

## CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO

## CITY: SPACE FOR DIALOGUE AND HUMAN DEVELOPMENT

Émilien Vilas Boas Reis<sup>1</sup>Stephanie Rodrigues Venâncio<sup>2</sup>**Resumo**

O presente trabalho objetiva demonstrar, por meio de análise doutrinária, a essencialidade de um desenvolvimento urbano capaz de atender as demandas sociais concretas, que dizem respeito ao direito à educação, saúde, saneamento básico, lazer, trabalhos, entre outros, concretizando este desenvolvimento através do efetivo planejamento das políticas urbanas, destacando-se, para tanto, a essencialidade da gestão compartilhada da cidade, através dos mecanismos de participação, a exemplo das audiências públicas, conduzindo a atuação estatal a uma gestão eficiente da cidade.

**Palavras-chave:** Cidade; Planejamento; Desenvolvimento Sustentável.

**Abstract**

The present work article aims to demonstrate, through a doctrinal analysis, the essentiality of an urban development capable of addressing concrete social demands, which concern the right to education, health, basic sanitation, leisure, work, among others, concretizing this development through of the effective planning of urban policies, highlighting the essentiality of the shared management of the city, through the mechanisms of participation, such as public hearings, leading the state to efficient management of the city, legitimizing the performance of power public, which must be closely linked to social desires, demonstrating the State's obligation to implement public policies aimed at guaranteeing the well-being of all.

**Keywords:** City; Planning; Sustainable Development.

**INTRODUÇÃO**

A cidade, entendida como o meio que propicia o desenvolvimento da vida humana, é compreendida, na atualidade, também, como um ambiente de exclusão e degradação. Através dessa perspectiva, mostra-se essencial a alteração dos atuais paradigmas dominantes do conhecimento, fundados na razão tecnicista que degrada e subjuga, impondo-se a emergência de um novo olhar sobre o outro e sobre o meio em que se vive.

---

<sup>1</sup> Pós-doutor em Filosofia pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto (Portugal). Professor de Filosofia e Filosofia do Direito da Graduação e do Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: mboasr@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: ste\_rodrigues06@yahoo.com.br

Jürgen Habermas, ao evidenciar o diálogo como uma outra dimensão da razão, estabelece as bases da sua Teoria do Agir Comunicativo, que emerge na tentativa de afastar as bases da racionalidade científica, que até então fundava o conhecimento humano, pautada na relação objetivante entre sujeito e objeto, onde há subjugação, pelo sujeito, do meio e do outro, em uma relação de dominação e superioridade.

Para tanto, o diálogo apresenta-se como uma nova forma de conhecimento, fundando-se na relação entre os sujeitos que se vinculam pelo diálogo na busca pelo entendimento mútuo.

É através da teoria do agir comunicativo que Habermas estabelece as bases do princípio do discurso, que assume, por sua vez, o contorno de um princípio da democracia, impondo-se uma vinculação entre o discurso e o Direito, entendido este como o meio hábil a propiciar a ação comunicativa, mostrando-se possível a elaboração de uma norma jurídica fundada no consenso entre os indivíduos.

Enquanto espaço de diálogo e exercício das atividades humanas, as cidades refletem a própria materialização do direito à uma vida com dignidade, oportunizando aos indivíduos estruturas sociais, capazes de garantir o desenvolvimento pleno das capacidades humanas, motivo pelo qual o diálogo entre os indivíduos, que se compreendem enquanto atores sociais responsáveis pela cidade, mostra-se primordial na consecução das políticas públicas essenciais ao desenvolvimento humano.

Aliado à participação popular na gestão do meio ambiente urbano, o planejamento da atuação estatal apresenta-se como um importante mecanismo de aprimoramento e eficiência da atividade exercida pela Administração Pública, tornando-se essencial uma gestão participativa planejada capaz de atender verdadeiramente aos anseios básicos da população que diga respeito à garantia de uma vida com dignidade.

Ao se falar em formulação planejamento das políticas públicas há de se destacar a indispensabilidade de uma atuação estatal eficiente, capaz de direcionar o aparelho estatal na construção de uma cidade integradora e ambientalmente sustentável, restando evidente que o incremento dos mecanismos de participação popular, a exemplo das audiências públicas, mostra-se essencial na construção do sentimento de identidade dos indivíduos, que também se tornam responsáveis pelo meio onde vivem e passam a se reconhecer enquanto corresponsável das políticas urbanas a serem implementadas.

A hipótese proposta é a de que os indivíduos, ao participarem das discussões da elaboração das políticas urbanas mostram-se cientes do seu papel de ator social responsável

pela cidade, evidenciando a importância do fortalecimento dos mecanismos de participação popular na gestão da cidade, onde a disputa de interesses privados e públicos dá lugar ao diálogo na construção de uma cidade integradora com serviços públicos eficientes.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo demonstrar, através do método indutivo-dedutivo, a essencialidade de uma gestão participativa da cidade, capaz de abranger os anseios dos indivíduos, bem como as necessidades e limitações da administração pública, direcionando a atuação estatal na formulação e implantação de políticas públicas urbanas capazes de satisfazer, de forma eficiente e integradora, os anseios e direitos da vida na cidade.

## A CIDADE: ESPAÇO DE CONVIVÊNCIA

Ao enunciar a linguagem como uma nova perspectiva do conhecimento e da ação humana, direcionada ao entendimento entre os indivíduos na busca pela otimização de suas capacidades e, por consequência, aprimoramento da sua relação com o outro e com o meio, a cidade revela-se como o espaço propício ao desenvolvimento desse diálogo, que deve pautar-se, inexoravelmente, na integração dos sujeitos e no cuidado com o meio.

A própria Constituição Federal, ao assegurar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, dispõe a respeito da garantia, aos indivíduos, de condições de vida com dignidade, que devem ser consubstanciadas na efetivação dos direitos fundamentais, a exemplo do direito à moradia, à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer, todos que dizem respeito à qualidade de vida digna (BRASIL, 1988).

Enquanto espaço de convivência dos indivíduos, dotada de toda uma infraestrutura composta por bens e serviços públicos que têm por objetivo o bem-estar de seus habitantes, a cidade é compreendida, na atualidade, como o *habitat* natural do homem, onde os indivíduos exercitam suas capacidades em busca da “sadia qualidade de vida”, conforme destaca José Roberto Marques (2010, p. 97).

Em sua gênese, a cidade surge diante da necessidade dos indivíduos de manterem suas condições de vida como alimentação, moradia, vestuário, segurança, entre outros elementos, que somente poderiam ser assegurados, conforme destaca Platão, a partir da união de esforços e características diversas, em que cada indivíduo seria capaz de desempenhar atividades essenciais à subsistência humana. É através, portanto, desta integração dos indivíduos em um espaço de desenvolvimento comum que a cidade pode ser compreendida como o espaço

possibilitador do diálogo, eis que permite aos seus integrantes a construção conjunta do meio social (PLATÃO, 2000).

É inserido nessa perspectiva de essencialidade da cidade para a subsistência dos indivíduos, que Aristóteles defendeu a vida na cidade por tornar o homem completo, eis que permite o desenvolvimento integral de suas capacidades. Em outras palavras, a vida em sociedade está atrelada à própria natureza humana (ARISTÓTELES, 2000).

A cidade é, desde a antiguidade, compreendida como espaço de convivência e subsistência, capaz de propiciar aos indivíduos um desenvolvimento conjunto por meio da união das potencialidades, concretizadas nas atividades desempenhadas por cada um, seja o comerciante, o guarda, o governante, o artista, o produtor, que formam a estrutura indispensável à existência humana.

Ao longo da história, as cidades passaram por inúmeras transformações de ordem estrutural, institucional, religiosa e valorativa, capazes de reacender, a cada período, o questionamento a respeito da imprescindibilidade da vida em sociedade. Tais transformações, contudo, são inerentes à própria evolução humana, conforme destaca Fustel de Coulanges.

As grandes transformações, de tempos em tempos surgidas na constituição das sociedades, não podem aparecer como efeito nem do acaso, nem só da força. A causa que as produz deve ter algo de poderoso, devendo residir no próprio homem. Se as leis da associação humana já não são as mesmas da antiguidade, o motivo está em que algo do próprio homem se transformou. (COULANGES, 1995, p. 12)

Por óbvio, mostra-se impossível delimitar a compreensão da cidade somente em relação a certos períodos da história. No entanto, revela-se primordial ressaltar alguns elementos originais das aglomerações urbanas capazes de possibilitar uma compreensão elevada a respeito da essencialidade do meio urbano na contemporaneidade.

### **A cidade, suas transformações e perspectivas**

As transformações urbanas ocorridas nos últimos séculos evidenciaram o dinamismo da cidade, que absorveu características de inúmeros períodos históricos que hoje refletem em sua constituição. Em relação à sua constituição histórica, a cidade pode ser compreendida, primitivamente, como espaço de estabilidade e movimento, cujas características mais significativas decorrem do mundo animal, no qual certas espécies tendem a criar laços de fixação em determinadas localidades para se alimentarem e reproduzirem, conforme destacado por Lewis Mumford:

A vida humana agita-se entre dois polos: movimento e repouso. O contraste entre essas duas situações pode ser explicado pelo rompimento original entre protozoários, quase todos de movimentos livres, que constituíram o reino animal, e os organismos relativamente sésseis, que pertencem ao reino vegetal. Os primeiros, como ocorre à ostra, tornam-se às vezes superadaptados a uma posição fixa e perdem a faculdade do movimento, ao passo que muitas plantas se libertam, em certo grau, por meio de raízes subterrâneas e acima de tudo, pelo desligamento e migração de sementes. Em todos os níveis de vida troca-se mobilidade por segurança ou, ao contrário, a imobilidade pela aventura. (MUMFORD, 1998, p. 11)

Tais características, absorvidas pela cidade, no entanto, não implicam na afirmação de uma continuidade biológica do reino animal, conforme adverte Mumford, sendo certo que tais observações dizem muito mais respeito a um “exemplo de paralelismo e de convergência” (MUMFORD, 1998, p. 12).

Distanciando-se das características do reino animal, o autor apresenta características próprias das aglomerações humanas, que diz respeito aos cemitérios e templos, que demonstram o fascínio do homem pelos mortos e cultos respectivos, que dizem respeito aos “marcos aos quais provavelmente retornavam os vivos, a intervalos, a fim de comungar com os espíritos ancestrais ou aplacá-los”, asseverando, ainda, que “a cidade dos mortos antecede à cidade dos vivos”, enquanto ponto de fixação e retorno (MUMFORD, 1998, p. 13).

