

EL PROCESO LEGISLATIVO REVISIONAL DE LA POLÍTICA URBANA Y SUS FUNDAMENTOS: DEMOCRACIA Y SOSTENIBILIDAD

THE REVISIONAL LEGISLATIVE PROCESS IN URBAN POLICY AND ITS FOUNDATIONS: DEMOCRACY AND SUSTAINABILITY

Artículo recibido el: 23/10/2022

Artículo aceptado el: 14/12/2023

Samuel Santos

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis/SC, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2275146834102056>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1614-7977>

samuelmartinsdossantos.1977@gmail.com

El autor declara no tener ningún conflicto de intereses.

Resumen

El tema de este artículo es la legislación urbanística, analizando la determinación establecida en el Estatuto de la Ciudad (Ley n.10.257/2001, art. 40, § 3) que trata de la revisión periódica del Plan Director cada diez años. El problema del artículo se resume de la siguiente manera: ¿Cuál es la relación entre el proceso legislativo revisional y las directrices de política urbana de la gestión democrática y el derecho a ciudades sostenibles? ¿Y cuáles son sus posibilidades y límites para la política urbana? Los objetivos de la investigación son relacionar tal característica con elementos específicos de la dogmática jurídica urbana e indicar la existencia de un derecho difuso al proceso legislativo revisional como instrumento de mejora de la política urbana, lo que se

Abstract

The article's theme is urban legislation, with an analysis of the resolution from the City Statute (Law n. 10.257/2001) which deals with the periodic review of the Master Plan every ten years. The problem of the article is summarized as follows: What is the revisional legislative process and how does it relate to the guidelines of urban policy for democratic management and the right to sustainable cities? And what are its possibilities and limits for urban policy? The objectives of the research are to relate this characteristic with specific elements of urban legal dogmatics and indicate the existence of a diffuse right to the revisional legislative process as an instrument for improving urban policy instruments. The research was developed with the application of the deductive method and bibliographic



traduce en la pertinencia de reconocer el principio del revisional legislativo. La investigación se realizó utilizando el método deductivo y la técnica bibliográfica, relacionando las características del proceso legislativo de revisión con las teorías democráticas y el derecho ambiental. Como resultado, se constató que el reconocimiento de ese vínculo es fundamental para comprender la relación entre la legislación urbana y la dinámica temporal de los espacios urbanos, el respeto a la deliberación democrática y la planificación sostenible.

Palabras clave: ciudades sostenibles; democracia; proceso legislativo; planificación urbana.

technique, relating the characteristics of the revisional legislative process with democratic theories and Environmental Law. As a result, it was found that the recognition of such a link is fundamental for understanding the relationships between urban legislation and the temporal dynamics of urban space, respect for democratic deliberation, and sustainable planning.

Keywords: democracy; legislative process, sustainable cities; urban planning.

Introducción

Esta investigación se desarrolla en un campo interdisciplinar que involucra el Derecho Urbanístico, las Teorías Democráticas y el Derecho Ambiental. En ese contexto, el objeto de este trabajo es la legislación urbanística, centrándose en el establecimiento de plazos máximos para los procesos legislativo revisional en el Plan Director y sus leyes conexas.

Se trata de una característica poco común cuando el Estatuto de la Ciudad (Ley n. 10.257/2001) establece plazos de revisión para las normas vigentes, a diferencia de la regla del Derecho Público, según la cual las leyes se elaboran con observancia de técnicas legislativas de generalidad, que tienen por objeto garantizar su permanencia en el tiempo, de modo que una ley sólo se deroga si es incompatible con una norma posterior o si existe una disposición debidamente expresada para ello.

A partir de ahí, es posible presentar la siguiente formulación del problema principal y de los problemas accesorios de este artículo: ¿qué significan los procesos legislativos de revisión y cuáles son las relaciones entre las directrices democráticas de gestión y la garantía del derecho a ciudades sostenibles? ¿Cuáles son las posibilidades y los límites de esa característica para la política urbana brasileña después de la Constitución Federal de 1988? ¿Es posible reconocer el proceso legislativo revisional como un derecho de naturaleza difusa con vistas a la protección del orden urbano?

Como hipótesis se considera que las directrices de política urbana previstas en el Estatuto de la Ciudad (Ley n.10.257/2001, art. 2), como la gestión democrática y la garantía del derecho a la ciudad sostenible, pueden ser reconocidas como fundamentos de esos procesos de revisión legislativa, propios del campo del Derecho Urbanístico. Además, los procesos legislativos revisionales necesitan ser destacados en su especificidad, lo que hace pertinente el reconocimiento del derecho a los procesos legislativos revisionales como un derecho de naturaleza difusa.

Con el fin de explicar dichas hipótesis, este trabajo señalará que la relación entre el proceso legislativo revisional y la directriz de gestión democrática implica la pertinencia de reconocer el vínculo entre el Derecho Urbanístico y las teorías democráticas contemporáneas, especialmente las referidas a las sociedades pluralistas, que conciben las instituciones contemporáneas como modelos de gestión de la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones.

Posteriormente, la investigación presentará las directrices de política urbana para garantizar el derecho a la ciudad sostenible y a la planificación sostenible, explicándolas como fundamentos y justificativos de la necesidad de revisión periódica de la legislación urbana, sobre todo debido a la característica intergeneracional inherente al concepto de sostenibilidad.

Por fin, habiendo reconocido esas dos directrices, presentes en el Estatuto de la Ciudad (Ley n.10.257/2001), como los fundamentos del proceso legislativo revisional, se destaca la institución del deber de revisión periódica del Plan Director y la legislación relacionada como un derecho de naturaleza difusa necesario para la protección de orden urbanística.

La justificación de ese empeño proviene de los siguientes factores: el primero es sociológico; el segundo se refiere al desarrollo de investigaciones en las áreas del Derecho Urbanístico y del Derecho Ambiental; y, por último, en relación con los modelos institucionales posibles en regímenes democráticos. Desde el punto de vista sociológico, cabe señalar que el Derecho brasileño se caracteriza por ser positivista, y no es infrecuente que se produzcan situaciones en las que se confunde la redacción de las normas jurídicas con su aplicación, lo que también ocurre en el ámbito del Derecho Urbanístico y del Derecho Ambiental, siendo pertinentes los análisis que señalan los desafíos para la aplicación de los contenidos normativos ya previstos en la legislación. Por último, una justificación institucionalista apunta a la necesidad de que la literatura aborde los retos derivados de la normatividad democrática. De ese modo, dado que la legislación urbanística establece las directrices generales mencionadas, se hace necesario analizar las consecuencias de esos postulados en la legislación urbanística.

Así, en la primera parte de este trabajo, se explicarán los procesos legislativos de revisión y los principios jurídicos del Derecho Urbanístico. A continuación, se establecerá una correlación entre esa característica y las directrices generales de la gestión democrática y la garantía de ciudades sostenibles, como estrategia para una mejor fundamentación y reflexión sobre la mejora de la política urbana.

1 Procesos de revisión legislativa y principios del derecho urbanístico

La revisión periódica del Plan Director y de las legislaciones relacionadas está directamente asociada a la relación entre la legislación urbanística con las directrices para la gestión democrática y la garantía de ciudades sostenibles. Además de la importancia de reconocer ese vínculo, eso puede reforzar la identificación del proceso legislativo revisional como un derecho de naturaleza difusa y destacar su contribución a una mayor legitimidad democrática y a la adecuación ambiental de la legislación urbanística.

