

8

**Transnacionalização da política urbana no Brasil:  
do interesse local dos municípios no planejamento  
urbano à agenda global**

*Transnationalization of urban policy in Brazil: from the local  
interests of municipalities in the urban planning to the global  
agenda*

Mateus de Oliveira Fornasier\*

Norberto Milton Paiva Knebel\*\*

**Resumo:** Este artigo objetiva estudar a transnacionalização do Direito Urbanístico no âmbito da política urbana municipal. Sua hipótese é de que, tendo o Plano Diretor, de competência municipal no Brasil, a função política de estipular a aplicação de instrumentos de intervenção urbana, essas duas tendências – a internacionalização dos princípios urbanísticos e a municipalização do planejamento – se complementam no plano teórico do Direito. Objetivos específicos: i) estudar a constitucionalização da política urbana no Brasil, focando principalmente na questão da divisão das competências para a sua execução entre os entes federativos pela Constituição de 1988; ii) Analisar criticamente o fenômeno da transnormatividade quando focado no âmbito da realização da política urbana no Brasil. Resultados: i) o planejamento urbano no Brasil é de competência concorrente entre a União (que traça normas gerais) e os seus Municípios (a quem cabe o planejamento urbano mediante o Plano Diretor) – mas esse estabelecimento constitucional encontra o contexto das cidades globalizadas, cada vez mais integradas a preceitos transnacionais, que exigem dos Municípios uma gestão urbana a cumprir requisitos estabelecidos pelo rentismo e por interesses alheios ao local; ii) o planejamento urbano estratégico, baseado em preceitos da governança corporativa, adota medidas que tornam a capacidade econômica da cidade em construir uma imagem vendável aos investimentos globais sinônimo de eficiência – e, desse modo, a imagem de cidade-mercadoria é a forma que os Municípios possuem para obter o “privilégio” de competir por recursos. Metodologia: método de procedimento hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa e técnica de pesquisa bibliográfico-documental.

**Palavras-chave:** Política Urbana; transnacionalização; Direito Urbanístico.

**Abstract:** This article aims to study the transnationalization of Urban Law in the scope

\* Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS, Brasil) (2013), com Pós-Doutorado pela University of Westminster (Reino Unido) (2018-2019). Atualmente é professor/pesquisador da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI), no programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) em Direito. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Sociologia Jurídica e Direito Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: regulação da tecnologia, inteligência artificial e Direito, filosofia da tecnologia, democracia eletrônica e cidadania digital.

\*\* Doutorado em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Unijui-RS, na linha de pesquisa “Democracia, Direitos Humanos e Desenvolvimento”, com bolsa CAPES/PROSUP. Mestre em Direito pela Universidade La Salle - Canoas/RS com bolsa integral CAPES/PROSUP. Especialista em Direito Penal e Processo Penal (IMED). Especialista em Direito Ambiental (FMU). Advogado. Pesquisador do Grupo de Pesquisas Teorias Sociais do Direito da Universidade La Salle.

of Municipal urban policy. Its hypothesis is that, since the Master Plan, of municipal competence in Brazil, has the political function of stipulating the application of urban intervention instruments, these two trends - the internationalization of urban planning principles and the municipalization of planning - complement each other in the theoretical plan of Law. Specific objectives: i) to study the constitutionalization of Urban Policy in Brazil, focusing mainly on the issue of the division of competences for its execution among the federative entities by the 1988 Constitution; ii) to analyze critically the phenomenon of transnormativity when focused on the realization of Urban Policy in Brazil. Results: i) urban planning in Brazil is of competing competence between the Union (which outlines general norms) and its Municipalities (which are responsible for urban planning through the Master Plan) - but this constitutional establishment finds the context of globalized cities, increasingly integrated with transnational precepts, which require municipalities to manage urban areas to meet requirements established by rentiers and non-local interests; ii) strategic urban planning, based on corporate governance precepts, adopts measures that make the city's economic capacity to build a salable image to global investments synonymous with efficiency - and thus the image of commodity city is the way that Municipalities have to obtain the "privilege" of competing for resources. Methodology: hypothetical-deductive procedure method, with qualitative approach and bibliographic-documentary research technique.

**Keywords:** Urban Policy; transnationalization; Urban Law.

## Introdução

A “Nova Agenda Urbana” da conferência da ONU-Habitat III, realizada em 2016 no Equador, dividida entre a “Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos” e o “Plano de Implementação de Quito para a nova agenda urbana”, estipula princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano global, subscrita por chefes de Estado e Governo e representantes da sociedade civil dos países que compõem a Organização das Nações Unidas, é a principal referência institucional para os Direitos Humanos nas cidades.<sup>1</sup>

Essa declaração vislumbra, por princípio, uma cidade que: (a) exerça sua função social – com acesso universal à moradia e a bens de consumo coletivo (água, saneamento, energia elétrica, qualidade de ar, mobilidade); (b) sejam participativas – promovendo o engajamento civil e o pertencimento em espaços públicos inclusivos; (c) alcancem igualdade de gênero; (d) promovam crescimento econômico e sustentável; (e) desenvolvam os territórios de forma sustentável e integrada; (f) promovam mobilidade sustentável; (g) adotem e implementem a redução de risco de desastres; (h) protejam a integridade ambiental dos ecossistemas, habitats naturais e biodiversidade.

