

BRASÍLIA AOS 60: DA PROMESSA DEMOCRÁTICA À DISTOPIA URBANÍSTICA E POLÍTICAJefferson Carús Guedes¹Ana Luiza Lacerda Amaral²**RESUMO**

Neste trabalho, a partir da perspectiva da cidade política (ou pólis contemporânea), faz-se um estudo sobre Brasília, capital do país, sede dos governos federal e do Distrito Federal. A questão principal levantada é saber-se quão democrática é a capital do Brasil, ou seja, se a participação popular na conformação político-espacial da cidade é realmente efetiva, considerada esta participação uma expressão da democracia. Instrumentos normativos que respaldam a participação da população no desenvolvimento urbano serão elencados, bem como uma análise da elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. O objetivo é demonstrar as limitações a real capacidade de articulação entre os principais atores envolvidos no processo de democratização da cidade de Brasília.

PALAVRAS-CHAVE

Cidade, Democracia, Distopia, Participação Popular, Brasília.

ABSTRACT

In this work, from the perspective of the political city (or contemporary polis), a study was made on Brasília, seat of the federal government. The main question raised is how democratic the capital of Brazil is, or, in other words, whether popular participation in the political-spatial conformation of the city is really effective. Normative instruments that support the participation of the population in urban development will be listed, as well as an analysis of the preparation of the Preservation Plan of the Urban Development Complex of Brasília. The objective is to demonstrate the real capacity of articulation between the main actors involved in the democratization process of the city of Brasília.

KEYWORDS

City, Democracy, Dystopia, Popular Participation, Brasília. **"A cidade emite e recebe mensagens."** (LEFEBVRE, 2008, p. 68)

¹ Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais (PUC/SP), Professor Doutor do PPG/Direito (Mestrado e Doutorado/Uniceub). Instituição: Centro Universitário de Brasília - UniCeub, Distrito Federal. Brasil. E-mail: professor.carusguedes@gmail.com

² Mestrado em Direito – Uniceub. Graduada em Arquitetura e Urbanismo, UNB, e Direito, IESB. Instituição: Centro Universitário de Brasília - UniCeub, Distrito Federal. Brasil. E-mail: naluamaral@gmail.com

INTRODUÇÃO

Hoje, a maior parte da população mundial se encontra em áreas urbanas. De acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas, 54% das pessoas estão vivendo em cidades e há a previsão de que esse valor chegue a 66% em 2050³. No Brasil, esse número é bem maior, chegando a 84,4% a quantidade de brasileiros que habitam áreas urbanas⁴. As relações interpessoais, econômicas e políticas são, portanto, vivenciadas, em sua maioria, neste contexto recente, mas não inédito, de conformação do espaço e do território.⁵ A cidade possui, assim, um papel crucial, podendo ser facilitadora ou não dessas relações.

Compreender o conceito de cidade enquanto aglomerado humano e local da atividade social e política é o primeiro passo para desvendar o seu papel no mundo contemporâneo. O significado de cidade é multifacetado, podendo ser dado a ele uma conotação social, econômico, político ou jurídico. Para Raquel Rolnick (1995, p. 20), esse conceito é visto a partir de quatro ângulos: a cidade como imã; a cidade como escrita; a cidade como mercado; e a cidade política (a *polis* grega ou a *civitas* romana). O foco deste trabalho é a cidade política contemporânea sendo importante frisar, porém, que todos esses aspectos estão imbricados, exercendo influências uns nos outros.

Já a compreensão filosófica do que é a cidade, feita por Henri Lefebvre (2001, p. 51), suscita a ideia do espaço como a projeção da sociedade sobre o local, um plano específico, percebido e concebido pelo pensamento. É o local dos confrontos e das relações entre desejo e necessidade, entre satisfação e insatisfação. Atualmente, a cidade moderna é o centro das decisões, não sendo um lugar de interações passivas, pois o próprio meio urbano é interventor de diversas relações.

Pela perspectiva jurídica de José Afonso da Silva (2012, p. 24), o significado de cidade se desdobra em três concepções: uma concepção demográfica, uma concepção econômica e uma concepção de conjunto de subsistemas. A primeira está relacionada à grande concentração de pessoas. A segunda, apoiada na doutrina de Max Weber, abarca a ideia de assentamento humano voltado para as relações mercantis, que propicie o desenvolvimento econômico. A última corrente considera a cidade como um “conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais” (SILVA, 2012, p. 26).

No Brasil, adota-se a última concepção, sendo uma característica marcante das cidades

³ Dados obtidos no sítio: < <https://esa.un.org/unpd/wup/Download/> > (visitado em agosto de 2018).

⁴ Dados do Censo 2010, IBGE.

⁵ As expressões espaço e território são aqui utilizadas em sentido diverso, como proposto por Claude Raffestin, *Por uma geografia do poder*, 3. Parte, Cap. I, item n. I, p. 143-145. Em que pesem as críticas aos conceitos, o autor define o espaço como antecedente ao território que é o resultado da ação do ator que o ‘territorializa’; um resulta do outro, após a ação humana. Essa posição coincide com a de Henri Lefebvre, conforme referências

brasileiras “o fato de serem um núcleo urbano, sede do governo municipal” (SILVA, 2012, p. 26). Portanto, a cidade política é – em geral e observada as suas variabilidades – para os brasileiros uma prática cotidiana de exercício ou de expectativa de direitos, intrinsecamente ligada ao atual regime de governo brasileiro, o regime democrático.

Neste ponto, é necessário indagar sobre qual democracia se está a tratar; no plano real e cotidiano, a democracia é representativa, quando exercida por exemplo, nos atos legislativos que criam normas sob a delegação de poder concedida pelos eleitores que os sufragaram pelo voto. Dentre os diversos modelos de democracia estabelecidos pelos teóricos há de se encontrar aquele que se ajusta à expectativa indicada neste texto, que está associada à noção de acessibilidade, que no contraste entre *democracia direta* e *indireta* tem evidente afinidade com a *democracia direta*; de modo similar a crise da *democracia representativa* estimula a busca por modelos diversos que são denominados de *democracia participativa*, *democracia deliberativa* (Bohman, Gutmann, Habermas) e de *democracia associativa*.

As cidades brasileiras, de forma geral, servem de palco para a democracia, servem de palco para a vida política, por nelas se situarem os organismos essenciais da atividade política, seja como espaço cívico e localização dos Poderes Públicos (Executivo e legislativo), além de serem palco da vida social enquanto espaço de manifestação espontânea. Brasília, por ser a capital da República Federativa do Brasil e sede dos três Poderes da União, está no foco da iluminação cênica, abrigando personagens importantes da história democrática do país: é o arquétipo da cidade política e objeto de estudo deste trabalho.

Neste contexto, a questão que se levanta é: o que seria uma cidade democrática? A dificuldade de definir o termo democracia não impede o questionamento proposto⁶. É nítido que uma cidade excludente em termos de acessibilidade ou de moradia não propicia uma democracia real. Essa problemática é, portanto, o intuito deste trabalho, tendo como ponto de partida a cidade de Brasília e de seu entorno.