Antes mesmo que a cidade seja um lugar de residência fixa, começa como um ponto de encontro aonde periodicamente as pessoas voltam: o imã precede o recipiente, e essa faculdade de atrair os não residentes para o intercurso e o estímulo espiritual, não menos do que para o comércio, continua sendo um dos critérios essenciais da cidade, testemunho do seu dinamismo inerente, em oposição a forma de aldeia fixa e contida em si mesma, hostil ao forasteiro. O primeiro germe da cidade é, pois, o ponto de encontro cerimonial, que serve de meta para a peregrinação: sítio ao qual a família ou os grupos de clãs são atraídos, a intervalos determinados e regulares, por concentrar, além de quaisquer vantagens naturais que possa ter, certas faculdades ‘espirituais’ ou sobrenaturais, faculdades de potência mais elevada e maior duração, de significado cósmico mais amplo do que os processos ordinários da vida. (MUMFORD, 1998, p. 16)

Seja em relação aos traços primitivos da cidade, que dizem muito a respeito da constituição das aglomerações urbanas, seja em relação ao desenvolvimento das características dela ao longo dos séculos, observa-se uma crescente interação entre as relações humanas, que demandam, de forma crescente, uma estrutura própria destinada a atender suas necessidades vitais. A cidade revela-se, assim, para além de um espaço destinado à fixação e aos cultos, tornando-se meio primordial de desenvolvimento das dimensões da vida (MUMFORD, 1998).

Esse avanço das aglomerações urbanas, enquanto núcleos de desenvolvimento da vida humana, não diz respeito somente ao aumento numérico da população da urbe, mas sim porque tornam possível a transformação da vida daqueles indivíduos antes compreendidos pela aldeia, que passam a desenvolver novas e mais complexas potencialidades (MUMFORD, 1998).

Nenhum aumento numérico haveria, com toda probabilidade, de bastar para transformar uma aldeia numa cidade. Essa modificação requeria um desafio exterior que violentamente arrancasse a comunidade das preocupações centrais com a reprodução e nutrição; uma finalidade que fosse além da mera sobrevivência. (...) Na evolução emergente, a introdução de um novo fato não faz apenas aumentar a massa existente, mas produz uma transformação geral, uma nova configuração, que altera suas propriedades. Potencialidades que não podiam ser reconhecidas na fase pré-emergente. (...) Os antigos componentes da aldeia foram transportados ao novo plano e incorporados na nova unidade urbana; contudo, graças a ação de novos fatores, foram eles recompostos num padrão mais complexo e instável que o da aldeia e, apesar disso, de uma forma que promoveu ulteriores transformações e desenvolvimentos. A composição humana da nova unidade tornou-se igualmente mais complexa; além do caçador, do camponês e do pastor, outros tipos primitivos introduziram-se na cidade e emprestaram sua contribuição à sua existência: o mineiro, o lenhador, o pescador, cada qual levando consigo os instrumentos, habilidades e hábitos de vida formados sob outras pressões (...). (MUMFORD, 1998, p. 37)

Dentro dessa perspectiva de meio hábil ao desenvolvimento das potencialidades humanas, antes não visualizadas em outras formas de aglomeração ou fixação humana em um território, a cidade corresponde, nos dizeres de Mumford, “à verdadeira expansão das capacidades humanas em todas as direções” (MUMFORD, 1998, p. 38), possibilitando o desenvolvimento dos transportes, da comunicação, da engenharia civil, da produção agrícola, entre outros.

Toda essa primeira fase de evolução abriu o caminho para o desenvolvimento das cidades como hoje são compreendidas, enquanto núcleos de convivência e desenvolvimento humano, sendo certo que a crescente necessidade de expansão comercial e política foi impulsionada, nos dizeres de Lewis Mumford, pelo capitalismo, que transformou a realidade urbana até então existente, com a ampliação do mercado, da indústria e do próprio espaço urbano (MUMFORD, 1998, p. 445).

No século XVII, o capitalismo alterara toda a balança de poder. A partir daquela época, o estímulo à expansão urbana veio principalmente dos mercadores, dos financistas e dos senhores de terras, que serviam às suas necessidades. Somente no século XIX foram aquelas forças grandemente aumentadas, pela pressão da invenção mecânica e do industrialismo de larga escala. (MUMFORD, 1998, p. 445)

Em busca de um largo avanço da economia capitalista, o meio urbano deu lugar a uma nova estrutura capaz de atender as necessidades do mercado, seja com o direcionamento das atividades para o subúrbio ou com a demolição das velhas estruturas ou a ocupação delas “com uma densidade muito maior do que aquela para a qual tinham sido – numa época supostamente mais pobre – projetadas. A demolição urbana e a substituição tornaram-se duas das principais marcas da nova economia” (MUMFORD, 1998, p. 448).

Destacando o impacto estrutural da economia capitalista no meio urbano, Mumford demonstra o desequilíbrio social decorrente da nova ordem implantada:

Em relação à cidade, o capitalismo foi, desde o princípio, anti-histórico: e quando suas forças se consolidaram, no decorrer dos últimos quatro séculos, seu dinamismo destruidor havia aumentado. As constantes humanas não tinham lugar no esquema capitalista: ou melhor, as únicas constantes que reconhecia eram a avareza, a cupidez e o orgulho, o desejo de dinheiro e de poder. A condição do sucesso pecuniário era desprezar o passado, porque se tratava de um fato consumado, e acolher o novo, simplesmente porque era um afastamento e, por conseguinte, uma nova oportunidade de empreendimento lucrativo. No interesse da expansão, o capitalismo estava preparado para destruir o mais satisfatório equilíbrio social. (MUMFORD, 1998, p. 449)

Aqui, mais uma vez, mostra-se possível refletir a respeito da racionalidade tecnicista, que avança ao longo dos tempos, subjugando o meio e os indivíduos, através de uma razão manipulatória centrada na relação objetivante entre os sujeitos (LEFF, 2000). Nesse contexto, a cidade passa a experimentar uma configuração diferente daquela até então existente, fundada no comércio e população locais, perdendo sua autonomia e autossuficiência, conforme enfatizado por Lewis Mumford, em que a nova estrutura econômica introduz “um elemento de instabilidade, aliás, de corrosão ativa”, alterando, assim, toda a base da urbe (MUMFORD, 1998, p. 451).

É em razão de uma exaltação do desenvolvimento urbano pautado na especulação e no lucro em detrimento do valor das tradições urbanas, que o capitalismo “tendeu a dismantelar toda a estrutura da vida urbana e colocá-la numa nova base impessoal: o dinheiro e o lucro”, alterando, por completo, a sociedade urbana, que passou a identificar a cidade como algo efêmero, eis que entendida como mero produto (MUMFORD, 1998, p. 451).

O crescimento dos centros urbanos, a partir do século XIX, apresentou particularidades próprias em relação às novas demandas sociais e econômicas da época, notadamente no que diz respeito ao aumento da população urbana, o que influenciou diretamente a industrialização de outras localidades até então predominantemente rurais, a exemplo da Inglaterra, onde

“chegou-se a verificar que mais de oitenta por cento de toda a população vivia em centros de mais de dois mil e quinhentos habitantes” (MUMFORD, 1998, p. 485).

Embora a cidade seja preexistente ao processo de industrialização, este é, nos dizeres de Henri Lefèbvre, “o motor das transformações da sociedade”, eis que traz consigo o processo de urbanização, com aumento da população urbana, em razão do desenvolvimento de novos centros e o incremento de novas atividades, emergindo daí uma nova forma de vida, de modo que a indústria passa a construir “seus próprios centros urbanos” (LEFEBVRE, 2001, p. 15).

Ao que o autor denomina de fenômeno urbano, compreende-se uma expansão da cidade, tanto no que diz respeito ao aumento da população, quanto no tocante ao incremento do mercado e na diversidade de atividades, deixando para trás os “antigos gêneros de vida”, trazendo consigo uma nova realidade urbana, que passa a ser compreendida como um novo “modo de viver mais ou menos intenso ou degradado: *a sociedade urbana*” (LEFEBVRE, 2001, p. 19, grifo do autor).

Por óbvio, o adensamento demográfico alterou por completo a estrutura urbana, de modo que o incremento da economia, através da industrialização, mostrou-se essencial para o atendimento das novas demandas sociais. No entanto, nem mesmo com todos os avanços econômicos e estruturais, foi possível compreender a cidade como uma “unidade social e política”, sendo certo que,

exceto no caso de serviços públicos tais como condutos de gás, encanamento de água e equipamentos sanitários, muitas vezes tardiamente introduzidos, muitas vezes malfeitos, sempre mal distribuídos, a cidade industrial não podia reclamar quaisquer melhoramentos importantes em relação à pequena cidade do século XVII. Na verdade, as metrópoles mais ricas e “progressistas” muitas vezes negavam-se as necessidades elementares da vida, tais como a luz e o ar, que até mesmo aldeias atrasadas ainda possuíam. (MUMFORD, 1998, p. 487)

Partindo dessa nova compreensão da cidade, enquanto simples meio necessário à expansão e ao desenvolvimento urbano de ordem estritamente econômica, os laços até então existentes entre os habitantes da *urbe*, como solidariedade, comunhão e proximidade, foram cedendo lugar ao ímpeto capitalista de acumulação de riqueza, distanciando cada vez mais os indivíduos da sua relação com o próprio meio que estão inseridos. Destacando o isolamento dos indivíduos, Mumford assevera:

A metrópole, em sua fase final de desenvolvimento, torna-se um artifício coletivo para fazer funcionar esse sistema irracional e para dar àqueles que são, na realidade, as suas vítimas a ilusão de poder, riquezas e felicidades, de se encontrarem no próprio pináculo do desenvolvimento

humano. Mas, na realidade, suas vidas acham-se constantemente em perigo, sua riqueza é insípida e efêmera, seu lazer é sensacionalmente monótono e sua patética felicidade maculada por constantes e justificadas antecipações de violência e morte súbita. Cada vez mais, verificam ser 'estranhos e receosos', num mundo que não foi feito por eles: um mundo que responde cada vez menos ao comando humano direto, cada vez mais vazio de significado humano. (MUMFORD, 1998, p. 589)

Refletindo sobre a crise experimentada pelos centros urbanos, em decorrência de um crescimento econômico flagrantemente desconsiderador das demandas sociais, destaca-se uma análise realizada pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), ocorrido na Grécia no ano de 1933, e que delimitou bem a situação urbana vivenciada em algumas cidades, embora os problemas decorrentes sejam características recorrentes nos centros urbanos da atualidade:

A maioria das cidades estudadas oferece hoje uma imagem do caos. Essas cidades não correspondem, de modo algum a sua destinação, que seria satisfazer as necessidades, primordiais, biológicas e psicológicas de sua população (...). Todas testemunham o mesmo fenômeno: a desordem instituída pelo maquinismo em uma situação que comportava até então uma relativa harmonia; e também a ausência de qualquer esforço sério de adaptação. Em todas essas cidades o homem é molestado. Tudo que o cerca sufoca-o e esmaga-o. Nada do que é necessário a sua saúde física e moral foi salvaguardado ou organizado (...). A cidade não corresponde mais a sua função, que é a de abrigar os homens, e abrigá-los bem. (IPHAN, 1933)

Denota-se, assim, que, além do rompimento dos laços sociais antes visualizados no espaço urbano, o simples crescimento da cidade em termos econômicos impede um avanço conjunto de todos os setores da sociedade, emergindo dessa estrutura os crescentes e frequentes problemas urbanos da atualidade que dizem respeito a um adensamento demográfico que não é acompanhado pelo aprimoramento da estrutura urbana que diga respeito à garantia de direitos fundamentais, relacionados ao próprio bem-estar dos indivíduos na cidade.