La cuestión aborda un punto fundamental para el derecho y la democracia, en relación con el proceso de toma de decisiones y el paso del tiempo, elemento que dificulta que la generación actual tome decisiones definitivas y perentorias, teniendo en cuenta el riesgo de que ese hecho provoque que las generaciones futuras supriman la posibilidad de revisar esas decisiones (Santos; Oliveira, 2022; Consani, 2018).

La determinación legislativa de revisar periódicamente el Plan Director y la legislación asociada debe ser vista como un desafío a los legisladores y juristas, con vistas a perfeccionar esas legislaciones. En ese punto, el concepto difundido por Schumpeter (2017), que reconoce la democracia como un método político, un arreglo institucional para alcanzar decisiones políticas, se vuelve pertinente. Si todo el poder emana del pueblo por determinación constitucional, “¿cómo es técnicamente posible que el pueblo gobierne?” (Schumpeter, 2017, p. 333).

El tema propuesto permite analizar más allá de la generalidad del formalismo establecido en el texto constitucional y en el Estatuto de la Ciudad (Ley n. 10.257/2001), y se centra en los modelos institucionales necesarios que deben desarrollarse para implementar el contenido establecido genéricamente. Ahora bien, entre las formulaciones teóricas de la gestión democrática de las políticas urbanas y las técnicas legislativas y administrativas para su implementación, pueden existir numerosos riesgos que sólo un análisis cuidadoso podrá poner de relieve (Bucci, 2021).

La cuestión planteada se refiere también a la necesidad de un cambio de

perspectiva en el análisis del proceso legislativo, que debe concebirse como algo más que un conjunto de procedimientos, sino como un ámbito institucional de interacción entre la Sociedad Civil y los órganos estatales, que contienen en su pluralidad fenómenos indicativos de disputas sobre proyectos para la ciudad, así como soluciones alcanzadas, aunque provisionales. Queda entonces la pregunta: ¿cómo conciliar tal postulado de revisión legislativa periódica con los principios del Derecho Urbanístico?

Silva (2018) señala la existencia de los siguientes principios del Derecho Urbanístico: 1) principio de que el urbanismo es una función pública; 2) principio de conformación de la propiedad urbana; 3) principio de cohesión dinámica de las normas urbanísticas; 4) principio de imputación de las plusvalías al coste de urbanización; y 5) El principio de la justa distribución y de los beneficios y cargas derivados de la actuación urbanística.

Esta investigación propondrá reconocer un principio del Derecho Urbanístico, el principio del revisionismo legislativo. Se trata de un postulado normativo que establece criterios de legitimidad democrática e idoneidad ambiental para el proceso legislativo revisional, con el fin de diferenciarlo de otros, teniendo en cuenta sus especificidades y sus fundamentos.¹

Considerando el elenco presentado por Silva (2018), el análisis ciertamente se aproxima al llamado principio de cohesión dinámica de las normas urbanísticas, cuya eficacia se encuentra básicamente en conjuntos de normas (procedimientos), no en normas aisladas. Aunque el principio de la cohesión dinámica de las normas urbanísticas esté relacionado con el debate expuesto, se cree que existen especificidades de carácter institucional, dogmático y procedimental que justifican la relevancia del reconocimiento de un principio fundante por separado, distinto de los ya existentes.

En el mismo sentido, la lista presentada por Oliveira Filho (2006) enuncia los siguientes principios del Derecho Urbanístico: interdisciplinariedad; defensa de la doctrina igualitaria; especialidad de sus normas; democratización de sus procedimientos; movilidad de sus normas; compromiso con el medio ambiente; carácter discriminatorio y desigual del planeamiento urbanismo; y complejidad de las normas jurídicas.

Se destaca el principio de movilidad de las normas de Derecho Urbanístico,

¹ El debate propositivo que el texto pretende iniciar se refiere a la pertinencia de reconocer el proceso legislativo revisional como una especie de proceso legislativo especial. Un ejemplo que también recibe tratamiento diferenciado en el ordenamiento jurídico brasileño es el proceso legislativo de las leyes presupuestarias, en el que se considera que el proceso legislativo revisional de la legislación urbanística también debería recibir un tratamiento procesal diferenciado.

que ciertamente converge con el debate que ahora se propone, sin que las dos expresiones puedan considerarse sinónimas, ya que el principio de movilidad propuesto por Oliveira Filho (2006) está más relacionado con la posibilidad de cambiar las leyes urbanísticas que necesariamente con las directrices de la gestión democrática y el derecho a garantizar ciudades sostenibles.

Así, de forma propositiva, este artículo pretende relacionar los procesos de revisión legislativa determinados por la legislación urbanística con las directrices generales de la gestión democrática y la garantía de ciudades sostenibles, para indicar que la necesidad de revisión periódica del Plan Director es una singularidad de ese campo del Derecho, y que esa identificación es fundamental para su comprensión, así como para reconocer sus posibilidades y límites.

El principio del revisionismo legislativo aporta densidad normativa a los momentos de revisión de la legislación urbanística, primero en cuanto a su legitimidad democrática, después en cuanto a sus parámetros de sostenibilidad, tanto para la evaluación de la legislación vigente como para las proyecciones futuras. No se trata de una aprobación legislativa ordinaria más, sino de una revisión condicionada a un conjunto amplio y juicioso de normas, como se presentará a continuación.

2 El proceso legislativo revisional y la directriz de gestión democrática de la política urbana

La redemocratización de Brasil supuso una oportunidad sin precedentes para la participación popular en el proceso legislativo constitucional. Según Bassul (2010), la Enmienda Popular para la Reforma Urbana fue una de las 83 enmiendas populares que cumplieron los requisitos de procedimiento y se consideraron aptas para ser votadas en el proceso constituyente.

Tal enmienda fue elaborada por la Federación Nacional de Ingenieros, la Federación Nacional de Arquitectos y el Instituto de Arquitectos de Brasil, además de ser organizada por la Articulación Nacional de Suelo Urbano, la Coordinadora de Prestatarios de BNH y el Movimiento en Defensa del Habitante de la favela. La enmienda también contó con el apoyo de 48 asociaciones locales o regionales y obtuvo 131.000 firmas (Bassul, 2010).

Como resultado, la Constitución Federal de 1988 fue pródiga en derechos urbanos y ambientales, e incluso fue llamada la Constitución Verde. También fue la primera Constitución Brasileña en tener un capítulo específico sobre política urbana y ambiental. Cabe señalar que la discusión entre esos dos campos del Derecho en Brasil siempre ha causado mucha resistencia política, sobre todo porque

afecta a la regulación del instituto jurídico de la propiedad.

Como resultado, los movimientos sociales asumieron un papel importante en la lucha por la reforma urbana, difundiendo ese contenido a través de los diversos movimientos populares y segmentos sociales, así como a través del Foro Nacional por la Reforma Urbana, y organizándose en universidades, ONGs y otras formas de movilización social. El resultado legislativo del debate se estableció en el Estatuto de la Ciudad (Ley n. 10.257/2001), legislación considerada un avance por los especialistas del área. La ley se divide en dos pilares, uno de carácter principiológico y de definición de directrices generales, y otro de disposiciones de política urbana que se aplicarán en cada municipio en función de sus condiciones (Maricato, 2017).