⁶ Manuel Castells, em sua obra “Ruptura: A crise da democracia liberal”, apresenta o seguinte conceito para democracia: “Democracia, escreve Robert Escarpit, é quando batem na sua porta às cinco da manhã e você supõe que é o leiteiro.” Diz, ainda, que o modelo de democracia liberal propõe: respeito aos direitos básicos das pessoas e aos direitos políticos dos cidadãos, incluídas as liberdades de associação, reunião e expressão, mediante o império da lei protegida pelos tribunais; separação de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário; eleição livre, periódica e contrastada dos que ocupam os cargos decisórios em cada um dos poderes; submissão do Estado, e de todos os seus aparelhos, àqueles que receberam a delegação do poder dos cidadãos; possibilidade de rever e atualizar a Constituição na qual se plasam os princípios das instituições democráticas. E, claro, exclusão dos poderes econômicos ou ideológicos na condução dos assuntos públicos mediante sua influência oculta sobre o sistema político.” Logo, as características acima apresentadas de uma democracia seriam mais importantes para se entender uma cidade democrática, afinal, ela emite e recebe mensagens de ajuda quando não é.

1. Metodologia

Inicialmente, será feita uma abordagem teórica sobre o direito à cidade para depois se investigar a condição de Brasília como cidade democrática. Dispositivos legais serão abordados com o objetivo de aclarar o debate. Por fim, será exposta a experiência das audiências públicas do PPCUB - Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília nos anos de 2016 e 2017, caracterizadoras, ainda que de forma escassa e esparsa, de um modelo de *democracia participativa*. Utiliza-se como metodologia de ligação as referências históricas da cidade desde sua construção, enquanto promessa redentora confrontada com os paradoxos da desigualação na alocação de pessoas e grupos sociais, excluídas dos debates e decisões da política.

2. Direito a uma cidade democrática como construção

A cidade é resultado de um processo de organização territorial e de poder, como é entendida seja por teóricos sociais como Henri Lefebvre e Claude Raffestin, seja por José Afonso da Silva, aqui no Brasil, em um plano estritamente jurídico.⁷ A partir do momento em que pessoas decidiram se juntar, regras e costumes surgiram para regular a vida pública. A vida pública nada mais é do que o principal insumo do que foi denominado cidade política, que tem como marco a polis grega. Conforme Robert Dahl (2012, p. 20), “a associação mais importante na qual cada um de nós vive, cresce e amadurece é, naturalmente, a nossa cidade – a *polis*”.⁸ Para o autor, falar de democracia remete ao conceito de poliarquia, que pode ser vista de vários modos,⁹ sempre associados às dificuldades de escala e identificada pela presença de funcionários eleitos, eleições livre e justas, sufrágio inclusivo, direito de

⁷ Em um sentido de território ver: RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993, p. 15, onde associa a ideia àquelas de Hobbes, Spinoza e Rousseau; p. 147. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 26, identifica a cidade como núcleo urbano sede do governo municipal;

⁸ Robert Dahl vai mais longe ao atualizar o velho conceito grego e dizer que uma boa polis deve ter qualidades e “na melhor pólis os cidadãos são, a um só tempo, virtuosos, justos e felizes (...) não é dividida em segmentos menores de ricos e pobres ou de diferentes deuses, todos os cidadãos podem viver juntos em harmonia” e acrescenta: “Todavia, numa pólis democrática, para que os cidadãos possam lutar pelo bem comum, não precisamos todos ser parecidos, ser pessoas sem nenhum interesse próprio nem dedicar nossas vidas exclusivamente à pólis. Pois o que é a pólis senão um lugar no qual os cidadãos podem viver uma vida plena sem estar sujeitos ao chamado deveres cívicos a todo instante? Esse é o modo espartano. Não é o nosso”.

⁹ “Como um resultado histórico dos esforços pela democratização e liberalização das instituições políticas do Estado-nação; como um tipo peculiar de ordem ou regime políticos que, em muitos aspectos importantes, difere não apenas dos sistemas não democráticos de todos os tipos, como também de democracias anteriores, em pequena escala; como um sistema (à moda de Schumpeter) de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos; como um sistema de direitos políticos ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala.” DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. P. 346.

concorrer a cargos eletivos, liberdade de expressão, informação alternativa, autonomia de associação.¹⁰

Logo, da mesma forma que a democracia moderna guarda semelhanças com as ideias e práticas da Grécia Antiga, as atuais cidades políticas também possuem características observadas nas cidades-estados gregas. Fisicamente, a pólis se dividia em acrópole, local mais alto onde havia um centro religioso, e a cidade baixa onde se localizava a ágora, um espaço reservado para reuniões (ROLNICK, 1995, p. 22). Porém, para um grego da época, o sentido dado a essa palavra não estava relacionado a questão espacial e, sim, política. A cidade diz respeito à participação dos cidadãos na vida pública. Assim como os gregos, os romanos da Época Clássica¹¹ também tinham seu espaço de deliberação, chamado de *civitas* (ROLNICK, 1995, p. 23). O exercício do poder, que antes era concentrado na mão de um único déspota, passou a ser exercido de forma descentralizada pelos cidadãos gregos e romanos. O conceito de cidadão era definido, entre outros fatores, pelas fronteiras da cidade-estado. Aquele que nascia em outra cidade era considerado estrangeiro, desprovido de certos direitos, assim como escravos e mulheres.

Embora a política guarde referências com as origens gregas, o espaço público descrito (Brasília), diferentemente da Grécia, é que nos dá a referência à democracia contemporânea e para isso se deve utilizar conceitos consentâneos com os deste tempo. Dentre vários teóricos, Arend Lijphart (2000, p. 230-231) é um daqueles que, a partir de análises empíricas comparativas de 33 nações, chega a dez variáveis básicas que podem oscilar conforme a distribuição, presença ou ausência dessas ditas variáveis.¹² Para o âmbito estrito dessa discussão associada à democracia na cidades, os modelos de Arend Lijphart devem ser adaptados, conquanto não se trate de uma nação, mas de um ente da federação, o Distrito Federal, no qual se insere a capital, Brasília.

2.1 A cidade democrática do Século XX: um tempo analógico de democracia

O modelo de cidade antiga é tido como paradigma para as cidades modernas. Para Henri

¹⁰ DAHL, Robert A. A democracia e seus críticos. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 350-352.

¹¹ A História como o Direito Romano é dividida em períodos: a) Antigo (das origens ao ano de 100 a.C.); b) Clássico (do ano 100 a.C. até 211 d.C.); c) Pós-Clássico (do ano de 211 d.C. até 527 d.C.) e d) Justiniano (do ano de 527 d.C. até a morte de Justiniano, em 565 d.C.).

¹² 1) Concentração de Poder Executivo em governos monopartidários de maioria ou em coalizões multipartidárias; 2) Relações entre Executivo e Legislativo de dominação ou de equilíbrio; 3) Sistemas bipartidários ou sistemas multipartidários; 4) Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais ou proporcional; 5) Presença de grupos de interesse pluralistas ou corporativistas; 6) Divisão de poder em sistemas unitários ou federalizados de divisão de poder; 7) Estrutura do Poder Legislativo unicameral ou bicameral; com diferenças de constituição; 8) Constituições flexíveis ou rígidas, com limitadas possibilidades de modificação por maiorias expressivas; 9) Modelos de controle de constitucionalidade e sujeição à revisão judicial e ativismo judicial; 10) Bancos centrais dependentes ou independentes Executivo.

Lefebvre (2001, p. 48), “a ágora, lugar e símbolo de uma democracia limitada aos cidadãos e que exclui mulheres, escravos e estrangeiros, continua a ser, para uma certa filosofia da cidade, o símbolo da sociedade urbana em geral”.

Uma das formas de ver o espaço urbano está ligada à cidade política. O referido autor destaca, em seu texto, que não é correto reduzir o estudo apenas a essa vertente de que se trata do centro do poder. Mas, ao mesmo tempo, o caráter político da cidade é latente e não há como ignorar esse dado. Há exemplos candentes deste déficit representativo na América Latina, especialmente após a redemocratização em vários países do cone sul, tais como o Chile,¹³ Argentina, Uruguai.