No que diz respeito ao Brasil, o crescimento das cidades também não foi acompanhado por um aprimoramento da estrutura urbana, o que acabou por viabilizar o crescimento da cidade irregular, conforme sustenta Celso Antônio Pacheco Fiorillo, onde a população, não abrangida pela cidade regular, organiza-se por conta própria na qual "o terreno é ocupado sem um título jurídico, as casas são construídas com recursos próprios, os serviços faltam ou são introduzidos a seguir, com critérios totalmente diversos daqueles que valem para o resto da cidade" (FIORILLO, 2012, p. 32).

Corroborando a precariedade da estrutura urbana em atenção às crescentes demandas sociais, dados do IBGE apontam, em 2010, um déficit habitacional no Brasil de 6,490 milhões de unidades, déficit esse acompanhado pela ausência de serviços públicos básicos como energia elétrica, transporte, saneamento básico entre outros (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

Nesse sentido impõe-se, mais do que o equilíbrio do crescimento, a orientação dele “na direção do desenvolvimento”, o que significa “prospectar as novas necessidades, sabendo que tais necessidades são descobertas no decorrer de sua emergência e que elas se revelam no decorrer da prospecção” (LEFEBVRE, 2001, p. 124).

Impõe-se, de fato, o desenvolvimento do meio urbano em atenção às demandas sociais que dizem respeito à garantia concreta dos direitos fundamentais aplicáveis à cidade que dizem respeito ao saneamento básico, saúde, transporte, habitação, entre outros, restando essencial uma análise reflexiva da cidade por ser “o local por excelência da vivência humana” (REIS, 2013, p. 46).

É certo, contudo, que apenas analisando determinados períodos do contexto histórico da criação e desenvolvimento dos centros urbanos, não seria possível observar as dificuldades, os avanços, os retrocessos e o legado das cidades antigas para o mundo contemporâneo.

Tal análise sucinta, contudo, mostra-se primordial e suficiente para demonstrar alguns dos caminhos até então percorridos pelos indivíduos na cidade, buscando-se mecanismos capazes de direcionar as atuais estruturas urbanas em busca de possibilitar condições de vida dignas aos indivíduos, demonstrando a necessidade de fortalecimento do sentimento de pertencimento em relação ao espaço urbano.

Lewis Mumford, ao asseverar que a principal razão da cidade é a eclosão de todas as dimensões da vida, pretende demonstrar que nela os indivíduos são capazes de alcançar o progresso conjunto, através de uma “participação consciente” (MUMFORD, 1998, p. 621), onde todos, e cada um, mostram-se responsáveis pela construção e avanço de mecanismos e elementos básicos de sobrevivência.

Enquanto meio possibilitador do avanço integrado das capacidades humanas, a cidade deve ser compreendida, na atualidade, como espaço de inclusão, abrangendo todos os seus elementos que digam respeito à vida do indivíduo, seja o ambiente de trabalho, a escola, os espaços públicos e a própria moradia. Tal concepção se fortalece através dos laços de pertencimento, tornando um imperativo o “direito de que cada um se desenvolva segundo suas próprias potencialidades, recebendo iguais possibilidades de crescimento” (FARINA; TRARBACH, 2009).

O espaço é um elemento fundamental da identificação dos cidadãos com as cidades, seja nos seus espaços públicos, como as praças e os parques, nas suas construções referenciais das várias formas de viver, nos espaços do bairro ou mesmo nas suas moradias. Na construção da nossa identidade vários sentidos desempenham o papel e nos ligam às pessoas, às coisas e aos acontecimentos, mas o espaço é um dos principais. É por meio da lembrança dos lugares que as nossas experiências se fixam na memória e na nossa sensibilidade. Pertencer a uma cidade, a um estado ou a uma nação não é apenas uma condição legal, mas principalmente o compartilhamento de experiências e de vivência dos lugares. (ANDRADE, 2009, p. 03)

Ainda sobre o sentimento de pertença, destaca-se:

Mesmo num tempo de multiterritorialidades, em que muitos têm a possibilidade de habitar diversas cidades ao longo da vida, seja em sucessão ou em alternância, pela mudança definitiva de residência, como pelo turismo, pela dupla residência, ou até por força das deslocações de trabalho que podem ou não ser diárias, regra geral, a principal cidade de referência para cada um de nós é a "nossa cidade", ou seja, a cidade onde nascemos e/ou habitamos, a que melhor conhecemos e relativamente à qual comparamos todas as demais (...) Por isso, além de a mesma cidade ser apreendida sempre parcialmente, de forma relativamente fugaz e de modo diferente pela mesma pessoa se chove ou faz sol, é dia ou noite, dia de trabalho ou fim-de-semana, Inverno ou Verão, ela também é diferente entre vários observadores, na comparação com a cidade implícita de cada um. (FERNANDES; MEIRINHOS, 2008, p. 129)

Partindo de tais premissas, verifica-se que a cidade, espaço de convivência humana, pressupõe ampla compatibilização entre desenvolvimento econômico, proteção dos recursos naturais e garantia de direitos individuais e difusos. É nesse sentido que a transformação da cidade depende, primordialmente, de políticas públicas eficientes, que garantam o bem-estar de todos, conforme destaca Fiorillo:

A política urbana estabelece como um dos princípios o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A *plenitude* vislumbrada pela norma encontra-se satisfeita quando do efetivo respeito aos preceitos trazidos pelos arts. 5º e 6º da Constituição Federal. Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, *caput*), bem como quando garante a todos um *piso vital mínimo*, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º. (FIORILLO, 2013, p. 557, grifos do autor)

No que diz respeito à infraestrutura urbana, o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, I, prevê, como objetivo das políticas urbanas, a ordenação do pleno desenvolvimento das funções da cidade, destacando Fiorillo que:

O direito à infraestrutura, como direito material metaindividual organizado a partir da tutela jurídica do meio ambiente artificial, revela a necessidade de uma *gerência* da cidade por parte do Poder Público municipal, vinculada a planejamentos previamente discutidos não só com o Poder Legislativo, mas com a população, com a utilização de instrumentos que possam garantir a gestão democrática das cidades (...), exatamente no sentido de integrar juridicamente as cidades brasileiras ao Estado Democrático de Direito. (FIORILLO, 2012, p. 114, grifo do autor)

Cabe ao Poder Público, portanto, através de políticas urbanas devidamente planejadas, viabilizar a observância efetiva da função social da cidade, garantindo aos indivíduos condições de vida com dignidade.

### PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO PARTICIPATIVA: GARANTIA DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

Compreendida como espaço social de convivência, a cidade desempenha, na atualidade, papel significativo na vida dos indivíduos, englobando elementos indispensáveis à existência digna, que diz respeito ao ambiente familiar, de trabalho, lazer, escolar, etc.

Nos termos enunciados por José Afonso da Silva, embora existam diversas concepções<sup>3</sup>, os centros urbanos, no Brasil, apenas são considerados cidades quando “seu território se transforma em Município”, extraindo-se, daí, que “*Cidade*, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população” (SILVA, 2010, p. 26, grifo do autor), abrangendo, ainda, as construções e os serviços públicos.

O conceito de urbanismo, conforme destaca Silva, diz respeito à cidade, estando intimamente relacionado com as necessidades humanas decorrentes da vida em sociedade, empregando-se o termo urbanização “para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural”, dizendo respeito à verdadeira “concentração urbana” (SILVA, 2010, p. 26), que ultrapasse o percentual de 50%, em relação ao meio rural.

O grande marco do processo de urbanização das cidades foi a Revolução Industrial (SILVA, 2010), que alavancou o crescimento populacional em razão da maciça oferta de trabalho. No Brasil, a urbanização ocorreu, primordialmente, a partir da década de 1930 (MURAD, 2010), em decorrência, também, da crescente oferta de trabalho no meio urbano, e do desenvolvimento de ordem econômica, que alavancou o crescimento das cidades.

---

<sup>3</sup> O autor destaca o conceito demográfico, ou quantitativo de cidade; o conceito econômico e o sistêmico (SILVA, 2010, p. 24).

Contudo, a urbanização das cidades, notadamente no que diz respeito ao Brasil, não foi acompanhada por um aprimoramento da estrutura urbana, revelando-se, nesse sentido, prematura, eis que “decorreu de fatores nem sempre desenvolvimentistas, como o êxodo rural, por causa da má condição de vida no campo e da liberação de mão-de-obra em razão da mecanização da lavoura ou da transformação das plantações em campos de criação de gado” (SILVA, 2010, p. 27), verificando-se um adensamento demográfico incompatível com o espaço urbano, conforme destaca Rafael Augusto Silva Domingues:

São inegáveis os efeitos negativos que a urbanização desenfreada proporciona. A expansão das favelas, a precariedade de transportes públicos, a ausência de espaços recreativos para as crianças e adolescentes, a impossibilidade de absorção de toda a mão de obra existente nas cidades, etc., são alguns dos inúmeros problemas produzidos por esse fenômeno, sem contar ainda os efeitos reflexos que tudo isso traz, como a marginalização, a violência urbana, os problemas de saúde, enfim, a degradação do meio ambiente e da qualidade de vida da população. (DOMINGUES, 2011, p. 61)

É diante desse crescimento desequilibrado das cidades que o processo de urbanização no Brasil gerou problemas de ordem socioambiental, provocando verdadeira “desorganização social”, nos dizeres de José Afonso da Silva, “com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e saneamento básico”, entre outros (SILVA, 2010, p. 27).

Sobre a desconsideração das questões sociais e ambientais, José Roberto Marques (2010, p. 91) sustenta que “a cidade criada para suprir as necessidades do homem e proporciona-lhe bem-estar e segurança acabou revelando-se um importante elemento que contra ele age, deteriorando sua qualidade de vida”.

Em razão desse crescimento desordenado das cidades, decorrente da urbanização, mostrou-se primordial uma verdadeira readequação estrutural dos centros urbanos, através da *urbanificação*, compreendida como um “processo de reorganização das cidades” (DOMINGUES, 2011, p. 89), capaz de adequar os espaços urbanos em atenção às demandas sociais. Urbanificar seria, portanto, reorganizar o espaço urbano, em detrimento dos problemas decorrentes do processo de urbanização.

O processo de urbanificação é realizado através de técnicas do urbanismo, entendido como “conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida” (DOMINGUES, 2011, p. 89), compatibilizando, assim, o desenvolvimento das cidades e a qualidade de vida dos indivíduos.