De esa forma, es posible señalar que el Derecho Urbanístico en Brasil tiene una relación intrínseca con la democracia, ya que la agenda de reforma urbana fue un elemento que agregó esfuerzos durante la transición democrática que tuvo lugar en la década de 1980, aunque aún hoy es posible indicar dificultades en la implementación de la legislación ambiental y urbanística (Lopes; Di Bernardi, 2022; Santos; Morales, 2019; Dummel; Santos, 2018).

Considerando esos elementos, surge la pregunta relevante para el período posterior a la Constitución Federal de 1988, en una interpretación constitucionalmente adecuada: ¿qué concepción de democracia contribuye a los dictados del Derecho Urbanístico? Eso se debe a que el concepto de democracia es polisémico, con una amplia variación de significados, de manera que, dependiendo del marco teórico adoptado, la concepción de democracia para el análisis de esa directriz de la política urbana puede ser altamente variable.

Ante el surgimiento del Derecho Urbanístico, especialmente en el siglo XX, y sus características inclusivas e igualitarias, se vuelve imperativo reconocer su estrecha relación con la concepción del Estado de Bienestar Social. Se trata de un modelo en el que las disputas por la construcción de consensos son inherentes al funcionamiento de las instituciones políticas, ya que el multipartidismo y la elevada complejidad social dificultan la toma de decisiones definitivas sobre el bien común (Przeworski, 1994; Justen Filho, 2023).

Siguiendo esa línea de razonamiento, es necesario cuestionar: ¿cuál es la concepción de democracia predominante en ese modelo institucional? Con el objetivo de caracterizarla, se puede señalar que la ampliación de los derechos políticos y sociales ha tenido un impacto en la elaboración del concepto de democracia pluralista. Según Silva (2002, p. 143):

El pluralismo es una realidad porque la sociedad está formada por una pluralidad de categorías sociales, clases, grupos sociales, económicos, culturales e ideológicos. Optar por una sociedad pluralista significa abrazar una sociedad de conflictos, de intereses contradictorios y antinómicos. El problema del pluralismo está precisamente en construir un equilibrio entre tensiones múltiples y a veces contradictorias, en conciliar sociabilidad y particularismo, en gestionar los antagonismos y evitar divisiones irreductibles.

La orden constitucional establecida en Brasil en 1988 está claramente influenciada por la concepción de democracia pluralista, ya que en su texto preambular y en varios otros capítulos se encuentra el principio del pluralismo político como fundamento de la república, siendo incluso esencial en el ámbito del Derecho Urbanístico.

En este trabajo, se adoptó como referencial teórico Przeworski (1984) en su clásico artículo sobre el tema “Ama la incertidumbre y serás democrático”, el autor indica cómo el régimen democrático tiene como elemento referencial la incertidumbre de los participantes en relación con los resultados del proceso de toma de decisiones.

En una democracia, los resultados del proceso político son, hasta cierto punto, indeterminados en términos de las posiciones que ocupan los participantes en el conjunto de las relaciones sociales, incluidas las relaciones de producción y las relaciones políticas. [...] Lo más destacado es que en una democracia nadie puede estar seguro de que sus intereses acabarán imponiéndose (Przeworski, 1984, p. 37).

El trabajo de Przeworski (1984) puede considerarse un desarrollo de los análisis institucionalistas, con el añadido de identificar la gestión de la incertidumbre como un elemento característico de los regímenes políticos democráticos. Sin embargo, la incertidumbre a la que aquí se hace referencia no es absoluta, sino restringida a un conjunto de resultados institucionalmente delimitados, y es ese factor de previsibilidad de los resultados, aunque sean inciertos, lo que hace que el modelo democrático resulte atractivo para ser adoptado por diversos grupos políticos con posiciones diferentes.

Así, para evitar una interpretación exclusivamente formal de la democracia y concebirla de forma que pueda utilizarse para resolver cuestiones complejas en su funcionamiento, Przeworski (1984) se distancia de una concepción sustantiva de la democracia, ya que ésta haría imposibles los compromisos entre grupos con gran variedad. Przeworski (1984, p. 38) continúa explicando que “una razón por la que la democracia no puede ser el resultado de un compromiso sustantivo se deduce tautológicamente de la definición de democracia: en una democracia, los compromisos sustantivos no vinculan a las partes como en un contrato”.

Desde esa perspectiva, los actores políticos implicados tienden a cooperar con el régimen político democrático porque, en un cálculo estratégico, consideran que es más ventajoso contribuir a un régimen sobre el que no tienen control de la decisión final que perder esa ganancia procedimental que proporciona la institucionalidad democrática y aventurarse en competiciones de fuerza en las que los resultados, además de inciertos, pueden ser absolutamente impredecibles.

En el análisis de Przeworski (1994), una legislación demasiado sustantiva pierde su potencial para atraer a los diversos actores políticos presentes en un régimen democrático, porque invariablemente la delimitación de las políticas públicas de acuerdo con los intereses de un determinado grupo llevaría a que los grupos que se oponen a ellas no cumplieran con esas normas, o al intento constante de cambiar esa legislación desde su publicación. En ese sentido, Przeworski (1994, p. 46) considera que la consolidación de la democracia tiene las siguientes características:

Una democracia se consolida cuando, en determinadas condiciones económicas y políticas, un determinado sistema de instituciones se convierte en la regla general, cuando nadie puede imaginar actuar al margen de las instituciones democráticas y cuando lo único que desean los perdedores es volver a intentarlo, en el marco de las mismas instituciones bajo las que acaban de ser derrotados. Una democracia se consolida cuando se respeta a sí misma espontáneamente, es decir, cuando todas las fuerzas políticas relevantes creen que lo mejor para ellas es seguir subordinando sus intereses y valores a la incierta interacción de las instituciones.

¿Y cómo se relaciona eso con el deber de los órganos estatales de implementar procesos legislativos revisionales (Ley n.10.257/2011, art. 40, § 3)? ¿Y qué hay de la directriz de gestión democrática de la política urbana establecida en el art. 2 del Estatuto de la Ciudad?

Las ciudades se caracterizan por un altísimo grado de pluralidad de actores políticos involucrados en la deliberación e implementación de la política urbana. Especialmente en las ciudades brasileñas, que se caracterizan por profundas desigualdades materiales, exclusiones de todo tipo para los grupos más vulnerables y un amplio abanico de proyectos disputados para el futuro de las ciudades.

En ese contexto urbano complejo y plural, las referencias formales a la gestión democrática son insuficientes para colmar las expectativas de legitimidad democrática de la legislación urbana. Eso se debe a que el concepto de gestión democrática como directriz de la política urbana puede llevar a creer en la posibilidad de deliberación con la formación de un consenso mayoritario sobre decisiones fundamentales sobre la ciudad (Carvalho; Casimiro; Machado, 2023).

Una perspectiva adecuada de la gestión democrática en sociedades capitalistas

desiguales, con formación tardía, alto grado de pluralismo y legislación con fuerte carácter intervencionista para garantizar derechos sociales básicos en los espacios urbanos, lleva a la necesidad de una comprensión más compleja de la pauta de gestión democrática de la política urbana. En ese contexto, entender la gestión democrática de la ciudad implica reflexionar sobre la relación entre los modelos institucionales y el conflicto político, inherente a sociedades con tales características (Miguel, 2017).