Guillermo O'Donnell, em sua proposta de *democracia delegativa* (1991, p. 26), refuta a proposição de Robert Dahl, em *La Poliarquia*,¹⁴ demonstrando as sucessivas etapas de transição dos regimes autoritários para democráticos. Esse movimento pendular entre governos autoritários e democráticos refletem uma afeição a modelos marcados pela força que insistem em retornar ou se expressão nos déficits acima referidos.

Jürgen Habermas (2003, p. 16), por sua vez, afirma que o modelo da esfera pública helênica não foi assimilado a partir de sua formação social, mas, sim, do próprio modelo ideológico, que vem mantendo ao longo dos séculos uma continuidade nos termos da história das ideias. Ou seja, houve uma transposição das ideias referentes à esfera pública para o contexto do Estado moderno.

É a partir da revolução urbano-industrial e da ascensão da burguesia que nós conhecemos a cidade como ela é atualmente. Nesse contexto, a cidade é resultado da ordem próxima – relações dos indivíduos em grupos mais ou menos amplos, mais ou menos organizados e estruturados, relação desses grupos entre ele – e da ordem remota – ordem esta regida por grandes instituições tais como Estado, Igreja e Mercado (LEFEBVRE, 2001, p. 52). A ordem remota comporta princípios morais e

¹³ VERGARA PERUCICH, Francisco. Las deficiencias de significación de la “Plaza de la ciudadanía”, **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, n. 7, 2012, ítem 2, p. 88-89.

¹⁴ “Enunciarei agora, de maneira breve, alguns critérios que fundamentam meu argumento anterior. a) A instalação de um governo democraticamente eleito abre caminho para uma “segunda transição”, provavelmente mais demorada e até mesmo mais complexa que a transição do regime autoritário. b) Espera-se que essa segunda transição seja de um governo democraticamente eleito para um regime democrático ou, o que é equivalente, para uma democracia institucionalizada consolidada. c) Nada garante que essa segunda transição será feita: novas democracias podem regredir para o regime autoritário, ou podem atolar-se em uma situação frágil e incerta. Essa situação pode ser duradoura, pode inclusive não abrir caminhos para a realização de formas mais institucionalizadas de democracia. d) O elemento decisivo para determinar o resultado da segunda transição é o sucesso ou fracasso na construção de um conjunto de instituições democráticas que se tornem importantes pontos decisórios no fluxo do poder político. e) Tal resultado é fundamentalmente condicionado pelas políticas públicas e pelas estratégias políticas de vários agentes, que incorporem o reconhecimento de um interesse superior comum na tarefa de construção institucional democrática. Os casos contemporâneos bem-sucedidos mostraram grande cuidado, por parte de uma coalizão suficientemente poderosa de líderes políticos, em avançar para a criação e o fortalecimento de instituições políticas democráticas e, em menor medida, de representação de interesses.”

jurídicos que se projetam na ordem próxima. Já essa não reflete, na cidade, a ordem remota em sua permeabilidade.

O porquê de adotar essa divisão é simples. Uma cidade é formada por instituições e ao mesmo tempo por relações interpessoais em uma microescala. “A cidade é uma mediação entre as mediações” (LEFEBVRE, 2001, p. 52). A cidade é a arena dessas relações complexas ao passo que é também produto dessa mediação.

Neste ponto, é conveniente justificar a metodologia que usa as referências históricas da cidade Brasília e de sua construção. Enquanto promessa política, em contraste com a realidade social de exclusão, formou-se um espaço público segregado, de ocupações irregulares e de cidades satélites, afastando parte da população do debate político. E, nesse ínterim, o espaço público pode ser entendido como o espaço urbano, a cidade, território ideal para a participação social e para decisões de interesse geral com qualificação de ‘território’.

Para Jürgen Habermas (1997, p. 92), a esfera ou o espaço público é um fenômeno social elementar, que não se enquadra como instituição e tão pouco como sistema. O vigor comunicacional do discurso habermasiano se faz presente também no conceito de esfera pública. Essa poderia ser descrita como “uma estrutura de comunicação do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos das ações cotidianas” (HABERMAS, 1997, p. 92).

A distinção e qualificação desse espaço público, diferentemente de outros ‘espaços sociais’ como as organizações (ONGs, partidos políticos, sindicatos, os movimentos sociais etc.), é robustecido pela identificação local, territorial, incomum em parte daqueles exemplos de espaço social.

Em regra, o espaço público pode ser redefinido nas chamadas “metáforas arquitetônicas” (HABERMAS, p. 93, 1997), entendidas como uma estrutura capaz de abrigar e gerar reuniões. Pode-se facilmente identificar uma praça ou um prédio público como sendo um espaço público. Para Habermas, porém, essa é apenas uma vertente do que seria esfera pública, conforme trecho a seguir:

“Além disso, as esferas públicas ainda estão muito ligadas aos espaços concretos de um público presente. Quanto mais elas se desligam de sua presença física, integrando também, por exemplo à presença virtual dos leitores situados em lugares distantes, de ouvintes ou espectadores, o que é possível através da mídia, tanto mais se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para generalização da esfera pública” (HABERMAS, 1997, p. 92-93).

Logo, há um embrião, no texto de Habermas,¹⁵ de um novo conceito de espaço público que se

¹⁵ GOMES, Pedro Manuel Serrano. “A vivacidade a animação do espaço público como estado e como ação municipal”, p. 7, afirma que Jürgen Habermas é a figura central do alargamento do conceito de espaço público rumo a imaterialidade.

associa ao conceito de espaço social e onde se desenvolvem as práticas políticas. Após quase duas décadas de sua fala, o espaço público transcende o espaço físico ao que se denomina espaço social, agora também por meio dos sistemas digitais.

A mídia convencional – televisão, rádio e cinema – recebeu o aporte das mídias digitais. As distâncias se encurtaram e a cidade-política (LEFEBVRE, 2011, p. 59) se transformou em infinitas formas de comunicação.¹⁶ Conforme mostram as últimas experiências urbanas, apreciadas a seguir, não há mais como dissociar a polis política da *polis virtual* (AVRITZER, 2007, p. 449). Contudo, a definição de espaço público pode ser muito mais complexa e variada conforme os âmbitos em que é proposta ou produzida.¹⁷ Aqui é necessário um pequeno salto que permita tratar dos temas propostos nos limites da extensão deste artigo.

2.2 A cidade democrática do Século XXI – um tempo de democracia e participação pelas mídias sociais

Os meios de comunicação tradicionais cederam espaço para a Rede Mundial de Computadores, já antes da virada do milênio, permitindo a modificação do modo de relacionamento social nas cidades. É inegável o papel das redes sociais para a formação de um espaço público virtual. A *pólis virtual* foi a razão de vários movimentos sociais e políticos na década de 2010. Um movimento de destaque foi a Primavera Árabe, que foi seguido por vários países árabes com problemas de cunho democrático. No Egito, as pessoas planejaram os protestos por meio do *Facebook*, *Twitter*, *Youtube* e *SMS*. No entanto, o ciclo do movimento só se fechou após a multidão ocupar o espaço público. A praça *Tahrir* (ou Praça da Libertação), no Cairo, foi palco de inúmeros protestos para a derrubada de um governo ditatorial que se perpetua por anos no poder.

Países ocidentais de regime democrático também vivenciaram esses eventos de inquietação. Islândia, Espanha e Estados Unidos foram tomados por movimentos sociais após serem acometidos por uma crise econômica de grande proporção. *Occupy Wall Street* pode ser também considerado um movimento híbrido de apropriação do espaço virtual e físico. Em mais de mil cidades americanas, nos cinquenta estados americanos, houve atividades relacionadas ao movimento *Occupy* (CASTELLS, 2013, p. 102).