---

<sup>1</sup> É referência pois estimula a implementação pelos estados de políticas públicas sob o paradigma do Direito à Cidade, ou seja, de uma cidade acessível a todos. Orienta os princípios do ordenamento jurídico urbanística brasileiro – que também pode ser chamado de reforma urbana (ALFONSIN *et al.*, 2017).

A agenda elenca esses princípios que são o dever ser das cidades, em que a propriedade deve ser exercida sob a função social primando pelo direito à moradia, tomando a gestão participativa como forma de concretizar a igualdade de gênero e o desenvolvimento sustentável dos serviços urbanos – como o transporte –, atentando aos riscos e a quem é mais vulnerável a eles, por isso também obriga princípios inter-relacionados: (a) a eliminação da pobreza – tendo por objetivo assegurar um espaço urbano com oportunidades iguais; (b) economias sustentáveis e inclusivas, aproveitando as características de cada local; (c) sustentabilidade ambiental – é preciso constantemente promover energias limpas e usos sustentáveis dos recursos urbanos.

Tal discussão é importante ao Direito Internacional pois trata não apenas da internacionalização do Direito Público em questões ambientais – recorrentes em temas ecológicos, da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável –, mas também da qualidade de vida urbana e da intervenção nas cidades. Na temática do meio ambiente, tem ocorrido uma recepção dos tratados e convenções pelo ordenamento nacional, que reflete diretamente na dogmática legislativa; já no que tange ao âmbito urbanístico, há de se refletir como se dá a relação entre a internacionalização e a dogmática interna, tendo em vista o trato diferenciado entre o que o sistema jurídico brasileiro dá ao meio ambiente e a política urbana (principalmente em relação às competências legislativas).

Além dos aspectos legais atinentes, ocorre também uma transformação na ordem da produção do espaço urbano, motivada pelo surgimento de novos atores, inclusive não estatais e globais (como ONGs, empresas transnacionais e organizações internacionais preocupadas com a matéria). Assim, o processo de internacionalização da política urbana indica novos aspectos a serem estudados tanto na relação entre Estados nos compromissos institucionais com os Direitos Humanos quanto no que concerne à intervenção demais agentes globais (principalmente das grandes corporações relacionadas à tecnologia da informação) na produção, na discussão e na contraposição do (e ao) Direito Urbanístico.

Para tanto, ao fim da concretização desses princípios, a Nova Agenda Urbana orienta o trabalho sob a ótica da governança urbana, promovendo o contrário de uma aplicação vertical, com a promoção dos governos nacionais na implementação de políticas urbanas, promovendo conjuntamente a parceria entre atores locais, em sistemas integrados de produção da cidade – forjando freios e contrapesos apropriados. Portanto, a implementação dessa declaração cabe, no campo das competências, ao nível nacional, mesmo que incluído num paradigma regional ou global de cidades. É nesse contexto que o tema deste artigo é a internacionalização

da política urbana no Brasil, tendo em vista a aderência à agenda global das Nações Unidas.

O problema que moveu esta pesquisa pode ser descrito com o seguinte questionamento: de que forma ocorre a imposição dos princípios subscritos na Agenda Global frente à realidade instituída pela municipalização do planejamento urbano, reiterada e reforçada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto das Cidades? Apresenta-se como hipótese a tal problema a seguinte afirmativa: tendo o plano diretor, de competência municipal, a função política de estipular a aplicação de instrumentos de intervenção urbana, essas duas tendências – a internacionalização dos princípios urbanísticos e a municipalização do planejamento – se complementam no plano teórico do Direito.

O objetivo geral deste artigo é estudar a internacionalização do direito urbanístico no campo da política urbana municipal. Para a consecução de tal objetivo geral, houve a divisão do texto em dois objetivos específicos, cada um correspondendo a uma seção do seu desenvolvimento. O primeiro deles irá se ocupar do estudo da constitucionalização da política urbana no Brasil, focando-se principalmente na questão da divisão das competências para a sua execução entre os entes federativos pela Carta Magna de 1988. Já o segundo tem por escopo realizar uma análise crítica do fenômeno da transnormatividade quando focado no âmbito da realização da política urbana no Brasil.

Metodologicamente, utilizou-se o método hipotético-dedutivo para elaborar este texto. Sua abordagem é qualitativa, e sua técnica de pesquisa é a bibliográfico-documental.