Sobre o urbanismo enquanto ação estatal direcionada à adequação dos espaços urbanos, assevera Rafael Augusto Silva Domingues:

O urbanismo, enquanto ciência e técnica, requer assim ações concretas capazes de alcançar os seus fins, quais sejam, organizar os espaços habitáveis. A essas ações é que se dá o nome atividade urbanística, que tem por objeto a) o planejamento urbanístico; b) a ordenação do solo; c) a ordenação urbanística de áreas de interesse especial; d) a ordenação urbanística da atividade edilícia; e) os instrumentos de intervenção urbanística. (DOMINGUES, 2011, p. 89)

Compreender o urbanismo enquanto técnica de reorganização do espaço urbano demanda o reconhecimento, por parte do poder público, da indispensabilidade de uma atuação pautada em bases sólidas de planejamento urbano capaz de direcionar o crescimento das cidades em atenção ao meio, bem como em relação às expectativas sociais. A esse respeito, Víctor Carvalho Pinto ressalta que o urbanismo constitui verdadeira técnica para a promoção dos interesses difusos dos habitantes da cidade, asseverando que ele:

já demonstrou ser capaz de propiciar boa qualidade de vida, por meio da organização de espaços belos, agradáveis e funcionais. Trata-se de uma técnica que se aperfeiçoa a cada dia e que tende a corrigir seus próprios defeitos na medida em que novos métodos são utilizados e avaliados. Um urbanismo consciente de suas limitações poderá exercer uma correção parcial das falhas de mercado, sem com isso torna-se instrumento de grupos econômicos e políticos melhor organizados. (PINTO, 2014, p. 71)

É objetivando a concretização dessa organização da cidade, por meio de técnicas que envolvem conceitos urbanísticos e legais, que o urbanismo se utiliza das políticas urbanas como instrumento de “ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso ‘espaço’ entre os diversos usos que o disputam” (PINTO, 2014, p. 46), dizendo respeito à compatibilização entre as demandas sociais e a infraestrutura pública existente.

Impõe-se, ainda, a análise sobre a indispensabilidade de um desenvolvimento sustentável, capaz de integrar e compatibilizar crescimento econômico e a essencial proteção concreta dos direitos e garantias socioambientais, destacando-se, para tanto, a sustentabilidade como ação direcionada à manutenção do desenvolvimento do planeta, levando-se em conta “a capacidade de regeneração dos ecossistemas e as necessidades das futuras gerações” (RODRIGUES; LUMERTZ, 2014, p. 116).

A atuação planejada da Administração Pública deve, ainda, estar pautada, conforme enfatizado anteriormente, na efetiva gestão democrática do espaço urbano, sendo certo que a participação dos indivíduos no planejamento e elaboração das políticas urbanas mostra-se primordial na vinculação do gestor público em atenção aos anseios sociais que envolvam direitos fundamentais básicos ligados à garantia de condições de vida digna, que envolva direito à moradia, ao saneamento básico, ao transporte, à educação, à saúde, entre outros.

Sobre a indispensabilidade da participação popular no planejamento das ações estatais, cumpre destacar a lição de Émilien Vilas Boas Reis, segunda a qual o debate público é “uma característica fundamental da cidade” (REIS, 2014, p. 31), mostrando-se primordial a vinculação do gestor público em relação aos anseios sociais expressados através dos instrumentos de participação já previstos no ordenamento jurídico.

Denota-se, de fato, a essencialidade das ações estatais direcionadas, de forma efetiva, à adequação dos espaços urbanos, de modo a garantir condições de vida digna aos indivíduos, impondo-se, ainda, a intrínseca consideração do espaço natural em que a cidade está inserida, tornando necessária uma crescente compatibilização entre o desenvolvimento urbano, proteção do meio ambiente e garantia de direitos fundamentais, motivo pelo qual se mostra primordial o planejamento das atividades estatais que digam respeito à estrutura urbana e seu entorno.

### **Urbanismo e competência estatal no planejamento das cidades**

O artigo 1º, da Constituição Federal, reconhece a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, assegurando a todos, no artigo 6º,<sup>4</sup> o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, entre outros, resguardando, assim, o direito à sadia qualidade de vida, preconizado no art. 225 (BRASIL, 1988).

Ao Poder Público incumbe uma atuação positiva direcionada à garantia dos elementos indispensáveis às condições de vida com dignidade, entendida como aquela que proporciona aos indivíduos o bem-estar preconizado pela Constituição Federal, enquanto função estatal.

No tocante à essencial atuação estatal direcionada à efetiva consagração dos direitos fundamentais sociais, Enzo Bello assevera que “a simples existência de normas constitucionais que consagrem direitos sociais de cidadania não garante a sua conseqüente implementação concreta no mundo dos fatos, pois direitos não são auto-realizáveis e demandam mobilização política e social para serem concretizados em níveis democraticamente satisfatórios” (BELLO, 2010, p. 200), destacando-se, para tanto, a atuação dos entes federados em matéria urbanística, eis que diz respeito à orientação do Poder Público em atenção às demandas urbanas sociais.

---

<sup>4</sup> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Nos dizeres de José Afonso da Silva, as normas urbanísticas são compulsórias, por regularem uma função pública, e constitucionais, previstas nos artigos 21, XX e XXI; 22, IX; 23, III, VI e IX; 24, I, VI, VII; 25, §3º; 30, VIII e IX e 182<sup>5</sup> (SILVA, 2010), essenciais à administração pública dos espaços urbanos.

A forma de Estado Federal, implantada pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, fundamenta-se na essencial cooperação dos entes federados, na busca por unidade e equilíbrio, sendo certo que a repartição de competências se mostra como um instrumento de controle e solidez. Nesse sentido, a competência do Município na gestão e no planejamento da cidade demonstra a concretização dessa repartição de competência, direcionada ao fortalecimento do poder regional.

Mesmo diante dessa peculiaridade da gestão do espaço urbano, em razão da proximidade do poder municipal em relação às demandas sociais, destaca-se a importância de uma cooperação entre todos os entes federados no que diz respeito ao planejamento da cidade, de forma que União, Estados e Municípios passam a atuar conjuntamente na

---

<sup>5</sup> Art. 21. Compete à União: (...)

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)

IX – diretrizes da política nacional de transportes;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (...)

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 30. Compete aos Municípios: (...)

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

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 e garantir o bem-estar de seus habitantes.

construção de um projeto integrado de desenvolvimento urbano, implantando os mecanismos necessários à garantia de direitos sociais, com o direcionamento das políticas públicas ao atendimento das demandas básicas ligadas à mobilidade urbana, ocupação do solo, habitação, preservação do meio ambiente, entre outros.

Sobre a cooperação dos entes federados na concretização do desenvolvimento urbano adequado, assevera Benevenuto Santos que “as políticas de desenvolvimento regional devem ser elaboradas e implementadas dentro dos marcos do sistema federal, ou seja, com a coordenação e cooperação da União e todos os entes federados” (SANTOS, 2006, p. 12), garantindo, além da elaboração de políticas públicas condizentes com as necessidades sociais, um desenvolvimento urbano integrado e equânime entre as regiões do país.

O próprio texto constitucional, ao enunciar as bases legais da política de desenvolvimento urbano, prevê a elaboração de planos federais, estaduais e municipais, com vistas à elaboração de políticas públicas condizentes com a realidade social.

A esse respeito, enuncia José Afonso da Silva:

Com base na Constituição de 1988, já se pode falar na implantação de um sistema de planos estruturais, porque ela fundamenta a construção de um sistema de planos urbanísticos hierarquicamente vinculados, de modo que os de nível superior sirvam de normas gerais e diretrizes para os inferiores, enquanto estes concretizem, no plano prático e efetivo, as transformações da realidade urbana, em vista de objetivos predeterminados. (SILVA, 2010, p. 104)

Embora seja possível concluir que a competência em matéria urbanística seja de todos os entes da federação (DOMINGUES, 2011), seja em atenção ao texto constitucional, seja em relação à essencial cooperação entre os entes, impõe-se destacar que “as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica” (SILVA, 2010, p. 63), em razão da proximidade do Poder Municipal em relação às questões urbanas que digam respeito aos enunciados constitucionais referentes ao ordenamento da cidade.

A esse respeito, Luigi Bonizzato sustenta:

A maior proximidade dos problemas sociais de sua região faz com que os Municípios tenham maior condição política e jurídica de enfrentar as mazelas urbanas e promover o desenvolvimento urbano. Não há dúvidas de que muito ainda deve evoluir a democracia brasileira, até que se chegue a um modelo em que a eficiência municipal respalde as normas constitucionais e infraconstitucionais (...). Mas, mesmo se estando distante, ainda, de um ponto ideal, não se pode negar a importância do papel municipal em matéria urbanística, conferida pelo próprio legislador constituinte (...). (BONIZZATO, 2010, p. 72)

Mostra-se, assim, primordial, por parte do Poder Público, e em conjunto com toda a sociedade, o planejamento das políticas de desenvolvimento urbano, capaz de alterar a realidade urbana insatisfatória, reordenando os espaços públicos e assumindo uma postura de gestão efetiva da cidade. Destacando a lição de Victor Carvalho Pinto, “uma melhor organização das cidades pode alterar significativamente a qualidade de vida no interior de uma mesma faixa de renda” (PINTO, 2014, p. 35), evidenciando-se, o planejamento, como um mecanismo de direcionamento da atuação estatal.

### **A formulação das políticas públicas urbanas**

O art. 182, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao dispor que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, impõe, ao poder público, uma atuação em consonância com as demandas sociais existentes na cidade, compreendendo-se, aqui, a disponibilização de recursos e estrutura indispensável a uma existência digna.

Victor Carvalho Pinto (2014), ao evidenciar o caráter instrumental das políticas urbanas, assevera que elas dizem respeito à provisão de bens coletivos e serviços públicos, objetivando a harmonização das demandas sociais por uma infraestrutura urbana.

Nos termos enunciados por José Matias-Pereira, o perfil multidimensional<sup>6</sup> das sociedades modernas implica em um crescente conflito de interesses, que é intermediado pelo poder público. As políticas públicas, dessa forma, são construídas “num campo tenso e de elevada densidade política” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 194), razão pela qual se mostram essenciais o direcionamento da atuação estatal na realização efetiva das demandas sociais.

Cabe ao Poder Público, portanto, através de políticas urbanas devidamente planejadas, viabilizar a observância efetiva da função social da cidade, garantindo aos indivíduos condições de vida com dignidade.

Em atenção à efetiva implantação das políticas urbanas, o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, estabelece diretrizes, a serem observadas pelo poder público, capazes de assegurar o pleno desenvolvimento das cidades, diretrizes essas que dizem respeito ao direito a cidades sustentáveis, à gestão democrática do espaço urbano, à essencial cooperação entre os

---

<sup>6</sup> Essa multidimensionalidade das sociedades decorre da característica multidimensional dos próprios indivíduos, conforme destaca Matias-Pereira, no que diz respeito ao sexo, cor, idade, religião, estado civil, nível de renda, profissão, escolaridade, origem, valores morais e éticos, aspirações, cultura, entre outros (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 194).

governos e a iniciativa privada no que diz respeito ao processo de urbanização, à oferta de equipamentos urbanos adequados aos interesses da população, à ordenação do uso do solo, bem como ao planejamento do desenvolvimento das cidades, capaz de direcionar a atuação estatal em atenção ao pleno desenvolvimento dos espaços urbanos.