Chegou-se, nesta época, a tentativas e experiências locais de algo muito próximo a uma

¹⁶ A *cidade política* deve ser compreendida como aquela que concentra os poderes da Administração, os poderes do Estado, local em que estão sediadas as instituições ‘mais gerais’ dependentes da ideologia dominante.

¹⁷ Pedro Manuel Serrano Gomes afirma ainda que “Esta concepção desmaterializada do espaço público reflete a crescente contaminação das ciências do território por conceitos e teorizações oriundas do domínio da filosofia e outras ciências humanas, que acentuam o papel da teoria (sobretudo na sua dimensão crítica) na produção científica contemporânea.” GOMES, Pedro Manuel Serrano. “A *vivacidade a animação do espaço público como estado e como ação municipal*”, p. 7.

democracia direta, mesmo as demandas sendo muito difusas em cada local. As pessoas se reuniam nas ruas para deliberarem sobre a *cidade política* e a sua conformação. Todos podiam propor ações de melhoria da comunidade e depois se seguia para votação. Percebe-se que o processo material de ocupação, com a territorialização dos movimentos, foi importante. Mas se não fossem os modos de comunicação, em especial as mídias sociais, não seriam possíveis ou viáveis esses encontros públicos.

A partir dos acontecimentos narrados, nota-se que o meio físico ainda possui o seu papel no processo democrático, integrando, no contexto atual, um tipo de espaço público híbrido¹⁸ (CASTELLS, 2013, p. 104). Seguindo essa onda de protestos, o Brasil vivenciou, em 2013, momentos de agitação social em diversas cidades, de norte a sul. Em Brasília, cerca de um milhão de pessoas ocupou o Centro Cívico do país, a Esplanada dos Ministérios.¹⁹ No passado, a capital do Brasil já havia sido palco de manifestações públicas de massa como as “Diretas já!” e, muito provavelmente, poderá presenciar, no futuro, outras manifestações democráticas mais ou menos sutis, mais ou menos amplas. Não se trata de uma visão taumaturga. É apenas o que se espera da idiosincrasia humana.

Figura 1: manifestações de junho de 2013, em Brasília



Fonte:< <http://odireitoachadonarua.blogspot.com/2013/07/a-voz-de-brasilia.html>> . Acessado em agosto de 2013.

A apropriação dos espaços públicos por movimentos sociais é, por vezes, a forma mais nítida do papel democrático dado à cidade. Porém, para se conquistar uma cidade democrática, essa participação

¹⁸ Para Castells, “o movimento *Occupy* uma nova forma de espaço, uma mistura de espaço de lugares, num determinado território, e espaço de fluxos na internet. Um não conseguia viver sem o outro; esse espaço híbrido é que caracterizava o movimento” (CASTELLS, 2013, p. 104).

¹⁹ A Esplanada dos Ministérios é a porção oeste do Eixo Monumental, situada no centro do Plano Piloto de Brasília, capital do Brasil. Esta esplanada pode ser descrita como uma larga avenida com dois eixos (Norte e Sul, cada um com seis vias de rolamento) divididos por um vão central gramado de duzentos metros de largura. O Eixo Monumental inteiro estende-se por oito quilômetros e meio, fazendo a ligação entre a antiga Rodoferroviária de Brasília e a Praça dos Três Poderes (<https://www.google.com.br/maps/@-15.8380337,-47.8602049,11.75z>).

deve transmutar o superficial, principalmente, quando forem tratados o planejamento e a gestão urbana. Como nos casos do movimento *Occupy*, nos EUA, a experiência do uso da tecnologia da informação se tornou uma ferramenta aliada na consolidação de uma democracia deliberativa ou, por que não, democracia direta. Trazendo para o contexto da *urbi* democrática, podem ser destacadas as seguintes palavras de Lefebvre (2001):

“... a ideologia da participação permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão. Após um simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social, elas voltam para a sua passiva tranquilidade, para seu retiro. É evidente que a participação real e ativa já tem um nome. Chama-se autogestão.” (LEFEBVRE, 2001, p. 104)

Assim, um processo de gestão democrática é necessário para se buscar ou alcançar uma cidade democrática. E Brasília, capital de um Estado Democrático de Direito, não se mostra disponível para uma autogestão, expressão de uma democracia participativa. A participação direta dos brasilienses nas políticas urbanas seria um direito para se garantir outros direitos, advindos da cidade. O cotidiano das pessoas transparece na cidade e a cidade é um reflexo dessa vivência em sociedade. As peculiaridades de Brasília advêm não só da presença dos Poderes Públicos, das grandes instituições nacionais, principalmente daquelas ligadas ao Estado,²⁰ mas, também, dos brasilienses²¹ e de sua práxis urbana.

Portanto, para ser promotora da democracia, Brasília deveria ser uma potencializadora de espaços urbanos mais democráticos, mais abertos à participação direta, capazes de ouvir os anseios e desejos e de atender às necessidades de seus habitantes. Partindo mais uma vez das ideias e proposições de Henri Lefebvre, poder-se-ia dizer que uma cidade democrática proporciona uma “liberdade urbana” através de uma integração coerente dos elementos urbanos.²² Tal integração poderia ser extraída do pensamento habermasiano sobre espaço público comunicacional. E, a partir daí, coloca-se a seguinte indagação: até que ponto Brasília seria uma cidade democrática? A cidade e sua proposta surgem em um momento de distensão política e de eleições, que sucede a um período de exceção da Ditadura Vargas (1930-1945) e depois de eleições democráticas ou sucessões legais de Gaspar Dutra (1946-1951), Getúlio Vargas (1951-1954), Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos (1954-1956) e Juscelino Kubitschek (1956-1961).

²⁰ A concentração de Poderes do Estado e de instituições públicas, que atraem também as instituições paraestatais e outras organizações privadas de representação política (Associações, Sindicatos, Confederações, grupos de pressão) dão à cidade uma conformação concentrada que se associa à vida burocrática estatal e a espelha.

²¹ A composição da população também reflete essa representação profissional burocrática de altos funcionários do Estado, paraestatais, pessoal empregado de entidades de representação privada, das representações diplomáticas de outras nações, entre outros.

²² CREUS, Màrius Quintana. Espacios, muebles y elementos urbanos. In: SERRA, Josep. **Elementos urbanos, mobiliário y microarquitectura**. Barcelona: p. 6-14, 1996. O autor sugere a expressão *elementos urbanos* como objetos utilitários que se integram à paisagem urbana.

3. Brasília, capital de contrastes

A partir do contexto histórico de sua formação, exsurgiu uma realidade urbana diversa da planejada, seja pela necessidade de mãos que a construíssem, que atraia a imigração de operários (candangos), seja pela atratividade que a nova capital produz, vez que se caracteriza como fonte de novas oportunidades. Brasília pode ser considerada uma contradição quando em si considerada, do mesmo modo que contrastam o projeto e a realidade desde os primeiros anos revelando uma cidade distópica.²³

Antes de sua inauguração, em 1957, já havia uma grande área de moradias populares precárias ou mesmo uma favelização ao redor do Congresso Nacional, área administrativa central. As pessoas que viviam nessa área, chamada de Vila Amaury, foram transferidas para o entorno da cidade, pois elas teriam de dar lugar ao que, hoje, é parte do Lago Paranoá. Surgiram, então, as primeiras cidades-satélites: Taguatinga, Paranoá, Gama e Candangolândia, com a finalidade de abrigar parte dos trabalhadores que construíram a Capital e que permaneceriam na cidade, devido às promessas de oportunidade, de trabalho, de progresso e de uma vida digna.