## **1 A constitucionalização da política de desenvolvimento urbano no Brasil**

O Brasil, signatário da supracitada Nova Agenda Urbana, reafirma princípios de Direito Urbanístico e acrescenta outros à política urbana herdada da Constituição de 1988 e do advento do Estatuto da Cidade de 2001. O surgimento desse Estatuto e dos planos diretores como principais instrumentos da política urbana se deu em conformidade à determinação daquilo que o próprio texto constitucional brasileiro preceitua como sendo política urbana em seu art. 182: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade [...]”. Nesse trecho já é possível detectar duas características marcantes: (a) a determinação da regulação urbana pelos municípios; e (b) a necessidade de estabelecimento de lei federal para

estipular a forma – conforme a competência da União em estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX da CFRB de 1988).

Essa constitucionalização do Direito Urbanístico no Brasil indica uma “unidade substancial” na política urbana, conforme Silva (2010, p. 50), superando-se uma situação de normas espalhadas na diversidade de diplomas federais, estaduais e municipais<sup>2</sup>: atualmente, a fundamentação de tal política se alinha a princípios orientadores – instituídos tanto em legislação especial federal quanto naquelas relativas às competências regional e municipal de ordenamento do território. Segundo o autor, essa tendência segue uma perspectiva de constitucionalização verificável também em outros ramos do Direito, frente que também orienta a propriedade privada urbana, pois a submete à função social.<sup>3</sup>

Frente a essa hierarquia das competências, típica do federalismo, a disciplina urbanística no Brasil parte desses fundamentos constitucionais para o estabelecimento das diretrizes para o desenvolvimento urbano, que é, efetivamente, a política que orienta o planejamento urbano – contemplando desde o planejamento intraurbano até o macrorregional –, sendo essa competência dividida entre União, Estados e Municípios. Estabelecer essas funções é o fundamento da Lei 10.257/2001, que instituiu o chamado “Estatuto da Cidade” – formalmente regulando os arts. 182 e 183 da CRFB/1988.<sup>4</sup>

Essa realidade afirma as diferentes competências em matéria urbanística, que diferem em natureza, dado que existem: i) as competências em formular normas (legislativas); e ii) as competências materiais, relacionadas às atividades de fiscalização, administração e implementação de políticas – ou seja, no que tange ao assunto atinente a este trabalho, a missão de efetivar o ordenamento urbanístico. Segundo o texto constitucional, há uma competência concorrente na formação da legislação urbanística, reservando à União, conforme mencionado antes, a determinação de normas gerais sobre a matéria (art. 24, §1º, CRFB/1988), restando aos Estados e Municípios a competência suplementar para atender peculiaridades locais (CARDOSO, 2003, p. 138).<sup>5</sup> À União compete, de maneira exclusiva, a

---

<sup>2</sup> Também, do ponto de vista teórico, reforça a autonomia da disciplina Direito Urbanístico, que segue princípios críticos ao fundamento puramente privado da propriedade, para além de conflitos intersubjetivos (LIRA, 2006, p. 264).

<sup>3</sup> Ocorre um processo de constitucionalização do direito da cidade que pode ser dividido como faz Moura (2017, p. 534-538): (a) constitucionalização-inclusão - que orienta a efetivação da norma urbanística sob a égide da política urbana, tanto na criação como na aplicação legislativa; (b) constitucionalização-releitura - que obriga toda a legislação em vigor a ser interpretada sob o comando axiológico da política urbana da União.

<sup>4</sup> A constitucionalização e ascensão do Estatuto da Cidade caracterizaram o surgimento da “nova ordem jurídico urbanística” no Brasil, justamente por alinhar a inédita política urbana nacional à autonomia dos municípios, conjuntamente com a participação de agentes não governamentais (FERNANDES, 2006, p. 3-24).

<sup>5</sup> Há uma atribuição legislativa suplementar quanto às lacunas deixadas pela legislação federal ou estadual,

ordenação nacional e regional do território, bem como estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano; e também os Estados podem ordenar o território no âmbito das microrregiões e dos regimes metropolitanos.<sup>6</sup>

Aos Municípios, exclusivamente, compete a elaboração de normas que tratem sobre interesses locais,<sup>7</sup> bem como o encargo de executar a política urbana, do ponto de vista da dogmática jurídica, ou seja, todo o arcabouço legislativo que começa nas normas gerais federais deve ser efetivado no planejamento urbano de cada município. Esta importância adquirida pelo Município na gestão urbana se dá no contexto de uma constitucionalização e publicização do Direito Urbanístico e da propriedade privada, em que o ordenamento urbanístico dedicado a efetivar a política urbana se torna verdadeiro instituto de Direito Público (TAVARES, 2019, p. 77-80) – rompendo, assim, com o paradigma liberal de plena liberdade proprietária.<sup>8</sup>

A propriedade só pode ser exercida sob a função social, sendo essa integrante da base da política urbana constitucional, possuindo efeitos que publicizam o Direito Urbanístico exatamente porque despatrimonializam o Direito Privado – ao buscar, em primazia, a efetividade da dignidade da pessoa humana e da justiça social como princípios jurídicos ao tornar a pessoa, e não o patrimônio, como centro do Direito (FACHIN, 2001, p. 51). A constitucionalização da política urbana envolve, portanto, o Direito Público ao enunciar princípios urbanísticos e o Direito Privado no processo de imprimir a função social no conteúdo da propriedade privada.