Además de la pluralidad de actores políticos, intereses y propuestas en torno a la ciudad, también es importante señalar que el criterio mayoritario propio de los regímenes democráticos se caracteriza por su volatilidad. Es decir, si un proyecto de ciudad es aprobado en un Plan Director en 2023 por una determinada mayoría formada por alianzas entre determinados actores políticos, ésta no se mantendrá necesariamente dentro de diez años, en 2033, por tanto, ya que esa correlación de fuerzas podría cambiar.

Frente a esa pluralidad, un proyecto de ciudad con una fuerte impronta igualitaria podría verse derrotado por una concepción más cercana a una ciudad diseñada para los grandes acontecimientos y movilizadora para recibir inversiones del capital, sin que ello esté vinculado a la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Se trata, pues, de un riesgo inherente a un régimen que se somete a deliberaciones mayoritarias (Dahl, 2012).

Otra variable posible es un cambio en el comportamiento de las mayorías como resultado del proceso de ensayo y error de decisiones anteriores. Así, incluso una mayoría que adopta una concepción del urbanismo establecida en el Plan Director puede, en el futuro, juzgar equivocada su decisión, o ésta puede tener consecuencias no previstas en un principio, lo que daría lugar a la posibilidad de que ese consenso mayoritario cambiase su posición sobre una determinada cuestión fundamental.

En lo que respecta a la política urbana en Brasil, también es necesario reconocer que las ciudades condensan en su realidad espacial todos los reflejos de una sociedad desigual, lo que significa que el debate sobre la gestión democrática necesita considerar no sólo a las mayorías presentes en la deliberación, sino también identificar a aquellos que se verán afectados por una determinada política urbana. Es necesario reconocer que la desigualdad y la vulnerabilidad que asolan a los grupos sociales les impiden participar de forma más efectiva en los procesos deliberativos, poniendo bajo sospecha la concepción mayoritaria de la gestión democrática.

Por lo tanto, para evitar gestiones democráticas formales² o deliberaciones mayoritarias que presenten una pseudoparticipación (Arnstein, 2002), una interpretación material de la gestión democrática de la política urbana implica la obligación de la Administración Pública de desarrollar metodologías que favorezcan e incentiven la participación en la elaboración de políticas urbanas de grupos con obstáculos formales o materiales para acceder al proceso de toma de decisiones.

Con miras a ese objetivo, es importante destacar la existencia de metodologías y estructuras institucionales que pueden mitigar las desigualdades sociales y de participación en los procesos deliberativos de la política urbana. En un importante estudio analítico y comparativo, Fung (2004) destaca las opciones institucionales disponibles para la administración pública que tienen un impacto positivo en el aumento de la calidad de la deliberación política. Esos diseños tienen en cuenta el tamaño del grupo que implementa la deliberación, el contenido a debatir y las formas de composición para tomar las decisiones más relevantes.

La primera consecuencia de dicha implementación será un aumento de la pluralidad de grupos representados en el debate sobre política urbana, y con ello un aumento de los proyectos de ciudad a considerar. Otra consecuencia probable es el aumento de la disputa política por el proyecto de ciudad ganador en ese proceso legislativo, así como de los conflictos derivados de esa variedad de proyectos.

Cabe destacar que en una concepción pluralista de la democracia que reconoce el conflicto como elemento inherente, identificando que las decisiones fundamentales sobre la ciudad no serán susceptibles de consenso mayoritario, habrá consensos posibles, con disensos permanentes en ese proceso deliberativo.

Si, por un lado, aproximar el Derecho Urbanístico a las teorías democráticas puede parecer excesivamente relativista, por otro, alejarse de la concepción exclusivamente formal de la pauta de gestión democrática puede indicar elementos importantes para mejorar las metodologías deliberativas sobre la política urbana, permitiendo avanzar en su implementación y prevenir mejor sus posibles límites y riesgos.

En ese sentido, identificar el proceso legislativo revisional y su fundamento en la directriz de gestión democrática tiene un gran potencial para avanzar en la comprensión del Derecho Urbanístico y sus características, ya que establece una

2 Desde la implementación del Estatuto de la Ciudad, ha sido posible identificar situaciones en las que la Administración Pública municipal no ha podido verificar el cumplimiento de la directriz de gestión democrática en la implementación de la política urbana. Un caso emblemático ocurrió en el municipio de Florianópolis/SC entre 2004 y 2018, en el que la falta de gestión democrática efectiva fue la causa de una acción civil pública iniciada por el Ministerio Público Federal bajo el N° 5021653-98.2013.404.7200/SC (Santos; Morales, 2019).

posible relación entre el diseño institucional legislativo y las características necesarias para aumentar la legitimidad y mejorar la política urbana.

3 El proceso legislativo revisional y la garantía del derecho a las ciudades sostenibles

Entre las directrices de política urbana, el Estatuto de la Ciudad (Ley n. 10.257/2001, art. 2, I) prevé la garantía del derecho a ciudades sostenibles. Como se pretende desarrollar, esa directriz puede ser identificada como fundamento de la necesidad de revisión periódica de la planificación establecida en la legislación urbana. En los términos del art. 2 (Brasil, 2001):

Art. 2: La política urbana tiene como objetivo organizar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, a través de las siguientes directrices generales:

I – garantizar el derecho a ciudades sostenibles, entendido como el derecho al suelo urbano, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a las infraestructuras urbanas, a los transportes y servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras.

El objetivo de este apartado es destacar el concepto de ciudad sostenible y presentar sus elementos constitutivos como base del deber de revisión periódica del Plan Director, dirigido a los órganos estatales, y un derecho de carácter difuso para la sociedad civil.

El problema formulado puede resumirse en las siguientes preguntas: ¿Cuál es la relación entre la característica revisional de la legislación urbanística y la garantía del derecho a la ciudad sostenible? ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de esa relación con respecto al proceso legislativo del urbanismo?

Según Choguill (2003), el concepto de ciudad sostenible es reciente, lo que dificulta su definición. Una de las fuentes explicativas de tal formulación procede de la proximidad temática entre el Derecho Urbanístico y el Derecho Ambiental, aunque eso no debe significar que la idea de sostenibilidad ambiental pueda transponerse automáticamente al concepto de ciudades sostenibles.

Un hito en el reconocimiento del principio de desarrollo sostenible en el Derecho Medioambiental fue el *Informe Brundtland*, elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y publicado en 1987.

El concepto de desarrollo sostenible se encuentra en muchos tratados medioambientales y otros instrumentos, incluidos varios concluidos en el periodo anterior a la publicación del *Informe Brundtland* en 1987. Sin embargo, este informe se

considera comúnmente como el punto en el que el desarrollo sostenible se convirtió en un objetivo amplio de la política mundial y puso a la comunidad internacional en el camino que condujo al “derecho internacional en el ámbito del desarrollo sostenible” (SANDS *et al.*, 2012, p. 9, traducción libre)³.

El *Informe Brundtland* define el desarrollo sostenible como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Brundtland *et al.*, 1987, p. 16). El principio de sostenibilidad se caracteriza por el reconocimiento de que los recursos naturales disponibles para el uso y la explotación humana son limitados. En ese sucinto concepto hay dos puntos que merecen un análisis detallado, lo que permite dividirlo en tres partes, dos polarizadas en torno al presente y una tercera que se refiere a la posible tensión del presente en relación con el futuro.