Figura 2: Vila Amaury



Fonte: Arquivo Público do DF

²³ A noção de *distopia* aqui corresponde aquele equivalente a *contra-utopia*, *cacotopia* ou *utopias negativas* enquanto reversão de ideias originais de liberação que se invertem em totalitárias. (MONETI, maria. Su utopia e distopia, **Utopia e Distopia**, Dedalo: Firenze, 1993, p. 329-330).

As forças “periferizantes” foram implacáveis na conformação do território do Distrito Federal (PAVIANI, 2010, p. 135). A retirada dos acampamentos e dos canteiros de obras deu origem às cidades satélites ou regiões administrativas (RA’s). Brasília não poderia reproduzir as mazelas das cidades como Rio de Janeiro ou São Paulo. Os agrupamentos desordenados ou favelas eram inadmissíveis no novo centro político-administrativo do país. A nova capital deveria ser moderna, o símbolo da máquina estatal.

O resultado desse pensamento deu origem as inúmeras políticas urbanas *higienistas*, em resultados que se podem aproximar daquele proposto pelo francês George-Eugène Haussmann, embora sem o sentido estrito original sanitário, mas como um *higienismo socio-político-territorial* que chega aos fins também isolacionistas e segregacionistas.

Após a inauguração da capital, em 1960, foram criadas outras cidades-satélites. Ceilândia²⁴ surgiu no período do governo do Presidente Médici (1969-1972). Há relatos de que ele estava insatisfeito com o caminho que fazia entre o Palácio da Alvorada e o Palácio do Planalto ou até sua chácara perto de Riacho Fundo, devido a quantidade de invasões. O governador do DF, Prates da Silveira, para embelezar o caminho do então presidente, propôs a criação de uma Comissão de Erradicação de Invasões (CEI). A população de candangos foi mais uma vez retirada do centro da capital e colocada às margens da cidade, longe do lazer, do trabalho e da segurança (PAVIANI, 2010, p.147). Nesse ponto, a Capital não se distingue das demais cidades brasileiras,²⁵ com a peculiar característica que desde a sua construção ela funciona como um espaço de segregação social.

Depois foram fundadas as cidades-satélites Guará e Samambaia, Santa Maria e São Sebastião, e assim por diante. Ao todo, hoje, são 31 Regiões Administrativas (RA’s), que possuem, em sua maioria, histórias de formação muito semelhantes. E, em nenhum momento, ao longo desse processo de remoção de pessoas do centro para a periferia, houve a efetiva participação da população no planejamento urbano do território do Distrito Federal.

Vivenciando um período de relativa estabilidade democrática, desde 1985, que se projeta nas estruturas políticas das cidades brasileiras pela democracia representativa, de modo geral, a vivência no meio urbano mostra-se dissociada desta realidade. E, apesar de o Brasil, à época da construção e da

²⁴ CEILÂNDIA é denominação derivada de CEI, Campanha de Erradicação de Invasões, origem da Cidade Satélite criada para contornar o crônico problema de invasões no Distrito Federal, desde a construção de Brasília, que atraía massas deslocadas pela atração de oportunidades de trabalho e serviços públicos, inicialmente. Ver: VASCONCELOS, Adirson. As cidades satélites de Brasília. Brasília. Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. 370 p. Ver ainda, trabalho em Museologia: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/6729/1/2013_Vin%C3%ADciusCarvalhoPereira.pdf

²⁵ Para uma visão mais ampla do processo de urbanização brasileira no século XX, ver: HOLSTON, James. Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil, cap. 5, p. 197-261.

inauguração de Brasília, também viver um período democrático e mesmo intitulada como cidade planejada, também não possui traços democráticos da participação nos espaços sociais daquele período. Pelo contrário, a segregação espacial, entendida como movimento de separação de classes sociais e funções no espaço, é uma característica marcante de Brasília, desde a sua criação (JACQUES, ALMEIDA JUNIOR, p. 474; ROLINIK, 1995, p. 40).

As desigualdades que o projeto original idealizado pensava extinguir se acentuavam e expressavam um dentre tantos paradoxos (HOLSTON, 1993, p.199-201) e continuavam, desde os momentos originais e cada vez mais, a se destacar com a expansão metropolitana da capital e das cidades satélites (JACQUES; ALMEIDA JR, p. 477). A desigualdade não se define, no âmbito da cidade, apenas em riqueza ou pobreza. O seu significado abrange também a exclusão ou inclusão de grupos, a ausência ou a presença em certas regiões geográficas, o acesso ou não a direitos, a oferta ou não de oportunidades, a fragilidade em certos elementos físicos e individuais, aspectos culturais ou sociais, a vulnerabilidade, a deficiência ou a desvantagem, a discriminação e a diferença relacionada a fatores adquiridos e inatos (GUEDES, 2014, p. 182). Urbanisticamente, a desigualdade se revela na segregação espacial, no maior ou no menor acesso a bens ou a serviços sociais oferecidos.

E a segregação, em seu estado limite, é o gueto (LEFEBVRE, 2001, p. 98). Brasília pode ser vista e descrita como um conjunto de guetos; as RA's Lago Sul e Lago Norte, Asa Sul e Asa Norte, Sudoeste e Noroeste são os guetos e divisões estamentais, de riqueza, onde pessoas com alta renda vêm a se isolar. As segregações acabam deformando a cidade e comprometendo a vida urbana (LEFEBVRE, 2001, p. 99). Um meio de se evitar uma crise urbana é a consolidação das instituições democráticas, da jurisdição e da administração urbana.

Há diversos instrumentos urbanísticos, espaços na legislação brasileira de Direito Urbanístico, responsáveis por essa consolidação de instituições. Poder-se-ia alegar que os principais instrumentos urbanísticos garantidores de um espaço democrático só surgiram a partir da Constituição Federal de 1988, muito depois da criação da maioria das cidades-satélites do DF. Porém, o planejamento urbano é de caráter permanente, cabendo reformas urbanas recorrentes para adequação aos preceitos constitucionais e legais que regulam o tema.

Foi a partir da Constituição de 1988 que a matéria urbanística ganhou a devida atenção. As constituições anteriores, bem como leis esparsas, tratavam do direito urbanísticos de forma indireta, versando sobre temas como desapropriação ou planos habitacionais (SILVA, 2012, p. 55). A Constituição vigente dá as bases, por meio dos artigos 182 e 183, ao direito à cidade. O *caput* do art. 182 dispõe que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Para regulamentar os dispositivos constitucionais acima, foi editada a Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade. É um marco legal mitigador do traçado urbano antidemocrático. A referida norma dispõe sobre diretrizes da política urbana e, para este trabalho, destaca-se os dispositivos referentes à gestão democrática da cidade.

A começar pelo artigo 2º do referido diploma legal, tem-se que a gestão democrática deve ser feita 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. Outra diretriz geral importante é a promoção de audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Quanto aos instrumentos de políticas urbanas, destacam-se a gestão orçamentária participativa, no âmbito do planejamento municipal, bem como o referendo popular e o plebiscito, tidos como institutos políticos. A gestão orçamentária participativa inclui, ainda, a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Há, nessa lei, um capítulo dedicado exclusivamente à gestão democrática das cidades, que prevê mais instrumentos urbanísticos para garantir a participação da população. São eles: a formação de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; proposição de debates, audiências e consultas públicas; organização de conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além disso, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Tendo em vista o exposto, pergunta-se: quem melhor do que o próprio habitante para saber o que é o melhor para seu bem-estar? Seguramente, o próprio habitante da cidade, numa experiência de democracia participativa, assim entendida como a participação dos cidadãos nos processos de discussão e de decisão política (LÜCHMANN, 2012, p. 60). A lei, em âmbito federal, dá respaldo para que a população participe desse processo de urbanização de forma mais efetiva. Cabe aos municípios e ao

Distrito Federal a edição de normas locais para regular norma federal²⁶.