Assim, esse processo de caracterizar a política urbana por meio dos princípios constitucionais e dos direitos sociais, adotando um regime de competências concorrente – tornando nacional a política urbana e municipal o planejamento –,

---

além de uma competência exclusiva sobre tudo aquilo que é de interesse unicamente local. É a afirmação do valor do ente municipal e o reconhecimento de sua capacidade de definir prioridades e políticas públicas. Conforme Moás (2002, p. 31): “É exatamente isso que o Estatuto da Cidade, através da gestão democrática municipal, está tentando efetivar: delegar autonomia suficiente ao gestor municipal para que seja capaz de administrar o Município conforme as necessidades apontadas pela população ali residente. Fazer com que o ideal primeiro do federalismo nacional seja respeitado e, finalmente, posto em prática, que é o de atribuir a cada ente federativo autonomia e capacidade de solucionar, por si próprio, seus problemas”.

<sup>6</sup> O surgimento da Lei n. 13.089/2015, chamada de “Estatuto da Metrópole”, também regulou a governança interfederativa, na qual é trabalhada a disciplina da política urbana em outra escala – que é justamente o fator relevante que faz necessário regular a criação e gestão dos regimes metropolitanos no Brasil, sugerindo novos dilemas em relação à jurisdição territorial (HOSHINO; MOURA, 2019).

<sup>7</sup> É a capacidade tanto de resolver omissões como de legislar em algo que seja próprio, é o que caracteriza a relação entre competências concorrentes e exclusivas no ordenamento urbanístico brasileiro na relação da União aos municípios (MARTINS, 2005, p. 79).

<sup>8</sup> Sob os princípios da construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas, a Constituição Federal de 1988 (regulada pelo Estatuto da Cidade) esvazia a visão liberal clássica da propriedade anteriormente assumida pelo Código Civil – suscitando a prioridade aos interesses sociais e ambientais (ALFONSIN, 2001, p. 313).

consolidou o controle jurídico estatal sobre o desenvolvimento urbano, orientando as práticas tanto do Poder Público quanto do mercado imobiliário e da sociedade, sob critérios sociais, econômicos e ambientais (FERNANDES, 2002).

Desde a regulamentação da política urbana constitucional pelo Estatuto da Cidade, o instrumento básico de efetivação e o fundamento legal do planejamento urbano local é o Plano Diretor. Essa legislação de competência municipal é caracterizada por ter uma razão jurídica diferenciada dentro do sistema de competências legislativas, eis que, conforme Pereira (2018, p. 87-90), ao Município é atribuída a função de efetivar a política urbana constitucional e, além disso, possui reserva material para legislar em lacunas que toquem particularidades locais (além da capacidade de regulamentar e complementar). Assim, o plano diretor, mesmo dotado de hierarquia formalmente igual às demais leis municipais, de fato, exige compatibilidade entre o texto daquela e o seu próprio. Há no Plano Diretor, portanto, a disciplina da política urbana e a capacidade de exigí-la.

Esse regime de competências, para a doutrina, respeita a autonomia dos Municípios ao estabelecer de forma integrada as diretrizes pela União e os planos estaduais, dando liberdade aos Planos Diretores para traçar estratégias de efetivação tanto da política urbana como dos interesses locais – ou particulares de cada município. Todavia, embora exista um sistema de competências urbanísticas estabelecido no ordenamento jurídico, é preciso atentar às transformações atinentes ao constante progresso da atuação de atores internacionais no pensar as cidades – tanto do ponto de vista estatal nas relações internacionais entre as nações aderentes à agenda global da ONU-Habitat, como da cada vez mais presente atuação do planejamento urbano estratégico exercido por agentes não estatais (de organizações globais às corporações informacionais)<sup>9</sup> –, sugerindo a existência de uma transnormatividade neste âmbito. E é dessa questão que o próximo segmento se ocupa.