Contiene en su seno dos conceptos: (1) el concepto de “necesidades”, en particular las necesidades esenciales de los pobres del mundo, a las que debe darse prioridad absoluta; y (2) la idea de las limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social a la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras (Sands *et al.*, 2012, p. 206, traducción libre)⁴.

El primer aspecto, es decir, la ecuación entre desarrollo y necesidad, puede presentar obstáculos importantes para su superación. Evidentemente, el cuestionamiento debe dirigirse a identificar a los destinatarios de este desarrollo y, posteriormente, a responder a esa pregunta tan importante: ¿a qué necesidad se refiere el concepto?

La tensión entre desarrollo y necesidad es recurrente y se plantea en diversos ámbitos. El término “desarrollo” forma parte del debate sobre el desarrollo económico, cuyos bienes naturales son fuente de explotación constante. Conviene subrayar que el concepto de sostenibilidad no se opone al desarrollo, sino que pretende establecer límites y prudencia en su explotación. Los grupos que promueven el desarrollo no suelen coincidir con los grupos que tienen necesidades vitales en relación con la naturaleza, ya que en ese punto existe una tensión social y económica. Si, por un lado, el principio de desarrollo sostenible limita el desarrollo

3 “The concept of sustainable development is found in many environmental treaties and other instruments, including several concluded in the period prior to the publication of the Brundtland Report in 1987. Nevertheless, the Brundtland Report is commonly viewed as the point at which sustainable development became a broad global policy objective and set the international community on the path that led to ‘international law in the field of sustainable development’” (Sands *et al.*, 2012, p. 9).

4 “It contains within it two concepts: (1) the concept of ‘needs’, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given; and (2) the idea of limitations imposed, by the state of technology and social organization, on the environment’s ability to meet present and future needs” (Sands *et al.*, 2012, p. 206).

de quienes explotan los recursos naturales, por otro, los grupos caracterizados por la vulnerabilidad encuentran en el mismo principio de desarrollo sostenible una garantía de legitimidad para la explotación de los recursos naturales para satisfacer sus necesidades.

La segunda parte del principio de desarrollo sostenible se refiere a la polarización entre la explotación del presente y la garantía de que esos bienes naturales también estarán disponibles para el futuro, expresamente prevista en el art. 2 del Estatuto de la Ciudad. Se trata del debate intergeneracional, que identifica a las generaciones futuras como acreedoras del bien jurídico protegido, ya sea el medio ambiente o las ciudades sostenibles. Precisamente por su carácter intergeneracional, el principio de desarrollo sostenible no es definitivo, lo que evita una interpretación estanca del principio de desarrollo sostenible, pues de lo contrario la interpretación del presente pondrá en peligro la interpretación del principio por las generaciones futuras.

Aquí es importante presentar algunos elementos de la noción de sostenibilidad en el contexto del Derecho Ambiental. Según Machado (2013, p. 71),

la noción de sostenibilidad se basa al menos en dos criterios: en primer lugar, las acciones humanas se analizan ahora en función de sus efectos en el tiempo cronológico, ya que esos efectos se estudian en el presente y en el futuro; en segundo lugar, al intentar hacer un pronóstico del futuro, habrá que investigar qué efectos continuarán y cuáles serán las consecuencias de su duración.

Como aclara Machado (2013), el principio de sostenibilidad está directamente relacionado con el paso del tiempo, ya que para medir la garantía de sostenibilidad es necesario tener en cuenta las relaciones entre el pasado, el presente y el futuro. Además, cabe destacar que el concepto de sostenibilidad surgió como referencia a la utilización prolongada en el tiempo de un determinado bien, sin agotar su potencial, y posteriormente se vinculó a la idea de desarrollo sostenible, como un desafío a implementar por las sociedades contemporáneas. Así, según Machado (2013, p. 76), se entiende que:

El principio de desarrollo sostenible es una combinación de varios elementos o principios: la integración de la protección del medio ambiente y el desarrollo económico (principio de integración); la necesidad de preservar los recursos naturales en beneficio de las generaciones futuras (equidad intergeneracional); el objetivo de explotar los recursos naturales de forma sostenible (uso sostenible) y, por último, el uso equitativo de los recursos (equidad intrageneracional).

Como se desprende del concepto anterior, el principio de sostenibilidad tiene una relación intrínseca con el concepto de intergeneracionalidad, cuando un

determinado bien jurídico se identifica como propiedad de las generaciones presentes, así como de las generaciones futuras.⁵ El debate sobre la intergeneracionalidad tiene una complejidad significativa para el Derecho y las teorías democráticas, ya que existe un interés en garantizar el poder de decisión y uso de las generaciones presentes. Por otro lado, también hay que procurar que este poder no se utilice de forma que suprima la esfera deliberativa de las generaciones futuras, lo que provocaría un daño democrático inevitable.

¿Y cuál es la relación entre el concepto de ciudades sostenibles, la sostenibilidad y el deber de revisar el Plan Director en el plazo definido por la ley? La respuesta está en la dificultad de las definiciones perentorias de la política urbana, ya que los parámetros de sostenibilidad para decidir cuál es el derecho a las ciudades sostenibles deben definirse cada generación. Tal relación presenta la necesidad de revisión periódica de la legislación urbanística, característica peculiar de ese ámbito jurídico, de innegable sofisticación legislativa, pero que puede conducir a la inseguridad jurídica.

Si bien en un principio no existía conexión entre sostenibilidad y medio ambiente, posteriormente se reconoció ese enfoque y se estableció un importante vínculo entre el Derecho urbanístico y el Derecho Medioambiental, especialmente en lo que respecta al concepto de urbanismo sostenible, que considera las exigencias actuales de los espacios urbanos y los aspectos intergeneracionales como elementos a tener en cuenta a la hora de aplicar la política urbanística.

Todos los derechos relacionados con el desarrollo urbano, así como el proceso de creación de ciudades sostenibles, deben tener en mente no sólo a la generación actual, sino también, y, sobre todo, a las generaciones futuras. En términos de planificación urbana y evolución de las ciudades, puede decirse, sin temor a equivocarse, que el presente vuela, y en cada momento presente debe vislumbrarse ya el futuro. Lo que funciona para el presente puede no funcionar para el futuro. Esta es la razón por la que el Poder Público necesita prever la protección que también merecen las generaciones futuras, y esto sólo puede hacerse, por supuesto, con una buena planificación (Carvalho Filho, 2013, p. 47-48, adaptado).

5 Al igual que el Estatuto de la Ciudad (Ley n. 10.257/2001), investigadores jurídicos utilizan el término “ciudades sostenibles”. Por otro lado, los urbanistas utilizan más a menudo la expresión “planificación sostenible”, con el fin de evitar la connotación de ciudad sostenible como algo listo y acabado, para dar preferencia al concepto de planificación sostenible como proyección de la intervención humana y estatal en el espacio urbano a partir de un programa que tiene en cuenta la sostenibilidad en su elaboración. Según Gomes y Zambam (2018, p. 324), el concepto de ciudad sostenible fue establecido internacionalmente a partir de las Conferencias HABITAT (I – Canadá/1976; II – Estambul/1996; III – Nueva York – Comité Preparatorio/2001).