Um paradigma relevante no cenário democrático brasileiro é o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, adotado desde 1986²⁷. Para Boaventura de Souza Santos (2002, p. 458), o orçamento participativo é “uma iniciativa urbana orientada para a redistribuição dos recursos da cidade a favor de grupos sociais mais vulneráveis, usando os meios de democracia participativa”.

O OP de Porto Alegre se baseia em três princípios básicos: primeiro, todo cidadão tem o direito de participar; segundo, a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa; e terceiro, os recursos de investimentos são distribuídos por prioridades de acordo com critérios gerais, estabelecidos pelas instituições participativas, e critérios técnicos, definidos pelo Executivo (SANTOS, 2002, p. 467).

Algumas das principais características do orçamento participativo, nas palavras de Santos (2002, p. 539), são o conflito e a mediação entre questões técnicas e políticas, entre conhecimento e poder (ou a falta de poder). A pluralidade de participantes nesse processo evidencia demandas bastante distintas. Consequentemente, conflitos são esperados e o que se busca com esse modelo de orçamento é a isonomia entre os participantes, uma justiça distributiva e uma cidade democrática.

A gestão orçamentaria participativa, prevista como instrumento urbanístico no Estatuto da Cidade, já é, portanto, tradição em Porto Alegre. Mas não se deve confundir com a gestão participativa da cidade, que é instituto mais amplo, englobando além dos investimentos, a edição e revisão do plano de ordenamento territorial e de todos os outros instrumentos urbanísticos jurídicos e políticos. Mesmo sendo diferentes, os procedimentos do OP de Porto Alegre podem servir de parâmetro para participação popular na gestão urbanística, principalmente, na aplicação das experiências de democracia direta e representativa.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) é instrumento básico do planejamento urbano e deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito do município. De acordo com o Guia para a Elaboração do Plano Diretor Participativo pelos Municípios e

²⁶ A CF/88, em seu art. 30, incisos I e II, dispõe que aos municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Porém, José Afonso da Silva (2010, p. 63) vai além ao estabelecer que “aos municípios cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182), promover o adequado ordenamento do seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando, para tanto, o plano diretor (art. 30, VIII). A competência municipal não é meramente suplementar de normas federais ou de normas estaduais, pois não são criadas com o fundamento no art.30, II. Trata-se de competência própria que vem de texto constitucional.”

²⁷ De acordo com AVRITZER (2002, p. 573), “a proposta de orçamento participativo surge como resposta a uma proposta de conselhos populares feita pelo prefeito de Porto Alegre pelo PDT, Alceu Collares, às associações de moradores da cidade no início de sua gestão, em março de 1986”.

Cidadãos, desenvolvido pelo Ministério das Cidades:

“Fazer planejamento territorial é definir o melhor modo de ocupar o sítio de um município ou região, prever os pontos onde se localizarão atividades, e todos os usos do espaço, presentes e futuros. Pelo planejamento territorial, pode-se converter a cidade em benefício para todos; podem-se democratizar as oportunidades para todos os moradores; podem-se garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal; e podem-se democratizar as condições para usar os recursos disponíveis, de forma democrática e sustentável.” (BRASIL, p. 14)

Pesem a recente onda de movimentos sociais espontâneos em Brasília, é escassa a cultura de participação popular nas decisões referentes ao espaço urbano. Houve poucas experiências similares de democracia direta nesta cidade desde a sua criação. O desinteresse se agravou devido à crise política desta década de 2010 (2013, 2016 etc.), podendo-se cogitar no agravamento da crise urbana como consequência desse amesquinamento na participação política dos cidadãos.

Mesmo havendo normas distritais que respaldem o direito de participação no planejamento urbano, é preciso estruturar as formas de diálogo entre os cidadãos e as instituições e as instâncias de organização da cidade, tal como a Câmara Legislativa, as agências reguladoras de planejamento, obras urbanas, distribuição de terras e de outras políticas públicas locais. Deve-se buscar, para isso, uma constante interlocução com e entre os sujeitos sociais. É necessário haver abertura para a construção social e a realização de pactos sociais. No caso do Distrito Federal, no qual se insere Brasília, por não ser um município, o PDOT é aprovado pela Câmara Legislativa, instância única Legislativa do Distrito Federal. Será visto, a seguir, como se dá essa participação a partir da perspectiva das normas distritais.

4. Formas de ‘participação popular’ no planejamento urbano do Distrito Federal

A Lei Orgânica do Distrito Federal dispõe sobre a participação da sociedade no processo de planejamento e controle do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano e rural. Entende-se que a função social da cidade está relacionada com a função da propriedade e essa, por sua vez, só será observada quando forem atendidas as exigências previstas no plano diretor, instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana.

Para o Distrito Federal, é obrigatória a elaboração do plano diretor, conforme previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Além do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, há previsão, na Lei Orgânica, de instrumentos complementares de políticas urbanas. São eles: a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS e os planos de desenvolvimento local. Na área tombada de Brasília, o plano de desenvolvimento local é denominado Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB.

O PDOT/DF estabelece critérios e diretrizes gerais para o uso e ocupação do solo, bem como

aponta os programas e os projetos prioritários. A LUOS, por sua vez, traz critérios técnicos como, por exemplo, zoneamento e conjuntos de índices para o controle urbanístico de cada zona. Já os planos de desenvolvimento local tratam das questões específicas de cada Região Administrativa.

Nota-se que esses documentos englobam temas de fundamental importância para a população de Brasília. São eles que irão moldar a cidade e, principalmente, a vida das pessoas que a habitam. Lefebvre (2001, p. 99), ao falar sobre a cidade, a encara como uma obra e afirma que a classe operária, formadora da maioria da população, deveria percebê-la assim. Mas isso acaba não ocorrendo. Como consequência, as pessoas acabam alijadas do direito à cidade e dos acontecimentos políticos que ali acontecem.

A participação popular e a autogestão das cidades são, portanto, formas de se garantir o direito à cidade a todos. Não é por acaso que a Lei Orgânica, em seu artigo 321, atribuiu ao Poder Executivo o dever de conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração do PDOT/DF, da LUOS e dos planos de desenvolvimento local, bem como a implementação de cada um deles. O parágrafo único registra, ainda, que é garantida a participação popular nas fases de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão dos instrumentos urbanísticos supracitados.

A Câmara Legislativa do DF também auxilia o Poder Executivo nesse ‘processo participativo’, haja vista o PDOT ser formalizado em lei distrital após sanção do governador. Em seu regimento interno, há previsão de realização de reunião de audiências públicas organizadas pelas comissões internas com o intuito de esclarecer assunto específico e de interesse público atinente a sua competência. O Ministério das Cidades, inclusive, recomenda que os representantes do poder Legislativo participem desde o início do processo de elaboração do Plano Diretor, para evitar alterações substanciais, radicalmente distintas da proposta construída pelo processo participativo²⁸.

Para garantir que a participação se desenvolva de forma plena, é preciso que a informação seja simétrica, ou seja, a informação deve ser quantitativa e qualitativamente igual para todos os envolvidos. Além disso, a linguagem deve ser simples, acessível e clara durante todo o processo. A formação de um órgão colegiado pela sociedade civil pode auxiliar a população a entender e assimilar o conhecimento técnico envolvido.