## **2 Transnormatividade e política urbana**

Juridicamente, o contexto de transnormatividade aponta para uma transição do paradigma normativo exclusivista do Direito Estatal para o reconhecimento da influência ampla de ordens jurídicas externas (tanto estatais quanto não estatais), que

---

<sup>9</sup> Um exemplo relevante é a participação do Google na divulgação de formas hegemônicas de política urbana e a limitação de visões alternativas em “países em desenvolvimento”, favorecendo políticas enviesadas por sua intervenção e certos agentes globais – como a ONU-habitat, Banco Mundial e a Cities Alliance, conforme a pesquisa de Tomlison (*et al*, 2010). Também, o recente rentismo adotado como negócio pelo AirBnb, aproveitando-se do seu papel importante na produção do espaço urbano (TAVOLARI, 2019).

são estabilizadas, nessa internalização, de maneira transcendental pelos Estados<sup>10</sup>. Trata-se, portanto, de um fenômeno em que uma ordem jurídica transcende o Estado ao mesmo tempo que influencia seu Direito, criando normatividade a partir dos agentes globais que exercem regulação para além dos muros nacionais, e que pode ser considerado um sinal dos tempos da globalização e da crise da soberania – colocando em xeque a cultura jurídica positivista (FORNASIER; FERREIRA, 2015, p. 412).

Na internacionalização do Direito, o paradigma da transnormatividade também questiona a distinção, quanto à aplicabilidade, entre *soft law* e *hard law*,<sup>11</sup> pois não se trata mais, somente, da internacionalização ou não de normas, da aderência a tratados ou convenções, mas sim da existência na sociedade mundial de normatividades transnacionais e forjadas sob a hipercomplexidade, que são produzidas e exercem regulação verificável ao nível das cidades. No Direito Urbanístico contemporâneo – transnormativo – os municípios agem conforme a legislação estatal, obviamente, mas ao mesmo tempo se obrigam a adaptar-se aos preceitos globais para uma cidade competitiva – tanto das organizações internacionais como dos agentes não estatais.

O Direito Ambiental, enquanto ocupado da preservação ecológica (diferentemente do Direito Urbanístico, mormente ocupado do planejamento urbano e de competência municipal), possui um sistema nacional de preservação (Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA) e uma organização legislativa para recepcionar no Direito interno os tratados, convenções e acordos assinados pelo Brasil.<sup>12</sup> Porém, no que concerne à política urbana, essa normatividade acaba por sofrer influências transnacionais muito mais significativamente, dado não haver modos de incorporação dogmática de Direito externo pelo Município, mas uma produção de normatividade por agentes não estatais e o cumprimento dela pelos Municípios, diretamente.

Ao observar-se o Direito Urbanístico a partir da perspectiva da transnormatividade, identifica-se, portanto, a transnacionalização da política

---

<sup>10</sup> É o reconhecimento de ordenamentos não mais puramente jurídicos, como a *lex mercatoria*, que para além de uma ordem econômica, torna-se capaz de produzir regulação. Conforme Neves (2009, p. 189): “uma ordem jurídico-econômica mundial no âmbito do comércio transnacional, cuja construção e reprodução ocorre primariamente mediante contratos e arbitragens decorrentes de comunicações e expectativas recíprocas estabilizadas normativamente entre atores e organizações privadas”.

<sup>11</sup> A teoria da transnormatividade aponta um método para enxergar eventuais conflitos entre direito interno e externo, ao verificar socialmente como efetivamente se dá a regulação – principalmente quando a sociedade é abordada sob o paradigma global. Não é mais possível identificar diálogos e decisões tomadas somente entre Estados-Nação, mas sim a participação intensa de diversos atores (KOUTRAS, 2017, p. 253-267).

<sup>12</sup> É evidente na doutrina e na legislação que os tratados, convenções e acordos voltados às questões ambientais possuem caráter constitucional e eventuais omissões legislativas podem ser sanadas por normativas internacionais (NAZO; MUKAI, 2001, p. 89).

urbana – em relação à qual a crescente atuação da ONU-habitat é considerada fundamental devido à sua ampla rede de signatários<sup>13</sup> –, e assim a gestão urbana passa a transcender o âmbito de atuação estatal tanto na produção normativa quanto nos instrumentos de intervenção urbana (principalmente na atuação de atores corporativos globais). Há uma forma transnacional de produção das políticas urbanas, inter-relacionando agentes estatais e agências transnacionais em um fenômeno que permite compreender a multiplicação de estratégias urbanísticas (PARNREITER, 2011, p. 418-419).

Todavia, nesse contexto de produção transnacional da política urbana, Parnreiter (2011, p. 419-421) identifica o processo desigual de produção normativa do Direito Urbanístico justamente porque cria hierarquias globais e metodologias estratégicas que despolitizam interesses locais. A formatação de planejamentos estratégicos, tendo em vista a competição global, é uma marca da influência neoliberal sob o conhecimento urbano, concluindo por duas características marcantes desse processo: i) o planejamento estratégico não pode ser considerado apenas uma metodologia, o que confere feições de neutralidade a uma estrutura que corolário de forte carga ideológica; ii) a intensa despolitização do planejamento municipal (no sentido da participação política democrática) e da experiência do viver urbano é neutralizada, dando lugar a normas de eficiência econômica.