Em relação às políticas públicas, elas podem ser compreendidas como o conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado que dizem respeito ao interesse público, estando vinculadas “à satisfação de direitos básicos da sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 204), a exemplo das políticas públicas sociais, que envolvam uma gama de ações que dizem respeito à saúde, educação, lazer, segurança, cultura, transporte, habitação, entre outros, sendo certo que há ainda políticas que dizem respeito à própria regulação estatal, como é o caso das políticas públicas monetárias, internacionais, entre outras.

É o que enfatiza José Matias-Pereira:

As políticas públicas, portanto, se apresentam como um elenco de disposições, medidas e procedimentos que espelham a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais no que dizem respeito às tarefas de interesse público. Nesse sentido, compreendem todas as ações de governo, divididas em atividades diretas de produção de serviço pelo próprio Estado e em atividades de regulação de outros agentes econômicos. Elas se concretizam por meio da ação efetiva de sujeitos sociais e atividades institucionais que as realizam em cada contexto e condiciona seus resultados. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 204)

Tratando-se especificamente das políticas públicas sociais, observa-se que elas dizem respeito à “redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico”, consistindo em uma verdadeira “atribuição, definida politicamente, de direitos e deveres legais dos cidadãos” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 226).

Enfatiza-se, desse modo, que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade são passíveis de concretização a partir de uma atuação estatal coordenada, em atenção às demandas sociais, implicando “a necessária atuação e intervenção dos entes federativos – no âmbito de suas competências – no sentido de planificar metas e ações” (DIAS, 2012, p. 19), de forma a compatibilizar o desenvolvimento das cidades e das demandas sociais por uma infraestrutura capaz de atender aos anseios dos habitantes por uma vida digna.

Mesmo diante da essencial formulação de políticas urbanas condizentes com os ditames legais que envolvam direitos socioambientais capazes de assegurar o bem-estar dos indivíduos, o crescimento desordenado das cidades, na atualidade, evidencia a completa inércia, por parte do poder público, no que diz respeito à infraestrutura urbana e ao uso e

ocupação do solo, o que acaba por impactar, de forma negativa, o espaço urbano, ocasionando o surgimento das cidades marginalizadas, paralelas, compreendidas como aquelas “despidas do mínimo básico (...), a exigir direitos outros indispensáveis, tais como o de alimentação, saúde, educação, mobilidade urbana, etc.” (CARVALHO; VENÂNCIO, 2015, p. 99).

Além da negativa de direitos indispensáveis à existência digna dos indivíduos, o surgimento dessa cidade paralela implica verdadeira degradação do meio ambiente, para além daquela já enfrentada pelo crescimento urbano desordenado, tornando-se “fator decisivo para a degradação ambiental e, por consequência, para a diminuição da qualidade de vida daqueles que habitam essas áreas” (DIAS, 2012, p. 30).

Ainda sobre o crescimento desordenado das cidades, destaca Daniella Maria dos Santos Dias:

As cidades informais, os espaços urbanos ocupados ‘de forma ilegal’ – que se caracterizam pela existência de favelas, de loteamentos irregulares, pela ocupação de terrenos abandonados, pela construção de moradias totalmente inadequadas à sobrevivência humana – são recorrentes na realidade urbana brasileira e refletem a falta de atuação estatal, de intervenção do poder público no sentido de ordenar o uso e ocupação do território urbano e mitigar os efeitos negativos do modelo econômico capitalista. Indispensável comentar que esses processos de ocupação foram acompanhados (e ainda são) de grande degradação e desequilíbrios ambientais, não somente aqueles produzidos sobre o meio ambiente natural em si, mas também aqueles provados pelo próprio processo de ocupação irregular, em que a maior parte das áreas utilizadas são normalmente inseguras para a sobrevivência humana. (DIAS, 2012, p. 30)

Impõe-se, de fato, a implementação, de forma igualitária e planejada, de políticas públicas capazes de alterar essa realidade urbana insatisfatória, com a valorização da vida e a busca pelo desenvolvimento urbano sustentável, que corresponda a um “direcionamento político que consiga a redefinição da valorização do espaço” (DIAS, 2012, p. 39), garantindo-se “a melhoria da qualidade de vida, a realização dos direitos e garantias fundamentais dos moradores dos espaços urbanos e rurais, para o presente e para o futuro, por meio de estratégias de ação, de políticas que criem mecanismos participativos de inclusão de grande parte da população” (DIAS, 2012, p. 40).

É em razão da flagrante inércia, por parte da administração pública, no que tange à concretização de políticas públicas capazes de garantir espaços urbanos adequados às necessidades dos indivíduos, que a noção de planejamento da atuação estatal ganha força no direcionamento do desenvolvimento da cidade em atenção às demandas sociais.

Enquanto instrumento do urbanismo, o planejamento urbano pode ser concebido como “um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos” (SILVA, 2010, p. 87), orientando a atividade estatal na alteração da realidade urbana insatisfatória, promovendo as necessárias alterações na infraestrutura da cidade, em busca do desenvolvimento socioambiental dos espaços urbanos.

No tocante à previsão legal da planificação da atuação estatal, leciona José Afonso da Silva:

O processo de planejamento encontra fundamento sólido na CF de 1988, que quando, no art. 21, IX, reconhece a competência da União para ‘elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social’, quer quando, no art. 174, §1º, inclui o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico (...), ou, ainda, quando mais especificamente atribui aos Municípios competência para estabelecer o planejamento e os planos urbanísticos para ordenamento do seu território (art. 30, VIII, e 182). (SILVA, 2010, p. 88)

Destaca-se que o processo de planejamento das políticas públicas não diz respeito aos atos arbitrários do poder público, que envolvam mera discricionariedade da atuação estatal, sendo concebido, na atualidade, como uma “imposição jurídica mediante a obrigação de elaborar planos” (SILVA, 2010, p. 88), que se orientam no estabelecimento de diretrizes e mecanismos capazes de direcionar a atividade do poder público na busca pelo desenvolvimento socioambiental da cidade.

De fato, é através do planejamento urbano que o Estado passa a atuar de forma eficiente na transformação da atual realidade urbana violadora de direitos fundamentais, decorrente do irracional processo de urbanização do país.

O planejamento urbano, nesse contexto, é compreendido como instrumento direcionador das ações estatais na correção das falhas decorrentes do processo de urbanização desordenada, bem como na concretização dos direitos sociais, conduzindo a cidade a níveis de desenvolvimento sustentável, de modo que ela passe a ser pensada de forma otimizada, direcionada ao fim precípua do Estado: o bem-estar dos seus habitantes, confirmando a lição de José Roberto Marques, segundo a qual “cidades planejadas significam melhor qualidade de vida para as gerações futuras” (MARQUES, 2010, p. 188).

Partindo-se para uma visão crítica do planejamento urbano realizado no Brasil, Luiz Henrique Antunes Alochio destaca:

Não se pode continuar acreditando cegamente na ilusão de que o planejamento pelo planejamento seja a solução. É preciso reconhecer, como adverte Hall, que o planejamento muitas vezes pode degenerar

‘numa máquina reguladora negativa, projetada para sufocar toda e qualquer iniciativa, toda e qualquer capacidade criadora’. Eckardt afirma que, invariavelmente, os planejadores esquecem que o sucesso de um planejamento não depende apenas do que é feito, mas de como é feito, no que deveria perder força a idéia ainda reinante de projetos predeterminados. (ALOCHIO, 2010, p. 87)

Evidencia-se, de fato, que o planejamento urbano sempre deve estar fundado em uma perspectiva dinâmica, de modo que também possa ser eficiente em relação aos anseios sociais que se modificam e evoluem em um curto espaço de tempo.

A esse respeito, Luiz Henrique Antunes Alochio também assevera que o planejamento da atuação estatal, notadamente no que diz respeito ao espaço urbano, deve orientar-se para o futuro, de modo a corresponder ao dinamismo social, levando em consideração “as temporalidades dos elementos economicamente hegemônicos da cidade” (ALOCHIO, 2010, p. 87).

O planejamento urbanístico emerge como instrumento essencial na transformação de uma realidade urbana insatisfatória, sendo certo que os planos municipais se mostram imprescindíveis na gestão eficiente das cidades, até mesmo pela própria proximidade do poder local com as necessidades e anseios sociais, conforme destacam Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão e Rosângela Maria de Azevedo Gomes:

Diante do quadro de incertezas acarretadas pelo atual quadro de desordem urbana, é que o papel do Município ganha notória relevância, diante da sua inata destreza na busca pelo desenvolvimento de políticas públicas (...). Nesta sua vocação natural, qualquer projeto, que vise superar o caos urbano, deve ter plena consciência da natureza e dinâmica locais em que se concentram os problemas de uma determinada cidade. (GOMES; PATRÃO, 2014, p. 51-52)

Ressalta-se, portanto, a função do Poder Público de planejamento de suas atividades, na consecução dos anseios sociais e na própria atuação da Administração Pública de forma eficiente e atenta aos anseios sociais, concluindo Mariana Mencio:

que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade expressamente relacionam, no âmbito do Direito Urbanístico, a função política, consistente na atividade de ordenação das cidades, por meio de planos, e a função administrativa, consistente na intervenção da propriedade privada, baseada na execução de Planos Diretores. (MENCIO, 2007, p. 28)

Ainda sobre o planejamento, destaca-se os desafios da administração pública no que tange ao desenvolvimento socioambiental dos centros urbanos na atualidade, em razão do adensamento demográfico cada vez mais acelerado, bem como a expansão e complexidade das necessidades humanas por equipamentos públicos mais aperfeiçoados e atuais, desafio este que “impõe aos governos e às administrações públicas a necessidade de repensar a questão da

governança e o modelo de gestão pública, ao mesmo tempo em que exige mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 1), evidenciando-se a essencialidade do aprimoramento da gestão pública no que diz respeito à oferta, aos indivíduos, de serviços públicos eficientes e de qualidade.

A função principal do Estado-nação no mundo contemporâneo – realizada por meio do governo e da administração pública – é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais. Deve preocupar-se, também, em gerar estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público que proporcionem as condições exigidas para atender às demandas da sociedade contemporânea. (...) O Estado, por meio da administração pública, tem a responsabilidade de atender às demandas da sociedade, com serviços público de qualidade e transparência. (...) Para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública, nos diferentes níveis, federal, estadual e municipal, necessita estar bem estruturada e, dessa maneira, atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 8).