²⁸ De acordo com o guia para elaboração do Plano Diretor Participativo pelos municípios e cidadãos, desenvolvido pelo Ministério das Cidades: “Quanto mais o Legislativo tenha se envolvido no processo, maior a probabilidade de que o Projeto seja aprovado e convertido em Lei, sem alterações que o descaracterizem ou o afastem do interesse da maioria dos cidadãos ativos no processo participativo”. Disponível em: <polis.org.br/wp-content/uploads/Plano-Diretor-Participativo-1.pdf> (visitado em agosto de 2018).

O guia do Ministério das Cidades para a Elaboração do Plano Diretor Participativo traz uma metodologia na tentativa de transpor a apatia da sociedade em relação ao planejamento do desenvolvimento urbano. O primeiro passo é estabelecer três níveis de envolvimento: o Núcleo Gestor; os multiplicadores, unidades menores responsáveis por descentralizar a gestão; e a população como um todo, com especial atenção aos setores territorialmente marginalizados.

O Núcleo Gestor é composto de representantes do poder público e da sociedade civil. A constituição dessa equipe deve levar em conta a diversidade²⁹ de todos os setores sociais atuantes no município, cabendo a ela preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor. É imprescindível que se passe por um processo de aculturação³⁰. Para tanto, pode-se complementar o instrumental técnico com outras linguagens – simbólicas, lúdicas, corporais. O uso de ferramentas virtuais é outra opção, muito em voga após as manifestações políticas que se alastraram pelo mundo. O alcance das mídias sociais é um fator a ser explorado pelas democracias e deve ser considerado ao se fazer gestão urbana.

Depois de se estruturar o Núcleo Gestor, parte-se para o preparo do processo com o levantamento das condições locais (condições físicas, sociais e econômicas dos agentes envolvidos). É feito, então, o lançamento e a divulgação do início dos trabalhos, convocando a população para participar e ressaltando o porquê de atuar nesse processo. A população deve ser capacitada, divulgando as informações que envolvem um Plano Diretor.

Finda essa fase de preparos, inicia-se a leitura da cidade. Essa leitura deve ser técnica e comunitária com a identificação das principais questões locais. Aqui inicia-se a contribuição dos multiplicadores. Seria a fase de diagnósticos das doenças de cada ponto da cidade. Depois de elencados os problemas, passa-se para a elaboração de estratégias para solução desses problemas. Seria a fase de prognóstico para o melhoramento da cidade.

Chega-se, então, ao momento da elaboração do pacto entre os agentes envolvidos, que resultaria no projeto de lei “Plano Diretor do Distrito Federal”. As diretrizes elencadas anteriormente se transformam em instrumento concreto de caráter jurídico e urbanístico. O projeto de lei deve passar pela Câmara Legislativa conforme mencionado. Já a implementação do Plano Diretor deve ser feita pelo Poder Executivo, obedecendo os critérios de prioridade estabelecidos nas fases anteriores e monitorado por órgãos competentes bem como pelo próprio cidadão, com o auxílio do Núcleo Gestor.

²⁹ Neste sentido, também os exemplos latino-americanos. Ver: VERGARA PERUCICH, Francisco. Las deficiencias de significación de la “Plaza de la ciudadanía”, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n. 7, ítem n. 2, p. 90.

³⁰ Aculturação aqui tem o sentido de adaptação, de aprendizagem, de incorporação de novos instrumentos de conhecimento e de acesso, sem, necessariamente, tratar-se de culturas diversas, mas associada ao tempo e aos contrastes que a tecnologia de épocas diversas pode proporcionar.

Conforme art. 40, § 3º, do Estatuto das cidades, o plano diretor tem de ser revisto, pelo menos, a cada 10 anos. Acatando a lei federal, o PDOT/DF possui vigência de dez anos, sendo possível sua revisão a cada 5 anos. O último foi elaborado no ano 2009. Portanto, a partir de 2019, será necessária uma nova lei instituindo um novo plano.

Já os planos de desenvolvimento local bem como o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB são elaborados pelo Poder Executivo, passíveis de revisão a cada ano, por iniciativa do próprio Poder Executivo ou por iniciativa popular, mediante lei complementar específica, desde que comprovado o interesse público. Há, neste caso específico, a possibilidade da participação direta da sociedade no planejamento urbano das Regiões Administrativas. Complementando esse dispositivo, a Lei Orgânica do DF, no artigo 236, dispõe sobre a iniciativa popular de projeto de lei, devendo ser assinada por no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por três zonas eleitorais.

Haveria, ainda, a possibilidade da participação orçamentária aos moldes de como é feita em Porto Alegre. O débil contexto democrático do Distrito Federal acabou enfraquecendo essa possibilidade de participação direta da sociedade. Porém, a LODF estabelece que “o processo de planejamento do desenvolvimento do Distrito Federal atenderá aos princípios da participação, da coordenação, da integração e da continuidade das ações governamentais”.

Este processo engloba, além do PDOT, todas as leis orçamentárias – o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Haja vista essas normas serem também instrumentos urbanísticos, devem estar compatíveis com o plano de ordenamento territorial, pois este possui vigência e diretrizes mais abrangentes que aqueles. Por mais que o momento não seja favorável, devido à forte polarização política, faz-se necessária a participação dos brasilienses, de modo que não se restrinja apenas ao processo legislativo.

A participação no processo de elaboração do PPCUB foi, neste contexto, um marco para a democracia no Distrito Federal. Porém, conforme mencionado, houve um retrocesso nos últimos anos e, desde 2017, uma vez que não se discuta mais as questões envolvendo o planejamento urbano da região de Brasília. O projeto de lei estava na iminência de ser colocado em votação, mas o processo legislativo estacionou, sem que houvesse a aprovação e publicação da lei. O próximo capítulo será dedicado ao estudo de caso do PPCUB, suas vicissitudes e os pontos positivos.

5. Estudo de caso: PPCUB e participação popular

O Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) é instrumento de planejamento e controle da evolução físico-espacial do Conjunto Urbanístico de Brasília; de promoção

de seu desenvolvimento econômico e social; de consolidação do regulamento de ordenação urbanística (normatização de uso e ocupação do solo); e de preservação do conjunto urbano objeto do tombamento federal. O PPCUB corresponde, simultaneamente, ao plano de desenvolvimento local e ao Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano - PPSH³¹.

Apesar de ser tombada, Brasília, assim como qualquer outra cidade, está em constante transformação. As mudanças espaciais podem ser controladas, mas não evitadas, pois não se trata apenas de um edifício arquitetônico e, sim, de um complexo urbanístico de alta efervescência social. Por isso a relevância de se elaborar um plano com a participação daqueles que a habitam. Para observar as previsões legais de participação democrática ora estudadas, foi criado o Programa de Participação Popular³².

5.1 As expectativas democráticas de participação popular

O referido programa previa que a participação popular para o desenvolvimento do PPCUB e tinha como objetivo um caráter consultivo permanente, porém, dar-se-ia ênfase nas fases de diagnósticos e prognósticos. As formas de participação da população seriam por meio de consultas, reuniões plenárias, seminários técnicos, audiências públicas e reuniões temáticas.

Para que a população chegasse preparada para o debate, foi feita a proposta de distribuição de materiais informativos e educativos sobre os temas a serem abordados, bem como sobre a importância do PPCUB para a cidade.