A filiação transnacional dos agentes de produção do espaço urbano segue a tendência de internacionalização e desregulação dos mercados financeiros, fomentando o processo em que a importância das cidades atravessa fronteiras, passando a participar de redes transnacionais que ligam cidades em um verdadeiro paradigma de urbanismo global – em âmbitos tais como a prestação de serviços públicos por empresas cada vez mais alheias aos limites estatais na questão da participação (fenômeno digno da ampla financeirização).<sup>14</sup> Esse fenômeno foi apontado por Sassen (2000, p. 49-54), ao descrever as duas tendências simultâneas que produzem a desigualdade das cidades globais: enquanto as grandes cidades competitivas se inserem cada vez mais no mercado de investimentos urbanos (ou seja, se tornam cidades cada vez mais vendáveis), os locais alheios a essa

---

<sup>13</sup> O papel da ONU-Habitat é explicado por McCann (2011, p. 37) como o instrumento de circulação global do conhecimento urbano, trabalhando na dinâmica de uma globalização local, operando em diferentes contextos, mas reforçando algumas noções hegemônicas.

<sup>14</sup> Intervenções que também podem ser chamadas de planificação estratégica, típica das cidades globais, em que o urbanismo transnacional hierarquizado trabalha em prol do estabelecimento das condições materiais necessárias para o desenvolvimento do mercado imobiliário e do rentismo (PARNREITER, 2016, p. 153-154). Também, conforme o estudo de Rolnik (2017), é um processo que rompeu as fronteiras para a expansão do complexo imobiliário-financeiro da moradia, globalizando o crédito imobiliário e o endividamento para a colonização da terra nos países empobrecidos.

característica sequer conseguem inserção nesse processo e se tornam ainda mais periféricos.

A intervenção de uma diversidade de atores no planejamento urbano segue uma tendência identificada por Vainer (2000, p. 1) como sendo a difusão de um planejamento estratégico como substituto da ordem tecnocrático-centralizada-autoritária (que é a forma puramente estatal de planificação), baseado na gestão empresarial em ações combinadas entre as agências institucionais como a ONU-Habitat e a profusão de consultores internacionais.<sup>15</sup> Esse reconhecido estudo aponta termos marcantes para compreender a cidade capitalista sob a gestão estratégica: i) *cidade-mercadoria*, que é o objetivo de vender a cidade como um produto a ser consumido sob a imagem de uma mercadoria de elite; ii) *cidade-empresa*, que orienta essa cidade reificada como mercadoria por meio da governança corporativa baseada na eficiência econômica e na competitividade; e iii) *cidade-pátria*, em que a participação política da sociedade é reduzida à adesão à utopia mercantilista, à redução da cidadania ao consumo.

Tal qual o processo de oferta da cidade como mercadoria, também há um crescimento na disponibilidade de metodologias de planejamento urbano vendidas a elas, que são enquadradas, absorvidas, compiladas e transformadas em modelos por organizações como a ONU-Habitat, mediando a relação das cidades com modelos urbanísticos que obrigam a intervenção de agentes não estatais – sendo verificável pelas práticas políticas e de lobby exercidas pelas grandes corporações. Portanto, a implantação de políticas urbanas é transnacional, pois não se submete a um projeto pronto criado de forma unilateral, mas sim a uma complexidade de agentes que se estabelecem em cadeias (PARNREITER, 2011, p. 419).

A descentralização do poder sugerida pela internacionalização da política urbana – agora sujeita aos princípios globais de uma cidade sustentável, mas reservado a ser um desafio local (VANIN, 2012, p. 139-140) – também fomenta a ampliação dos atores no planejamento urbano municipal. Embora as cidades tenham a habilidade de reunir recursos, agora dependem de investimentos, ou seja, a cidade precisa ser atrativa aos investimentos, sendo o papel patriótico da cidade justamente o de vendê-la, é um patriotismo cívico tendo em vista a competitividade das cidades, pois não há recursos para todas. Portanto, para cumprir a agenda global de direitos humanos para cidade, é preciso ter o “privilégio” de ser uma

---

<sup>15</sup> O papel da ONU-Habitat é essencial na elaboração de políticas urbanas transnacionais mesmo que os planos não saiam diretamente de seus escritórios – pois acontece de forma multicentrada (mesmo que termine sempre nos municípios) –, mas pela divulgação de suas ideias por sua estrutura internacional e sua ampla rede urbana, o que a torna uma “infraestrutura informacional” (PARNREITER, 2011, p. 419).

cidade digna de compra, aí entram estratégias como a do chamado “marketing urbano”.