En el ámbito del Derecho Urbanístico, la difícil relación entre desarrollo y sostenibilidad se pone claramente de manifiesto cuando la directriz urbanística establece la necesidad de garantizar ciudades sostenibles, entendidas como aquellos espacios que facilitan el acceso al derecho al suelo urbano, la vivienda, el saneamiento ambiental, las infraestructuras urbanas, el transporte y los servicios públicos, el trabajo y el ocio, para las generaciones presentes y futuras.

Aquí, otro concepto correlativo y llamativo es la noción de desarrollo ecológicamente equilibrado, que es un típico concepto jurídico abierto e indeterminado, de modo que el intérprete puede hacer el juicio adecuado de la realidad concreta a la norma o a los principios jurídicos.

Ora, la expresión ecológicamente equilibrado es un típico concepto jurídico indeterminado, concebido de forma ambigua para permitir la mayor plasticidad posible de la norma, como instrumento de apertura constitucional. La inexactitud de la norma es, por tanto, funcional para que pueda adaptarse a nuevas contingencias técnicas, históricas y sociales. En cualquier caso, esta indeterminación, en lugar de llevar al intérprete a la parálisis, lo convierte en un agente activo en la realización del medio ambiente ecológicamente equilibrado, ya que tendrá que identificar los valores que se adaptan al precepto constitucional en cada situación (Rodríguez, 2009, p. 2.349, adaptado).

La expresión “ecológicamente equilibrado” sirve para ejemplificar el alejamiento de las certezas, ya que es muy difícil definir qué práctica se considera ecológicamente equilibrada de forma definitiva. Eso se debe a que no es posible ignorar el paso del tiempo como posibilidad de corrección de los análisis realizados anteriormente, así como la aparición de nuevos criterios de análisis a los que pueden dar lugar el debate científico y el desarrollo tecnológico.

El concepto de medio ambiente ecológicamente equilibrado sirvió de base para el desarrollo del principio de desarrollo sostenible, cuyo concepto puede identificarse como una derivación del objetivo de mantener una relación entre los seres humanos, la sociedad y la naturaleza de forma ecológicamente equilibrada para las generaciones actuales y futuras.

En el ámbito del Derecho Urbanístico, el impacto del principio de sostenibilidad no puede considerarse adjetivo, sino que, por el contrario, el concepto tiene una función principiológica y es una directriz fundadora de la legislación urbanística, lo que justifica su referencia expresa en el Estatuto de la Ciudad y su incidencia en la necesidad de revisar periódicamente la legislación urbanística.

El principio de desarrollo sostenible debe equipararse al Derecho a la Ciudad, ya que la tensión entre el desarrollo y la necesidad de aprovechar las potencialidades de la ciudad presenta ejemplos concretos en el ámbito del Derecho Urbanístico,

pues la ausencia de desarrollo puede ser fatal para la actividad económica del municipio. Y el carácter intergeneracional de la ciudad sostenible también es difícil de equilibrar, entre los intereses de explotar la ciudad en el presente y las dificultades de garantizarla para las ciudades futuras.

El desarrollo urbano aislado no es suficiente, porque hay medidas que sólo parecen reflejar desarrollo, pero que no aportan ningún beneficio a la comunidad, y a veces incluso le causan graves perjuicios. Por otra parte, el bienestar tiene que ser general, colectivo, y no se puede favorecer a pequeños grupos por su propia conveniencia en detrimento del desarrollo de la ciudad. Una ciudad sostenible es precisamente aquella que observa ese equilibrio (Carvalho Filho, 2013).

Por lo tanto, es necesario reconocer que garantizar el derecho a ciudades sostenibles no es una elaboración voluntaria y fácilmente realizable, ya que implica tantas cuestiones relacionadas con el proceso de toma de decisiones sobre cómo utilizar la ciudad en el presente y de qué recursos dispondrán los habitantes en el futuro. De ese modo, el análisis de Foladori (2001) acierta al señalar las controversias que rodean al concepto de sostenibilidad, debido a la compleja dinámica entre las formas de explotación del medio ambiente y el potencial de recuperación que también se desarrolla. Otro elemento traído por el autor tiene que ver con los cambios en las concepciones sociales y humanas de la relación de la sociedad con la naturaleza, y cómo el reconocimiento de los límites físicos de los bienes naturales impacta en la definición y extensión del concepto de sostenibilidad y, para el tema que interesa en este trabajo, en relación con el derecho a garantizar ciudades sostenibles.

Esas características corroboran la necesidad de una revisión legislativa del Plan Director en un plazo de diez años, porque en ese tiempo pueden surgir muchas variables que deben tenerse en cuenta para garantizar el derecho a unas ciudades sostenibles. Ahora bien, si la cuestión es compleja e ineludible, sólo la deliberación democrática puede satisfacer la necesidad de legitimar el proceso de toma de decisiones sobre el Plan Director.

Así pues, si el desafío es grande y su aplicación posible, la directriz que aquí se presenta sirve de referencia analítica para el contenido del Plan Director aprobado. En tal sentido, es imperativo referirse al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que elaboró la Agenda 2030, en vigor desde 2016, cuyo Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 (ODS 11) proporciona las siguientes justificaciones para la necesidad de garantizar ciudades y comunidades sostenibles:

Más de la mitad de la población del planeta vive en zonas urbanas. En 2050, esta cifra alcanzará los 6,5 mil millones de personas, dos tercios de toda la humanidad.

El desarrollo sostenible no puede lograrse sin una transformación significativa de la forma en que se construyen y gestionan los espacios urbanos.

El rápido crecimiento de las ciudades en el mundo en desarrollo, junto con el aumento de la migración del campo a la ciudad, ha provocado una expansión de las ciudades. En 1990, había diez megaciudades con más de 10 millones de habitantes o más. En 2014, había 28 megaciudades, en las que vivían más de 453 millones de personas.

La pobreza extrema se concentra a menudo en los espacios urbanos y los gobiernos nacionales y locales luchan por dar cabida a la creciente población de estas zonas.

Hacer que las ciudades sean más seguras y sostenibles significa garantizar el acceso a una vivienda adecuada y asequible y mejorar la calidad de las zonas degradadas, especialmente los barrios marginales. También implica invertir en transporte público, crear espacios verdes y mejorar la planificación y la gestión urbanas de forma participativa e inclusiva (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016, énfasis añadido).

La ODS 11 sirvió de base para la elaboración del documento resultante de la Conferencia de las Naciones Unidas Hábitat III, celebrada en la ciudad de Quito, Ecuador, en 2016, cuyo informe final se denominó *Nueva Agenda Urbana*, centrada en el concepto de ciudades sostenibles, en la que se pueden destacar los siguientes artículos:

9. La *Nueva Agenda Urbana* reafirma nuestro compromiso mundial de promover el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo hacia la consecución del desarrollo sostenible de forma integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, con la participación de todos los agentes pertinentes. La implementación de la *Nueva Agenda Urbana* contribuye a la implementación y localización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de manera integrada y al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, incluido la ODS 11 sobre hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

10. La *Nueva Agenda Urbana* reconoce que la cultura y la diversidad cultural son fuentes de enriquecimiento para la humanidad y constituyen una importante contribución al desarrollo sostenible de las ciudades, los asentamientos humanos y los ciudadanos para desempeñar un papel activo y único en las iniciativas de desarrollo. La *Nueva Agenda Urbana* también reconoce que la cultura debe ser considerada en la promoción e implementación de nuevos patrones de consumo y producción sostenibles que contribuyan al uso responsable de los recursos y aborden los impactos adversos del cambio climático.

