito*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOORE, Mark H. *Creating public value*: strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

MORENO, Carlos; ALLAM, Zaheer; CHABAUD, Didier; GALL, Catherine; PRATLONG, Florent. Introducing the "15-Minute City": Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities. *Smart Cities*, Basel, v. 4, n. 1, p. 93-111, 2021. DOI: https://10.3390/smartcities4010006. Disponível em: https://doi.org/10.3390/smartcities4010006. Acesso em: 18 mar. 2026.

PORTOCARRERO, Francisca. A discricionariedade administrativa em José Carlos Vieira de Andrade. *In*: GONÇALVES, Pedro Costa (org.). *Direito Administrativo*: Estudos em Homenagem ao Doutor Vieira de Andrade – Vol. II. Coimbra: Almedina, 2023.

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

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 2025.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 2022.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A consideração dos ausentes à deliberação ambiental*: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. Administração pública e gestão ambiental democrática: uma análise a partir da função do Direito

em Jürgen Habermas. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, v. 13, p. 233-254, 2016.

SOUZA, Leonardo da Rocha de; ECCARD, Ana Flávia Costa; ARRABAL, Otávio Henrique Baumgarten. Absentees, deliberation and role of the Brazilian Public Administration about the promotion of sustainable cities and communities. *In*: SANTANA, Paulo Campanha; CARLS, Suelen; WENCZENOVICS, Thaís Janaina. (org.). *Human rights and the 10 years of the 2030 Agenda*. São Paulo: Tirant lo Blanch Empório do Direito, 2025, v. 1, p. 171-181.

SOUZA, Leonardo da Rocha de; HARTMANN, Débora; SILVEIRA, Thais Alves da. Dano ambiental e a necessidade de uma atuação proativa da Administração Pública. *Veredas do Direito*, v. 12, p. 343-373, 2015.

SOUZA, Leonardo da Rocha de; LEMOS, Heloise Texeira. Direito Fundamental à Saúde e Escolhas Difíceis da Administração Pública: o Problema das Limitações Orçamentárias. *Revista Brasileira de Direitos Humanos*, v. 14, p. 50-70, 2025.

SOUZA, Leonardo da Rocha de; LIXA, Ivone Fernandes Morcilo. A formação da lei a partir do discurso ideal de Robert Alexy e a redução da discricionariedade hermenêutica. *In*: XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, 2018, Porto Alegre. Hermenêutica jurídica. Florianópolis: Conpedi, 2018. v. 1. p. 61-78.

TARREGA, Catarina Vidotte Blanco; TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. O direito de existir e as tecnologias: sujeitos com identidades fracionárias entre o real e o virtual. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 48, n. 2, 2024. DOI: https://10.5216/rfd.v48i2.81212. Disponível em: https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/81212. Acesso em: 6 mar. 2026.

UNITED NATIONS. *Transforming our world*: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution A/RES/70/1, adopted by the General Assembly on 25 Sept. 2015. New York: UN, 2015.

UN-HABITAT. *World Cities Report 2020*: The Value of Sustainable Urbanization. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2020.

VOTTO CRUZ, Arthur; HERMANY, Ricardo. A construção do direito à cidade no Brasil: desafios à materialização dos pressupostos teóricos de Henri Lefebvre. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 49, n. 1, 2025. DOI: https://10.5216/rfd.v49i1.69442. Disponível em: https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/69442. Acesso em: 6 mar. 2026.

VIEIRA, Ligia Ribeiro; DERANI, Cristiane. Os direitos humanos e a emergência das catástrofes ambientais: uma relação necessária. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p.143-174, jul-dez 2014.

WORLD COUNCIL ON CITY DATA. *ISO 37120: Sustainable development of communities* – Indicators for city services and quality of life. Toronto: WCCD, 2014.