A gestão pública é, nos dizeres de José Matias-Pereira, “uma questão de legalidade e legitimidade” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 9), impondo-se aos governantes uma atuação mais transparente, de modo a alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade na qualidade dos serviços públicos ofertados à população, criando um ambiente favorável para a inclusão social e o fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas.

O autor também destaca a imprescindibilidade de uma maior eficiência dos serviços públicos, de forma a atender satisfatoriamente as demandas sociais com fins de justiça social:

No processo das transformações que vêm ocorrendo no mundo, o Estado mantém um papel fundamental, que passa a demandar, entretanto, o desenvolvimento de novas capacidades e competências, para garantir maior efetividade nas suas ações. As decisões governamentais não podem ser regidas pelo improviso, pela pressão das necessidades e pelas mudanças conjunturais. Cada vez mais, é papel do Estado definir rumos sustentáveis, a médio e longo prazo, para atender às necessidades coletivas, buscando caminhos e oportunidades, aglutinando e coordenando atores. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 120)

Entre os benefícios do planejamento destaca-se a ascensão da eficiência, da eficácia e da efetividade da administração, eis que “contribui para evitar a desorganização nas operações, bem como para o aumento da racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos (...)” (MATIAS PEREIRA, 2012 p. 123).

Compreender o planejamento enquanto um instrumento de direcionamento da ação estatal implica, pois, em compreendê-lo não como “uma atividade que se esgote na concepção de um plano, de um programa, ou de um projeto”, mas sim uma função governamental “na busca da realização das mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico e

social” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 130), impondo-se salientar que não há desenvolvimento social desvinculado das questões ambientais.

Planejar significa, pois, otimização da ação estatal, que se volta à garantia da promoção do desenvolvimento socioambiental urbano, apresentando-se, o planejamento das políticas públicas, como “um instrumento básico para a consecução do bem-estar da coletividade” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 131), garantindo uma atuação do poder público condizente com as necessidades sociais.

Assim, a função de planejamento torna-se essencial, como proposta técnica consistente para a execução de políticas, contribuindo para uma organização dos serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos, cuidando de sua instrumentação econômico-financeira, avaliando os processos de redução ou elevação das desigualdades sociais, intermediando e zelando pelo compromisso de equidade de oportunidades, entre outros. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 129).

Partindo-se de tais considerações, a concretização de políticas urbanas, instrumentalizadas através do Plano Diretor, expressamente previsto no Estatuto da Cidade, mostra-se primordial no ordenamento das cidades, de modo a direcionar a atuação estatal e as atividades dos munícipes na consecução do desenvolvimento sustentável das cidades, garantindo, por consequência, uma vida digna a todos, a teor do disposto no art. 225, da Constituição Federal.

### **A participação popular na gestão da cidade**

O planejamento das políticas urbanas, como uma das funções do Poder Público (FURQUIM, 2014), visa direcionar a atuação estatal no atendimento eficaz dos elementos indispensáveis à garantia de uma vida digna aos indivíduos, motivo pelo qual a participação popular na tomada de decisões políticas apresenta-se elementar na observância precisa dos anseios sociais.

O art. 1º da Constituição Federal estabelece que a República Federativa do Brasil tem como fundamentos, entre outros, a soberania e a cidadania, preceituando, no parágrafo único, que todo o poder da República emana do povo, que o exerce de forma indireta ou direta, nos termos do texto constitucional.

A participação popular no planejamento das políticas públicas consagra a observância do cumprimento das funções do Estado em consonância com os interesses de todos os indivíduos, hábil a construir uma sociedade integradora, atenta a todas as peculiaridades de dada localidade, em atenção, ainda, às temporalidades a que está sujeita.

A cidade, enquanto “espaço urbano de convivência social, materializador das atividades humanas” (FIORILLO, 2013, p. 79), demanda, cada vez de forma mais latente, mecanismos capazes de promover uma reconstrução da sociedade, onde os indivíduos se reconheçam enquanto atores sociais, responsáveis pela construção de uma sociedade sustentável, com fins de justiça social, imbuindo em cada cidadão um verdadeiro sentimento de pertença.

É nesse sentido que o fortalecimento da participação popular na gestão da cidade, aliado, por óbvio, à garantia efetiva de direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição Federal, a exemplo do direito a uma educação de qualidade e à informação, induz à reconstrução de uma sociedade mais justa, eis que os indivíduos se direcionam à persecução do bem-estar de todos, erigindo, assim, a cidade ideal almejada pelos cidadãos (CARVALHO; KLEINRATH, 2014).

Fundamentando a essencialidade da participação popular na gestão e no planejamento das políticas urbanas direcionadas à gestão eficiente da cidade, Jürgen Habermas oferece, através de sua Teoria do Agir Comunicativo, as bases para a construção de uma sociedade integradora, por meio do diálogo intersubjetivo entre os atores sociais.

Para Habermas, é através da ação comunicativa que os indivíduos abertos ao diálogo são capazes de atingir um consenso no qual todas as perspectivas e anseios são levados em consideração, destacando, para tanto, que:

os direitos só se tornam socialmente eficazes, quando os atingidos são suficientemente informados e capazes de atualizar, em casos específicos, a proteção do direito garantida através de direitos fundamentais de justiça. (...) A colaboração no processo de realização do direito cria um laço entre o *status* positivo de direito, valorizado em termos coletivos, e o *status* de cidadão ativo. (HABERMAS, 2012, p. 149)

É através do seu reconhecimento, enquanto ator social, que o cidadão é capaz de contribuir para que o desenvolvimento do meio urbano possa alcançar níveis adequados de inclusão social e preservação do meio ambiente, em um verdadeiro espaço de convivência digna dos indivíduos.

Para tanto, Habermas assevera que a legitimidade das normas jurídicas decorre da “autonomia pública dos cidadãos, os quais têm que decidir (em última instância) e enquanto atores de ordem jurídica, iguais em direitos, sobre os critérios da igualdade de tratamento” (HABERMAS, 2012, p. 154).

Portanto, através da razão comunicativa, a ação dos indivíduos se direciona na busca pela plena realização dos anseios sociais dos cidadãos, eis que implica no reconhecimento do outro e do mundo em que se vive.

Nesse contexto, a teoria do agir comunicativo revela-se fundamental na análise das funções do Estado democrático de direito, no tocante à efetivação dos direitos fundamentais, porquanto construído através do diálogo contínuo dos indivíduos, que se reconhecem mutuamente enquanto sujeitos de direitos e agentes sociais, essenciais na reconstrução de uma cidade integradora.

Nos termos asseverados por Mariana Mencio, o Estado brasileiro funda-se na participação popular por ser o povo “o titular e o ente escolhido para o exercício do poder político do Estado” (MENCIO, 2007, p. 39).

Por óbvio, não está a se afastar a participação indireta, denominada representativa, expressamente prevista no texto constitucional. No entanto, a participação popular direta, notadamente no que diz respeito à gestão do espaço urbano, mostra-se também imprescindível no direcionamento da atuação do Poder Público em atenção às pretensões sociais dos cidadãos, principalmente no que tange à crescente desvinculação, na atualidade, da atuação estatal frente aos interesses sociais fundamentais. A esse respeito, assevera Mariana Mencio:

Diante do problema de omissão da atuação do Estado, a participação popular pode resgatar o exercício da fiscalização do Estado, buscando promover a mobilização dos grupos sociais, localizados nesses espaços, que poderão intervir nas decisões estatais, possibilitando o atendimento dos interesses dos grupos marginalizados. (MENCIO, 2007, p. 60)

A participação popular no planejamento das políticas públicas reafirma a importância da gestão compartilhada do espaço urbano entre Poder Público e sociedade civil, de modo a aperfeiçoar a democracia participativa, “resultando que efetivamente a vontade popular prevaleça, fornecendo sentido de legitimidade às decisões políticas” (MENCIO, 2007, p. 61).

De fato, embora o ato de planejar seja “um ato de escolhas políticas e ideológicas” (ALCHIO, 2010, p. 95), ele deve estar invariavelmente vinculado aos interesses sociais daquela localidade, devendo corresponder, portanto, às necessidades dos munícipes, notadamente no que diz respeito aos direitos indispensáveis a uma existência com dignidade, como o direito à moradia, ao lazer, entre outros.

Nesse sentido, evidencia-se a importância da manifestação dos cidadãos quando da elaboração ou até mesmo fiscalização de políticas públicas que digam respeito ao desenvolvimento da cidade, em uma verdadeira construção de um espaço de convivência integrador e condizente com a realidade social.

O Estado democrático de direito pressupõe a participação popular na elaboração e fiscalização das decisões políticas tomadas pelo Poder Público, eis que a legitimidade da sua atuação decorre do próprio povo, sendo certo que esta participação dos indivíduos “permite

que a sociedade seja parte atuante nas decisões políticas ambientais”, com a possibilidade de se chegar “a um entendimento comum, que vai orientar as políticas públicas” (GONÇALVES; CASTRO, 2014, p. 170).

A participação popular deve corresponder, assim, a uma atuação efetiva e consciente da população, que deve se apresentar bem informada e crítica em relação às informações e aos elementos que lhes serão passados, atentos, portanto, às expectativas socioambientais de toda a população.

Corroborando tal afirmativa, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183, da Constituição Federal, e estabelece as diretrizes gerais da política urbana dispõe, em seu art. 2º:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (...). (BRASIL, 2001)

Objetivando assegurar a efetiva participação popular na gestão do meio ambiente urbano, o próprio Estatuto da Cidade prevê, em seu art. 43, alguns instrumentos a serem utilizados na garantia dessa gestão democrática, garantindo o controle direto das atividades estatais “e o pleno exercício da cidadania” (BRASIL, 2001).

Entre os instrumentos previstos no Estatuto, destaca-se a previsão de audiências públicas, que instrumentalizam essa participação popular na gestão da cidade, de modo a “aperfeiçoar a legitimidade das decisões estatais” (BIM, 2014, p. 35).

Impõe-se asseverar, dessa forma, que a essa participação popular devem ser disponibilizados instrumentos eficientes que sejam capazes de efetivar a participação dos indivíduos na tomada de decisões políticas, por parte da Administração Pública, evitando que as manifestações não se resumam a um mero cumprimento de requisitos, conforme destaca Vinícius Lott Thibau:

Na perspectiva do paradigma jurídico-constitucional do Estado democrático de direito, de nada adianta a simples oferta legislativa de inúmeras técnicas destinadas ao exercício dos direitos de participação e de fiscalização na tomada de decisões pelos destinatários dos seus efeitos, se essas decisões não advierem de discursos que se desenvolvam livres de coerção e, também, não vinculem inequivocamente o Estado, no âmbito das funções legislativa, executiva e judiciária. (THIBAU, 2012, p. 29)

Impõe-se, portanto, a efetiva observância dos instrumentos legais destinados ao exercício da participação popular na gestão do espaço urbano, demonstrando-se essencial o fortalecimento deles na construção de uma cidade justa e igualitária.