11. Compartimos una visión de ciudades para todos, que alude a la igualdad de uso y disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, con miras a promover la inclusión y garantizar que todos los habitantes, de las generaciones presentes y futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan habitar y producir ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, saludables, accesibles física y

económicamente, resilientes y sostenibles para fomentar la prosperidad y la calidad de vida para todos. Tomamos nota de los esfuerzos realizados por algunos gobiernos nacionales y locales para integrar esta visión, conocida como el “derecho a la ciudad”, en su legislación, declaraciones políticas y estatutos (Naciones Unidas, 2017).

Se puede observar que, teniendo en cuenta el consenso expresado en esos documentos globales, el concepto de ciudades sostenibles se aproxima no sólo al reconocimiento de los desafíos inherentes a una perspectiva de garantía de la estructura urbana para una población creciente, sino también a la preservación de ese bien jurídico para las poblaciones futuras.

Con ello, la directriz de política urbana del derecho a la ciudad sostenible puede entenderse como una justificación del revisionismo legislativo del Plan Director, para que el difícil equilibrio entre desarrollo y sostenibilidad de los recursos urbanos pueda ser disfrutado y garantizado para las generaciones presentes y futuras, a partir de un proceso de deliberación democrática periódica, aunque sea reconociendo su corrección y manteniendo su contenido.

4 El principio de revisionismo legislativo: aspectos positivos y negativos

Como ya se ha explicado, desde la promulgación del Estatuto de la Ciudad (Ley n. 10.257/2001), la legislación urbanística utiliza de manera recurrente un método que permite la revisión periódica de los institutos de política urbanística. En el ámbito urbanístico, como se explicará más adelante, es común que diversas leyes relacionadas establezcan revisiones del contenido de la respectiva legislación. Este trabajo se centra en el Estatuto de la Ciudad (Ley n. 1.057/2001), pero también es posible mencionar la Política Nacional de Saneamiento Básico (Ley n. 11.445/2007, art. 15, § 4)⁶, la Política Nacional de Residuos Sólidos (Ley n. 12.305/2010, art. 15)⁷, la Política Nacional de Movilidad Urbana (Ley n.

6 Sección II

Del Plan Nacional de Residuos Sólidos

Art. 15: El Gobierno Federal elaborará, bajo la coordinación del Ministerio del Medio Ambiente, el Plan Nacional de Residuos Sólidos, que tendrá vigencia indefinida y un horizonte de 20 (veinte) años, a ser actualizado cada 4 (cuatro) años, con contenido mínimo:

§ 4 Los planes de saneamiento básico serán revisados periódicamente, en un plazo no superior a 4 (cuatro) años, antes de la elaboración del Plan Plurianual (Brasil, 2007).

7 Sección II

Del Plan Nacional de Residuos Sólidos

Art. 15: El Gobierno Federal elaborará, bajo la coordinación del Ministerio del Medio Ambiente, el Plan Nacional de Residuos Sólidos, que tendrá vigencia indefinida y un horizonte de 20 (veinte) años, a ser actualizado cada 4 (cuatro) años, con contenido mínimo (Brasil, 2010).

12.587/2012, art. 24, § 3, XI⁸, entre otras. Como se ve, contrariamente a la tendencia de mantener el contenido de la ley hasta que sea derogada por una norma posterior, la legislación urbanística establece plazos de revisión.

Teniendo en cuenta la especificidad de esa normativa, y para evitar que tenga un efecto negativo en la mejora de la política urbanística, es pertinente analizar los aspectos positivos y negativos derivados de tal característica.

Como aspecto positivo, es necesario destacar la sofisticación de ese instituto urbanístico, que diferencia esos momentos legislativos del debate sobre cuestiones ordinarias. De ese modo, la fundamentación de los procesos legislativos de revisión en las directrices de la gestión democrática de la ciudad y la garantía del derecho a la ciudad sostenible sirven de contribución normativa a los cambios y ratificaciones que tendrán lugar en el Plan Director. Además, si la revisión es un deber de los órganos estatales, como establece la ley, es un derecho real de carácter difuso para la sociedad civil, con el fin de mejorar la política urbana.

En el lado negativo, existe la posibilidad de inseguridad jurídica, ya que la reformulación periódica del contenido del Plan Director, del Plan de Movilidad y del Plan de Saneamiento, entre otros, podría dar lugar a una sensación de inestabilidad e inseguridad institucional, que pondría en peligro una de las funciones de la ley en las sociedades contemporáneas.

La inseguridad jurídica se ha utilizado a menudo en detrimento de la organización de los espacios urbanos. Esa inestabilidad conduce a comportamientos depredadores del potencial de las ciudades por parte de grupos que no apuestan por una mejor planificación. Así, Maricato (2017) señaló acertadamente que reconocer que un aparato legislativo por sí solo no es suficiente para mejorar la política urbana, ya que su implementación debe darse bajo un constante debate y fiscalización pública.

En un sentido macro, a desarrollar en futuros trabajos, de tales aspectos positivos y negativos de los procesos de revisión legislativa pueden relacionarse con las técnicas legislativas en materia urbana con el fin de potenciar sus cualidades y minimizar sus riesgos. En este artículo, reconocer la existencia de esa singularidad y sus características es una contribución propuesta para avanzar en el debate sobre la dogmática jurídica del Derecho Urbanístico.

⁸ Política Nacional de Movilidad Urbana – Ley n. 12.587/2012.

Art. 24: El Plan de Movilidad Urbana es el instrumento de implementación de la Política Nacional de Movilidad Urbana y debe incluir los principios, objetivos y directrices de esa Ley, así como:

§ 3 El Plan de Movilidad Urbana deberá ser compatibilizado con el Plan Director Municipal, existente o en elaboración, en el plazo máximo de siete años, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley. (Redacción dada por Medida Provisoria n. 818, de 2018).

XI – el sistema de evaluación, revisión y actualización periódica del Plan de Movilidad Urbana en un plazo no superior a 10 (diez) años (Brasil, 2012).

Consideraciones finales

El artículo se centró en la legislación urbanística, con el objetivo de destacar un rasgo específico caracterizado por la necesidad de su revisión periódica. Se propuso denominar a esa característica principio de revisionismo legislativo, que puede conceptualizarse como la garantía de revisión periódica del planeamiento urbanístico establecida en la legislación urbanística, que se fundamenta en las directrices de la gestión democrática y en la garantía del derecho a ciudades sostenibles.

Como resultado, el trabajo lleva a la conclusión de que la hipótesis que justifica el principio del revisionismo en la directriz de la gestión democrática tiene fuertes argumentos en lo que respecta a la legitimación del proceso de toma de decisiones, así como a la posibilidad de que un abanico más amplio de grupos pueda participar en el proceso de planificación urbana.

En cuanto a la directriz del derecho a la garantía de ciudades sostenibles, la revisión del planeamiento urbanístico es fundamental para evaluar el difícil equilibrio entre facilitar el acceso al suelo urbano, la vivienda y el saneamiento ambiental en el presente y preservar las infraestructuras urbanas para las generaciones futuras.