Esse movimento dos municípios na direção de contemplar paradigmas urbanísticos impostos por agentes internacionais suscita a transnacionalização da política urbana, pois é necessário para os municípios estar à venda como projetos globais de cidade, constituído nos planos diretores por um planejamento estratégico que transforma a cidade em espetáculo e forja imagens comerciais das cidades para os olhos de investidores do mundo todo (TEOBALDO, 2010, p. 141-142). Portanto, ao mesmo tempo que a política urbana, devido a sua publicização/constitucionalização, torna o município o gestor do planejamento urbano com a missão de efetivar os princípios da política urbana, a realidade da gestão urbana implementa um cenário de competição entre as cidades. Essa condição só torna possível o “cada um por si”.

A cidade precisa ser promovida para participar da circulação mercantil dos bens de consumo coletivo urbano. A política urbana, que positivamente é orientada pela União, delega ao Município a competência de efetivar as diretrizes urbanísticas. Entretanto, no contexto da competitividade entre cidades na busca por investimentos, para almejar alguma efetividade, é preciso contemplar estratégias de mercantilização do Município a fim de obter preferência frente aos outros aos olhos do mercado. É preciso acessar o *status* de cidade-mercadoria por meio do plano diretor.

Ainda, do ponto de vista legal, o ordenamento urbanístico contemporâneo mantém pautada a estratégia competitiva entre Municípios ao não promover devida coordenação interfederativa – estímulos a medidas cooperativas. Até mesmo o Estatuto da Metrópole, que pensou em alçar princípios de planejamento urbano que conectariam locais, não atacou os problemas de financiamento urbano que dependem da competitividade e da venda das cidades, tendo fundos para alguma gestão urbana apenas os locais que são capazes de vencer a concorrência (SANTOS; VASQUES, 2015, p. 1772).

Essa realidade da gestão urbana faz com que exista uma distinção teórica na Administração Pública, embora fictícia do ponto de vista da legislação urbanística, entre o Plano Diretor e o planejamento estratégico municipal: o primeiro, ligado ao ordenamento territorial (zoneamento); e o segundo efetivamente ligado às estratégias para a intervenção no espaço urbano (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 263-268). Portanto, o desenvolvimento dos Municípios, do ponto de vista da qualidade de vida urbana, acaba por ter como instrumento o planejamento estratégico sob os preceitos do empreendedorismo (REZENDE, 2006, p. 89-90).

A essa natureza estratégica dos planos diretores, a literatura apresenta críticas como a da “ilusão do Plano Diretor” narrada na experiência de Villaça (2005, p. 28), de como os dispositivos que obrigam o Executivo e o setor privado às diretrizes da política urbana acabam por virar letra morta e servir apenas à parcela da sociedade que contempla a competitividade privada – em que o âmbito de participação acaba liderado por executivos. É uma tendência verificada por Souza (2006, p. 133) nas metodologias de planejamento urbano estratégico que contemplam mais a estética e a ordem do que um princípio de justiça social.

As novas dinâmicas globais que sugerem a emergência de cada vez mais cidades inteligentes renova o anseio das ações corporativas, em que a gestão empresarial fosse o próximo passo a ser adotado em nome da eficiência da administração pública (WEISS, 2017, p. 798-799). Todavia, o planejamento estratégico já possui a eficiência econômica como princípio, sendo preciso reformular essa forma de pensar o urbanismo: não apontar no sentido do aguçamento da gestão empresarial é o legado da literatura crítica: opor-se à noção de cidade-empresa. Para as cidades inteligentes não serem mais do mesmo, é preciso adotar novas políticas no sentido da apropriação social da tecnologia e da participação ativa no planejamento urbano. Ainda há um embate, conforme alertado por Vainer (2003, p 26-31), entre a utopia da cidade-empresa/mercadoria e a cidade democrática.

## **Conclusão**

Diante de todo o exposto, conclui-se que a transnacionalização da política urbana, quando analisada sob a perspectiva da noção de transnormatividade, se condensa na produção de normas que transcende o Estado ao incorporar práticas ligadas à globalização das cidades em detrimento do interesse local (despolitização democrática do planejamento urbano), e que no Brasil é preciso contextualizá-la frente à dogmática que estabeleceu o processo de constitucionalização do Direito Urbanístico, cujo conteúdo estabelece a partir da União as diretrizes gerais (a política urbana, propriamente) e dirige aos Municípios a competência de efetivá-la, podendo complementar a legislação de acordo com os interesses locais e respeitando os princípios urbanísticos do ordenamento da reforma urbana.

Ao Município cabe o planejamento urbano, caracterizando a competência concorrente assumida pelo Direito Urbanístico como instrumento público – pois diretamente ligado à noção da função social da propriedade. Todavia, essa competência constitucionalmente estabelecida encontra o contexto das cidades

globalizadas, que cada vez mais se integram a preceitos transnacionais e que exigem dos Municípios uma gestão urbana a cumprir requisitos estabelecidos pelo rentismo e por interesses alheios ao local.