Nesse cenário, as audiências públicas urbanísticas emergem como mecanismos fundamentais na gestão eficiente e compartilhada do meio ambiente urbano, eis que implicam na participação dos indivíduos que se mostram interessados no desenvolvimento sustentável da cidade, orientando as políticas públicas de modo a corresponderem às necessidades socioambientais de dada localidade.

#### As audiências públicas no plano diretor

Com o intuito de aproximar os indivíduos das deliberações realizadas pelos gestores municipais, notadamente no que diz respeito ao planejamento das políticas urbanas, a Lei 10.257, de 2001, prevê, entre outros instrumentos de concretização da participação social, as audiências públicas, que têm como objetivo “conferir maior legitimidade ao plano diretor, assegurando o cumprimento dos princípios da gestão democrática da cidade e da participação popular” (ZANDONADE; ROSSI, 2007, p. 21).

A participação popular direta implica, de fato, na construção de uma sociedade integradora, de modo que os indivíduos se reconheçam enquanto atores sociais (HABERMAS, 2012), manifestando-se a respeito dos caminhos a serem percorridos pela sociedade. Para tanto, Márcio Renan Hamel defende:

Uma vez que a vontade legítima emana de cidadãos politicamente autônomos, os quais são parceiros do direito e da democracia, o processo legislativo passa a ser espaço de integração social. É o espaço onde mulheres, negros, trabalhadores e minorias raciais irão expor as demandas sociais necessárias, transformando também o direito em fonte de integração social, através de um arranjo comunicativo. (HAMEL, 2009, p. 136)

As audiências públicas, expressamente previstas no art. 39, §4º, I, do Estatuto da Cidade, garantem a gestão democrática da cidade, direcionando a atuação da Administração Pública, por meio da participação popular, na estrita observância dos anseios sociais.

Eduardo Fortunato Bim destaca que as audiências públicas, enquanto instrumentos de participação, “aproximam o cidadão dos assuntos da *polis/civitas* e da responsabilidade na gestão da *res publicae*, ou seja, eles educam o cidadão para a democracia” (BIM, 2014, p. 35).

Evidencia-se, dessa forma, a essencialidade da gestão participativa da cidade, eis que implica na consideração dos interesses sociais, garantindo aos indivíduos uma maior ingerência

sobre as decisões políticas a serem tomadas pelo Poder Público e que irão impactar diretamente a vida de cada um deles, nos termos defendidos por Eduardo Fortunato Bim:

a irretocável doutrina de Antônio Cabral, a audiência pública simplesmente tem a função de colher impressões e demandas da comunidade envolvida sobre tema que será objeto de decisão administrativa. Geralmente, ela serve para instruir o processo administrativo visando subsidiar a decisão administrativa para um resultado mais afinado com as necessidades sociais. (BIM, 2014, p. 71)

A audiência pública urbanística apresenta-se como instrumento hábil a garantir que a atuação estatal oriente-se, da melhor forma possível, no atendimento dos anseios sociais, direcionando a elaboração e a implantação de políticas públicas condizentes com a realidade urbana, conforme destaca Mariana Mencio, de modo a mitigar a segregação social de alguns grupos da sociedade civil:

De um lado, a audiência pública permite que o administrado manifeste sua opinião com vistas à melhor decisão do Poder Público. De outro, a audiência pública consiste no debate público, ocasião em que o administrado pode confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções com os de outros administrados e com os do próprio Poder Público, com o intuito de contribuir para a melhor decisão administrativa. (MENCIO, 2007, p. 112)

A atuação do poder público, através da gestão do espaço urbano, deve, de fato, ser capaz de garantir aos indivíduos os direitos fundamentais expressamente preconizados pela Constituição Federal, notadamente no que diz respeito ao direito à moradia, à educação, à segurança, ao lazer, à saúde, ao trabalho, entre outros.

Nesse sentido, a gestão compartilhada do meio ambiente urbano implica na elaboração de políticas públicas condizentes com a realidade e os anseios sociais, assegurando aos indivíduos a possibilidade de participar da construção de uma cidade sustentável, conforme leciona Mariana Mencio:

É possível concluir que a gestão democrática das cidades deve ser considerada uma decisão coletiva, compartilhada entre a administração pública e a sociedade, resultando em um pacto social, em que os vários interesses envolvidos sejam ponderados de maneira a ordenar o território de forma sustentável, assegurando basicamente à população espaços adequados ao lazer, transporte, habitação e trabalho. (MENCIO, 2007, p. 98)

Em atenção à essencialidade da participação popular na gestão das cidades, a Lei 10.257, de 2001, ao dispor sobre o plano diretor, , estabeleceu, em seu art. 40, §4º, a promoção de audiências públicas, hábeis a garantir que os interesses sociais fossem, de fato, levados em consideração, quando da elaboração de políticas urbanas:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (...). (BRASIL, 2001)

Evidencia-se, dessa forma, que a participação popular se apresenta, no Estatuto da Cidade, “como um mecanismo de contenção da discricionariedade administrativa do administrador ao elaborar o projeto de Lei”, em um verdadeiro exercício, por parte dos indivíduos, da cidadania expressa no art. 1º, II, da Constituição Federal (MENCIO, 2007, p. 96).

Mariana Mencioni assevera que a gestão compartilhada do meio urbano, notadamente no que diz respeito à elaboração e aprovação do Plano Diretor, “demonstra que o processo é coletivo e não obra ou trabalho exclusivo dos órgãos técnicos ou da consultoria contratada para auxiliar nesse processo”, trazendo para a própria população a discussão a respeito do que deve ser feito pela cidade em termos de desenvolvimento socioeconômico sustentável (MENCIO, 2007, p. 95).

Destaca-se que a participação popular na elaboração e fiscalização do plano diretor resulta importante mecanismo de orientação e fiscalização da atuação estatal, implicando, assim, no planejamento das políticas públicas de forma mais eficiente e condizente com a realidade social.

O intuito da gestão democrática da cidade, regulado pelo Estatuto da Cidade, é procurar fazer com que os instrumentos da política urbana, disciplinados no art. 4º, da Lei Federal, não sejam meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusão, procurando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, nos termos do art. 182, da Constituição Federal. (MENCIO, 2007, p. 106)

De fato, a previsão, na lei federal, da necessária realização de audiência pública quando da elaboração e fiscalização do plano diretor, corrobora a importância da participação popular no planejamento municipal, de modo a possibilitar aos moradores a oportunidade de serem ouvidos, enquanto partes integrantes do processo de construção de uma cidade sustentável.

A audiência pública, conforme previsto no Estatuto da Cidade, não vincula os órgãos públicos no tocante à manifestação dos indivíduos. Contudo, ela deve ser utilizada para orientar a atuação do gestor público municipal no planejamento das políticas urbanas, de modo a implantar políticas públicas condizentes com a realidade social.

Tal perspectiva afasta a Administração Pública, quando da elaboração do plano diretor, dos denominados planos prontos (ALOCHIO, 2010), que acabam sendo elaborados de forma completamente desvinculada da realidade urbana local, nos termos expressos por Sarah Lúcia Alves França:

A democratização do plano diretor é fundamental para romper esse vício de projetos e planos prontos em escritórios e compartilhar o processo com todos os cidadãos, assumido por todos os atores. A participação popular nas decisões urbanas não é só um convite, e sim, um dever de todos os cidadãos. Dessa forma, o planejamento deixa de ser uma solução apenas técnica e passa a ser transformado em resultado de articulação política entre os diversos atores sociais que pactuam a vida da cidade. (FRANÇA, p. 36)

Nota-se que a realização de audiência pública, quando da elaboração e fiscalização do plano diretor, permite uma maior integração da sociedade, sendo certo que os indivíduos, ao participarem do processo de planejamento e desenvolvimento da cidade, se reconhecem mutuamente, através das políticas públicas que serão implantadas, como sujeitos de direitos e atores sociais, na construção de uma sociedade justa e igualitária.

Em atenção à importância da participação popular no planejamento das políticas urbanas municipais, evidencia-se que tal participação deve mostrar-se efetiva quando da elaboração e fiscalização do plano diretor, restando inconcebível que as audiências públicas se limitem a mero requisito procedimental, sem a concreta observância das manifestações sociais no tocante à orientação da atuação do Poder Público.

Para tanto, Mariana Mencio sustenta que a participação popular se apresenta eficiente “no momento em que os órgãos públicos, que estiverem conduzindo o processo, realizarem todos os esforços para atingirem a melhor decisão administrativa ou legal, contemplando todos os pontos de vista expostos pelos administrados (MENCIO, 2007, p. 136).

Assim, impõe-se que a Administração Pública municipal tenha especial atenção em relação à realização das audiências públicas, de modo que elas se mostrem eficazes na orientação da atuação estatal, correspondendo à efetiva manifestação da população quando da apresentação das propostas e outras manifestações do ente municipal, conforme destacam Adriana Zandonade e Roberta Lessa Rossi:

De toda sorte, os argumentos apresentados pelos interessados em audiência pública, acolhidos ou não, devem ser objeto de consideração explícita, por parte do Poder Público, compondo a motivação da decisão adotada. Desse modo, constituem importante instrumento a serviço do controle da própria constitucionalidade da lei do plano diretor que vier a ser aprovada. (ZANDONADE; ROSSI, 2007, p. 23)

Destaca-se que o Estatuto da Cidade não prevê qualquer procedimento a ser observado quando da realização das audiências públicas, limitando-se a prescrever, em seu art. 40, parágrafo 4º, a necessidade de realização delas quando da elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação.

Nesse contexto, a ausência de previsão de um procedimento a ser adotado para a realização das audiências públicas urbanísticas acaba enfraquecendo o instituto da participação popular no planejamento e gestão das cidades, de forma que a discricionariedade da Administração Pública acaba prevalecendo em detrimento da manifestação dos indivíduos.

Com o intuito de compatibilizar o processo de desenvolvimento e expansão urbana, instrumentalizado através do Plano Diretor, com os preceitos de gestão democrática da Cidade, preconizada pela Lei 10.257, de 2001, o Ministério das Cidades, por meio da Resolução 25, de 2005, dispôs sobre o procedimento a ser adotado para concretizar a participação da população nos processos de elaboração e fiscalização da implantação do Plano Diretor, dispondo, para tanto, em seus arts. 3º e 4º:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, §4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado.

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II – ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III – publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo. (BRASIL, 2005)

A Resolução supramencionada foi editada pelo Conselho das Cidades, órgão integrante do Ministério das Cidades, que tem por atribuição a proposição de diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em atenção ao disposto no Decreto nº 5.790, de 2006, que dispõe sobre composição, estruturação, competências e funcionamento do órgão (BRASIL, 2006).

Embora tenha apenas um caráter de recomendação (BIM, 2014), a Resolução do Conselho da Cidade mostra-se como um importante instrumento legal no aperfeiçoamento das audiências públicas urbanísticas, estabelecendo elementos indispensáveis na garantia de uma efetiva participação social no planejamento e na gestão das cidades.