Más importante que ser reconocido como un principio de dogma jurídico, el revisionismo debe afirmarse como un derecho de los habitantes de las ciudades, como una garantía de participación en el análisis periódico del planeamiento urbanístico, y una prevención de su inoperatividad por el paso del tiempo.

Así, si la revisión periódica es un deber para los órganos estatales, para la sociedad civil es un derecho de naturaleza difusa, que aporta elementos normativos relevantes a esos momentos de revisión y debate de la legislación urbanística, e incluso es susceptible de protección por la Ley de Acción Civil Pública (Ley n. 7.347/1985). Son muchas las consecuencias de tal reconocimiento, por ejemplo, que la institución del proceso legislativo revisional no sea concebida como una decisión arbitraria de los órganos estatales, así como que las deliberaciones estén condicionadas a elementos normativos derivados de las directrices de la gestión democrática y de la garantía de ciudades sostenibles.

Por otro lado, prescindir de esa aportación a la interpretación principialista del deber de revisión periódica de la legislación urbanística conlleva el riesgo de inseguridad jurídica, que puede derivarse de las constantes revisiones legislativas en los más variados ámbitos de la legislación, dando lugar a decisiones casuísticas que dificultan el desarrollo de una política urbanística más cualificada.

En sociedades democráticas altamente plurales, donde el paso del tiempo afecta directamente a la configuración de los espacios urbanos, es necesario reconocer esos elementos de la legislación urbanística, que al establecer el deber de revisión periódica de la legislación pone de manifiesto la especificidad de esos procesos legislativos, basados en la gestión democrática y en la garantía de ciudades sostenibles, como elementos relevantes para la mejora de la política urbanística, con legitimidad democrática y planificación sostenible.

Referencias

- ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, 2 jan. 2002. Disponible en: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5122659/mod_resource/content/1/arnstein_uma_escada_da_participacao_cidada.pdf. Acceso: 5 de diciembre. 2023.
- BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (org.). *O Estatuto da Cidade*: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90. Disponible en: https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Imagens/CityStatuteofBrazil_Port_Ch5.pdf. Acceso: 3 de diciembre. 2023.
- BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acceso: 2 de diciembre. 2023.
- BRASIL. *Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acceso: 2 de diciembre. 2023.
- BRASIL. *Lei n. 12305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm. Acceso: 15 de diciembre. 2020.
- BRASIL. *Lei n. 12.587, de 3 janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n. 3.326, de 3 de junho de 1941, e n. 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis n. 5.917, de 10 de setembro de 1973, e n. 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm. Acceso: 2 de diciembre. 2023.
- BRUNDTLAND, G. H. *et al. Our common future*: by world commission on environment and development. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- BUCCI, M. P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- CARVALHO FILHO, J. S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 566 p.

- CARVALHO, H. S.; CASIMIRO, L. M. S. M.; MACHADO, R. R. C. Building sustainable cities along the dimensions of Democracy. *Sequência*, Florianópolis, v. 44, n. 93, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/92618>. Acesso: 2 de dezembro. 2023.
- CONSANI, C. F. *O paradoxo da democracia constitucional: uma análise da tensão entre o direito e a política a partir da filosofia política e constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- CHOGUILL, C. L. Cidades sustentáveis e política urbana: considerações sobre a política urbana nacional no Brasil. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 67-82, 2003.
- DAHL, R. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- DUMMEL, M.; SANTOS, S. M. Direito à Cidade e movimentos sociais urbanos: reforma urbana e legislação urbanística no contexto da transição democrática. In: CARVALHO, C.; GRASSI, K.; SOBRINHO, S. F. C. G. *Vidas urbanas e as vidas nas cidades: regimentos urbanos, ambientais, seletividade e violências*. Caxias do Sul: Educus, 2018. p. 153-168.
- FOLADORI, G. *Controvérsias sobre a sustentabilidade: La coevolución sociedad-naturaleza*. Zacatecas: Universidad Autonoma de Zacatecas, 2001.
- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. *Participação e deliberação: teorias democráticas e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004. p. 173-209.
- GOMES, D; ZAMBAM, N. J. Sustentabilidade do espaço urbano: novas tecnologias e políticas públicas urbanístico-ambientais. *Revista do Direito a Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 310-334, 2018.
- JUSTEN FILHO, M. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Grupo GEN, 2023. (e-book)
- LOPES, G. B. D. B.; DI BERNARDI, J. C. Legislação ambiental e urbanística brasileira: conflitos ambientais dos grandes empreendimentos imobiliários em Florianópolis. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 44, p. 209-229, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2286>. Acesso: 10 de outubro. 2022.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MANSSONETTO, L. F. Direito Urbanístico – Notas Epistemológicas. In: BELLO, E.; KELLER, R. J. *Curso de Direito à Cidade: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 273-292.
- MARICATO, E. *Impasses da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2017.
- MIGUEL, L. F. *Consenso e conflito na democracia contemporânea*. São Paulo: Unesp, 2017.
- OLIVEIRA FILHO, J. T. A dimensão jurídico-normativa e constitucional da regulação urbanística: elementos para a caracterização do Direito Urbanístico Constitucional. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 1, n. 2, p. 57-78, 2006.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Nova Agenda Urbana: Declaração de Quito sobre cidades e assentamento urbanos para todos*. São Paulo: ONU, 2017.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Objetivo 11: Cidades e comunidades sustentáveis*. Brasília, DF: PNUD Brasil, 2016. Disponível em: <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/ciudades-comunidades-sostenibles>. Acesso: 9 de dezembro. 2023.
- PRZEWORSKI, A. Ama a incerteza e serás democrático. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 2, n. 9, p. 36-46, jul. 1984. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5308723/mod_resource/content/1/03_ama_a_incerteza.pdf. Acesso: 5 de dezembro. 2023.

PRZEWORSKI, A. *Democracia e mercado: no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

RODRIGUES, G. A. Do meio ambiente. In: BONAVIDES, P.; MIRANDA, J.; AGRA, W. de M. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 2.343-2.369.

SANDS, P. et al. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SANTOS, S. M.; MORALES, A. M. M. Gestão democrática da política urbana e cultura política não democrática: uma análise da aprovação do Plano Diretor de Florianópolis (2006-2009). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, X, 2019. *Anais [...]*. Palmas, 22 a 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177206-gestao-democratica-da-politica-urbana-e-cultura-politica-nao-democratica--uma-analise-da-aprovacao-do-plano-diret/>. Acesso: 5 de diciembre. 2023.

SANTOS, S. M.; OLIVEIRA, C. L. Pré-compromisso constitucional e democracia: uma análise conceitual a partir das obras de John Elster, Stephen Holmes e Jeremy Waldron. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 38, n. 1, p. 214-232, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/471/360>. Acesso: 5 de diciembre. 2023.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Unesp, 2017.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOBRE EL AUTOR

Samuel Santos

Doctor en Derecho por la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis/SC, Brasil. Máster en Teoría y Filosofía del Derecho por la UFSC. Docente en programas de grado y posgrado en la Faculdade de Direito CESUSC, Florianópolis/SC, Brasil. Coordinador del Grupo de Investigación Democracia y Separación de Poderes.

Participación del autor

El autor participó en todas las etapas de preparación de este artículo.

Cómo citar este artículo (ABNT):

SANTOS, S. El proceso legislativo revisional de la política urbana y sus fundamentos: democracia y sostenibilidad. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 21, e212459, 2024. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2459>. Acesso em: día de mes. año.