O plano diretor, como instrumento básico do planejamento urbano de cada município – assim determinado pelo ordenamento urbanístico do Brasil –, é o resultado dessa tendência que publicizou o Direito Urbanístico e reforçou a competência organizada de forma federalista, entretanto, as intervenções de agentes não estatais caracterizam uma necessidade de as cidades angariarem investimentos cada vez mais diversos. Por isso, intensificou-se uma forte característica na governança urbana: a competitividade.

A noção de planejamento urbano estratégico, baseado em preceitos da governança corporativa, adota medidas que tornam a capacidade econômica da cidade em construir uma imagem vendável aos investimentos globais sinônimo de eficiência. Dessa forma, a cidade-mercadoria é a maneira que os municípios possuem para obter o “privilégio” de competir por recursos.

A evidência que aponta para a intensificação desse fenômeno é a transnacionalização da política urbana, pois ela é produzida e aplicada sob a rede urbana de influência dos novos agentes da produção do espaço urbano – as organizações globais como a ONU-Habitat e as corporações transnacionais (principalmente aquelas informacionais da tecnologia da informação no contexto contemporâneo das cidades inteligentes). A transnormatividade amplia a noção de regulação das cidades para (muito) além do Estado (de Direito), tornando-se uma forte hipótese que sugere uma agenda de pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betania. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Direito e Democracia**, v. 2, n. 2, 2001.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana-Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 02 ago. 2019.

CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. Direito urbanístico. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 3, n. 1, p. 127-142, 2007.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito do Alto Paraíba**, v. 5, n. 05, 2002.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-24.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; FERREIRA, Luciano Vaz. A regulação das empresas transnacionais entre as ordens jurídicas estatais e não-estatais. **Revista de Direito Internacional**, v. 12, n. 1, p. 396-415, 2015.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrôpole**, v. 21, n. 45, p. 371-392, 2019.

KOUTRAS, Samantha Gabriela. Soft Law, Hard Law e a Teoria Da Transnormatividade: um estudo do Direito Internacional contemporâneo. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 101, p. 253-267, maio-jun. 2017.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, n. 1, p. 261-276, 2006.

MARTINS, Ricardo Marcondes Freitas. As normas gerais de direito urbanístico. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, p. 66-88, 2005.

MCCANN, Eugene. Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 101, n. 1, p. 107-130, 2011.

MOÁS, Luciane da Costa. **Cidadania e poder local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Constitucionalização do direito da cidade. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. 9, v. 3, p. 527-542, 2017.

NAZO, Georgette N.; MUKAI, Toshio. O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Administrativo**, v. 223, p. 75-104, 2001.

PARNREITER, Christof. Commentary: Toward the making of a transnational urban policy?. **Journal of Planning Education and Research**, v. 31, n. 4, p. 416-422, 2011.

PARNREITER, Christof. La producción de los espacios de la ciudad global: planificación estratégica, megaproyectos y las“ necesidades“ de mercado inmobiliario. **Revista de Geografía Norte Grande**, n. 64, p. 151-166, 2016.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255-272, 2007.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Revista da FAE**, v. 9, n. 2, p. 87-104, 2006.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2017.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, p. 1771-1790, 2015.

SASSEN, Saskia. **Cities in a world economy**. 2 ed. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Cidades, globalização e determinismo econômico.

**Revista Cidades**, v. 3, n. 5, p. 123-142, 2006.

TAVARES, Cesar. A publicização da produção do espaço urbano no Direito Urbanístico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 1, p. 58-84, 2019.

TAVOLARI, Bianca. **AirBnB**: do compartilhamento do quarto vazio à exploração por empresas. 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/airbnb-do-compartilhamento-do-quarto-vazio-a-exploracao-por-empresas/>. Acesso em: 30 jul. 2019.

TEOBALDO, Izabela Naves Coelho. A cidade espetáculo: efeito da globalização. **Sociologia**: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, v. 20, 2010.

TOMLINSON, Richard *et al.* The influence of Google on urban policy in developing countries. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 34, n. 1, p. 174-189, 2010.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, v. 3, p. 75-103, 2000.

VAINER, Carlos B. Utopias urbanas e o desafio democrático. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 105, p. 25-31, 2003.

VANIN, Fábio. O município ambientalmente sustentável: a responsabilidade dos governos locais na formulação e implementação de políticas públicas de planejamento e ocupação urbana. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 95-114, jan/jun, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)>

WEISS, Marcos Cesar. Os desafios à gestão das cidades: uma chamada para a ação em tempos de emergência das cidades inteligentes no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 788-824, 2017.