No tocante à definição de um procedimento a ser adotado para a realização das audiências públicas, afigura-se primordial a exposição de diretrizes capazes de assegurar a participação efetiva dos indivíduos no processo de planejamento das políticas urbanas, orientando os gestores municipais “a conduzirem este processo de elaboração dos Planos Diretores de modo a respeitarem os preceitos democráticos do Estado Brasileiro” (MENCIO, 2007, p. 142).

Denota-se que a Resolução 25, de 2005, pretende, a exemplo do disposto em seu art. 8º, elucidar os elementos indispensáveis na elaboração de políticas urbanas, que sejam capazes de integrar Poder Público e sociedade civil.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa. (BRASIL, 2005).

A participação popular no planejamento das cidades manifesta-se, portanto, como componente substancial da gestão do meio ambiente urbano, trazendo os cidadãos para o centro das deliberações políticas, resultando na inerente reconstrução da sociedade de forma integradora e justa.

Por óbvio, a participação da sociedade civil nas deliberações realizadas pelo Poder Público municipal, notadamente no que diz respeito às audiências públicas urbanísticas, deve ser viabilizada de forma adequada, consciente e eficaz, de modo a aperfeiçoar o papel dos indivíduos enquanto atores sociais, fortalecendo a gestão compartilhada das cidades.

## CONCLUSÃO

A cidade, enquanto espaço de convivência, deve ser compreendida, na atualidade, como meio de integração dos indivíduos e espaço de desenvolvimento das capacidades humanas.

Embora o crescimento dos espaços urbanos não seja acompanhado do aprimoramento necessário da atuação estatal voltada ao aprimoramento da estrutura urbana, mostra-se essencial à construção, bem como o fortalecimento, de mecanismos capazes de trazer o equilíbrio ao desenvolvimento desordenado das cidades.

Nesse sentido, impõe-se um desenvolvimento do meio urbano voltado às demandas sociais, que dizem respeito à garantia concreta dos direitos fundamentais aplicáveis à cidade, notadamente no que diz respeito ao saneamento básico, saúde, transporte, habitação, entre outros, restando essencial uma análise reflexiva da cidade.

Para tanto se mostra primordial aprimoramento de mecanismos capazes de direcionar as atuais estruturas urbanas em busca de possibilitar condições de vida dignas aos indivíduos, demonstrando a necessidade de fortalecimento do sentimento de pertencimento em relação ao espaço urbano.

O planejamento da atuação estatal, neste momento de aperfeiçoamento das políticas públicas urbanas traz consigo uma ideia, ainda que inicial, de gestão democrática do espaço urbano, eis que alia o aprimoramento da atuação estatal com a participação da sociedade civil atenta aos anseios sociais por melhores condições de existência.

Sobre a participação popular na elaboração das políticas públicas urbanas, denota-se a importância de compatibilização entre o desenvolvimento urbano, proteção do meio ambiente e garantia de direitos fundamentais, buscando-se a concretização de direitos sociais, conduzindo a cidade a níveis de desenvolvimento sustentável, de modo que ela passe a ser pensada de forma otimizada, direcionada o bem-estar dos seus habitantes.

## REFERÊNCIAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade**: medidas cautelares e moratórias urbanísticas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ANDRADE, Luciana Teixeira. **Cultura, cidade e cidadania**. Texto apresentado na II Conferência Municipal de Cultura do município de Belo Horizonte em 17 de outubro de 2009. Observatório das Metrópoles. Disponível em:

<[http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/cultura\\_cidade\\_cidadania\\_Luciana.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/cultura_cidade_cidadania_Luciana.pdf)>.  
Acesso em: 23 abr. 2016.

ARISTÓTELES. Política. Trad. **Therezinha Monteiro Deutsch e Baby Abrão**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

BAZOLLI, João Aparecido. Gestão de cidades: instrumentos contemporâneos e a judicialização da política urbana. **Anais do 7º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: direito urbanístico e justiça urbana: cidade, democracia e inclusão social**. Organizado por Nelson Saule Junior e Henrique Botelho Frota. São Paulo: IBDU, 2016.

BELLO, Enzo. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social. *In*: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. (Orgs.). **Direitos Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BONIZZATO, Luigi. **A Constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do Direito Constitucional Urbanístico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BRASIL. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. V Fórum Social Mundial. Porto Alegre. 2004. Disponível em: <http://normativos.confex.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho das Cidades. **Resolução Recomendada nº 34 de 01 de julho de 2005**. Disponível em:

[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005\\_alterada.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf). Acesso em: 15 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. **Vade Mecum**. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 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. **Vade Mecum**. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. Dispõe sobre o processo participativo na elaboração de planos diretores. Disponível em: <<http://multimedia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146672.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2015.

CARVALHO, Newton Teixeira; KLEINRATH, Stella de Moura. Sustentabilidade Ambiental. *In*: RIOS, Mariza. *et al.* (Coord.). **A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

\_\_\_\_\_. VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. Uso e ocupação do solo. *In*: COSTA, Beatriz Souza *et al.* (Coord.). **Direitos fundamentais ambientais aplicados à cidade**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 3ª ed. Trad. Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba: Juruá, 2012.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico e ambiental**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FARINA, Bárbara Cristina; TRARBACH, Daiana de Mello. **Inclusão e a formação de lugares**: o pertencimento à estigmatização. Trabalho completo apresentado no 10º Encontro nacional de prática de ensino em geografia, ago./set. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <[http://www.agb.org.br/XENPEG/artigos/GT/GT3/tc3%20\(40\).pdf](http://www.agb.org.br/XENPEG/artigos/GT/GT3/tc3%20(40).pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2016.

FERNANDES, José A. Rios; MEIRINHOS, José Francisco. Cidades ideais, ideais de cidade, cidades reais. *In*: PEREIRA, Paula Cristina (Org.). **A filosofia e a cidade**. Porto: Campo das Letras, 2008. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/55775/2/FernandesMeirinhosCidades000126893.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade comentado**: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. Grupo de Trabalho: participação e poder público. **A participação popular nos Planos Diretores municipais**: uma estratégia de gestão democrática. Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planos\\_diretores\\_e\\_participacao\\_popular\\_0.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planos_diretores_e_participacao_popular_0.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2015.

FURQUIM, Claudia do Amaral. A propriedade e a cidade na perspectiva da Constituição Federal de 1988: a separação do direito de construir do direito de propriedade. *In*: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira (Coord.). **Direito à cidade**: moradia e equilíbrio ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

\_\_\_\_\_. Aspectos jurídicos do planejamento urbano no Brasil. *In*: RIOS, Mariza *et al.* (Coord.). **A cidade real e a cidade ideal**: em uma reflexão transdisciplinar. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

GONÇALVES, Daniela Oliveira; CASTRO, Clarice Rogério de. O Princípio da participação nas questões ambientais e a teoria do agir comunicativo de Habermas. *In*: REIS, Émilien Vilas Boas (Org.). **Entre a filosofia e o ambiente**: bases filosóficas para o direito ambiental. Belo Horizonte: 3i Editora, 2014.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre factividade e validade. V. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. HAMEL, Márcio Renan. O Estatuto das Cidades e o princípio da participação popular: uma análise da política deliberativa de Habermas para o desenvolvimento. **Revista Urutágua**. Nº 18. Maringá, 2009. Disponível em: <<http://ojs.uem.br/ojs/index.php/Urutagua/article/viewFile/4989/4049>>. Acesso em: 22 out. 2015.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**. nº 29, jul./dez. 2012. Trad. Jair Pinheiro. São Paulo. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

HERCULANO, Selene C. Herculano. A qualidade de vida e seus indicadores. *In*: HERCULANO, Selene C. *et al.* (Org.). **Qualidade de Vida e Riscos Ambientais**, Niterói: Eduff, 2000. Disponível em: <<http://www.ivt-rj.net/ivt/bibli/Herculano.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2016.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM). **Carta de Atenas**. 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2012.

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MURAD, Samir Jorge. O Estatuto da Cidade e a proteção ambiental. *In*: BRAGA FILHO, Edson de Oliveira *et al.* (Coord.) **Mecanismos Legais para o desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NASCIMENTO, Gláucia Pereira do; GORSODORF, Leandro Franklin; SILVA, Luana Paz Dornelles; PEREIRA, Luisa Winter; SELLA, Marina Carvalho; ANDRADE, Paulo Henrique Piá de. Direito à Cidade, Estado e direito: práticas insurgentes e o caso Nova Costeira (São José dos Pinhais –PR). *In*: SAULE Jr., Saule; Nelson/ FROTA, Henrique Botelho (Org.) **Anais do 7º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: direito urbanístico e justiça urbana: cidade, democracia e inclusão social**. São Paulo: IBDU, 2016. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/471.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

PATRÃO, Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves; GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. O direito à cidade sob a perspectiva do direito de família: o direito à convivência comunitária e a proteção jurídica da criança e do adolescente no contexto urbano. *In*: AIETA, Vania (Coord.). **Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia: série I**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2014.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PLATÃO. A República. Trad. Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

REIS, Émilien Vilas Boas. A cidade real e a cidade ideal: reflexões históricas, jurídicas e filosóficas (primeiro estudo). *In*: COSTA, Beatriz Costa *et al.* **A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

RODRIGUES, Isabel Nader; LUMERTZ, Eduardo Só dos Santos. A economia verde como vetor do desenvolvimento sustentável. **Revista Veredas do Direito**, v. 11, nº 21, jan./ jun. Belo Horizonte, 2014.

SALAZAR JR., João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico e ambiental**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SALEME, Edson Ricardo; SILVA, Solange Teles da. Plano Diretor, Participação Popular e Responsabilidades. *In*: **XVI Congresso Nacional do Conpedi**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/edson\\_ricardo\\_saleme.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/edson_ricardo_saleme.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2015.

SANTOS, Benevenuto. Federalismo e Desenvolvimento urbano. **Cadernos UniFOA**, Rio de Janeiro, ano 1, nº 1, jul. 2006. Disponível em: <<http://web.unifoa.edu.br/cadernos/edicao/01/55.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

SAULE JR., Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Tomaz Tadeu da. O projeto educacional moderno: identidade terminal? *In*: VEIGA-NETO, Alfredo (Org.). **Crítica pós-estruturalista e educação**. Porto Alegre: Sulina, 1995.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010)>. Acesso em: 25 out. 2016.

THIBAU, Vinícius Lott. Estado democrático de direito e gestão urbana compartilhada. *In*: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira (Coord). **Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

ZANDONADE, Adriana; ROSSI, Roberta Lessa. A audiência pública nos processos de elaboração e revisão do plano diretor. **Revista Depoimentos**. nº 11. Vitória, 2007. Disponível em: <<http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadepoimentos/n11/4.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.

*Trabalho enviado em 03 de outubro de 2017.  
Aceito em 15 de fevereiro de 2018.*