As consultas seriam feitas durante todo o trabalho de elaboração do PPCUB e abrangeriam as contribuições dos setores representativos de grupos de interesse, os agentes de governo em seus diversos níveis e a população. Os instrumentos usados seriam: o sítio do governo do Distrito Federal; correio eletrônico disponibilizado no sítio; urnas para coleta das sugestões para a equipe de trabalho; e consultas a entidades com interesses no tema da preservação ou que possam contribuir fornecendo massa crítica para a elaboração do PPCUB, tais como IAB/DF, OAB/DF e MPDFT.

As reuniões plenárias seriam aquelas realizadas junto às Regiões Administrativas incluídas na área de preservação³³. As reuniões plenárias, de caráter consultivo, seriam abertas ao público em geral, com prioridade para os moradores, entidades e movimentos que atuam na região de ocorrência, e

³¹ Portaria nº 299/2014 do Iphan. De acordo com o art. 2º da referida norma, “o Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano – PPSH é um instrumento de caráter normativo, estratégico e operacional, destinado ao desenvolvimento de ações de preservação em sítios urbanos tombados em nível federal, e deve resultar de acordo entre os principais atores públicos e privados, constituindo-se em processo participativo”.

³² Sobre o Programa de Participação Popular, consultar o sítio: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/plano_participacao_popular.pdf>.

³³ As RA são Plano Piloto, Cruzeiro, Candangolândia e Sudoeste/Octogonal.

divulgadas com a antecedência mínima de quinze dias dos eventos. Com antecedência de 30 dias das reuniões, seria necessário promover um pré-encontro com lideranças comunitárias e órgãos locais, a fim de promover a mobilização e a capacitação da população.

As reuniões teriam de ser precedidas de ampla divulgação, com a antecedência mínima de 15 dias, sendo que do material de divulgação deverão constar o objetivo do evento, a pauta do evento, os procedimentos a serem adotados e as formas de acesso aos documentos de referência, local, data e hora do evento. Como forma de divulgação, seriam utilizados o correio eletrônico, a correspondência direta, cartazes com as convocações nos locais públicos, chamadas em rádio e TVs institucionais, sítio eletrônico do GDF, inserções ou correspondências anexas a contas de luz, água, carnês de arrecadação de tributos, etc.

Haveria duas rodadas de reuniões plenárias: uma de diagnóstico e outra de prognóstico. As reuniões plenárias da etapa de diagnóstico, além de permitir a caracterização das demandas da sociedade, serviriam para identificar os problemas daqueles que vivenciam a cidade. As finalidades dessa etapa consistiriam em sensibilizar a sociedade para o tema da preservação, consultá-la e informá-la sobre o que seria um Plano de Preservação. A consulta seria feita por meio de questionários que poderiam ser do tipo fechado, de múltipla escolha, ou do tipo aberto. Os questionários seriam recolhidos ao final das Plenárias, juntamente com a ficha de avaliação do evento. Ao final, seria produzido um Relatório Consolidado, com as questões levantadas nas reuniões de cada RA envolvida, e depois disponibilizado no sítio do PPCUB.

Já as reuniões plenárias de prognóstico teriam por objetivo discutir propostas para o PPCUB, tendo como referência o Relatório Consolidado. A partir do uso do método Cenário Estruturado (simulações gráficas, como modelagens tridimensionais ou fotomontagens), seria apresentada, para a população, uma gama de situações e diferentes desfechos possíveis para cada uma. Assim, as reuniões plenárias seriam um primeiro contato com a população, mais direcionadas e regionalizadas que as audiências públicas.

Os seminários técnicos consistiriam na promoção da discussão de questões relevantes para o PPCUB a partir do ponto de vista de técnicos especialistas em diversos temas, tais como, mobilidade e acessibilidade, paisagem urbana, pressões demográficas, aspectos jurídico-institucionais, entre outros. Dentre os técnicos, seriam esperados os docentes e discentes das Universidades e técnicos do IPHAN, SEDUMA e UNESCO.

Nas audiências públicas, seriam apresentados e colocados em debate os trabalhos sobre o PPCUB. Da mesma forma que as reuniões plenárias, as audiências públicas possuiriam um caráter consultivo, submetendo ao conjunto da população envolvida os produtos parciais executados e

apresentados pela equipe técnica.

As audiências seriam abertas ao público e à sociedade organizada, dando prioridade aos representantes das Regiões Administrativas, ouvidos anteriormente nas reuniões plenárias. A participação individual também seria considerada e estimulada. Haveria três audiências públicas durante o desenvolvimento do trabalho: a primeira, prévia à conclusão do Diagnóstico, a segunda, prévia à conclusão do Prognóstico e a terceira, prévia à conclusão da redação final do Projeto de Lei do PPCUB.

5.2 O contraste das expectativas com a visão teórica

Nota-se que toda a estruturação do Programa de Participação Popular do PPCUB segue as orientações do Ministério das Cidades debatidas no capítulo anterior. Na prática, porém, o processo foi confuso e ainda é inconclusivo. Os trabalhos deram início em 2009, com a realização de 15 reuniões plenárias, 1 seminário técnico e 2 audiências públicas com a participação de 2.556 pessoas. Em 2016, foi elaborada a minuta do projeto de lei complementar e foram realizadas 1 reunião plenária e 1 audiência pública com a participação de 1.065 pessoas. Em setembro, o PLC 52/2012 foi encaminhado para a CLDF³⁴.

Figura 3: Audiência pública para discussão do PPCUB, em 2012.



Fonte: Câmara Legislativa do DF.

³⁴ Dados retirados do sítio: <<http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/ppcub-1.pdf>> (visualizado em agosto de 2018).

Porém, nos anos seguintes, houve a retirada do projeto da CLDF para revisão, sendo feita mais 1 audiência pública com a participação de 275 pessoas. Em outubro, foi encaminhado para a CLDF um novo projeto de lei (PLC 78/2013). Em 2014, o projeto de lei passa por uma revisão e recebe a aprovação do CONPLAN - Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal.

A essa altura, a crítica feita pelos envolvidos, dentre eles urbanistas e representantes do Ministério Público, residia, principalmente, em pontos obscuros da lei favorecendo especulação imobiliária. A promotoria de Justiça da Ordem Urbanística do MPDFT fez, inclusive, um pedido para que se suspendesse o andamento do PPCUB, pois aconteceram diversas falhas processuais, com destaque para a aprovação irregular no CONPLAN, sem a presença dos conselheiros que representavam a sociedade civil.

Em 2016, foram retomados os trabalhos. Criou-se, por meio da Portaria nº 59/2016, a Câmara Técnica do PPCUB, dentro do Conselho Consultivo de Preservação e Planejamento Territorial e Metropolitano - CCPPTM/DF, instância colegiada consultiva, de caráter permanente, para promover o diálogo entre a sociedade civil e o Estado, com a finalidade de contribuir no processo decisório e na implementação das políticas de preservação e do planejamento metropolitano no âmbito do Conjunto Urbanístico de Brasília - CUB³⁵.

³⁵ A Portaria nº 59/2016 elenca os seguintes membros participantes da Câmara Técnica:

“Art. 2º A Câmara Técnica do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília PPCUB será presidida pelo Secretário de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal e terá a **seguinte composição**:

§ 1º Membros representantes indicados por cada um dos seguintes órgãos e entidades de governo: I. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal; II. Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal; III. Secretaria Adjunta de Ciência, Tecnologia e Inovação da Secretaria da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais; IV. Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS; V. Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP.
§ 2º Membros representantes de cada uma das seguintes organizações da sociedade civil e entidades: I. Associação Civil Rodas da Paz, RENATA FLORENTINO DE FARIA SANTOS; II. Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal - ADEM I / D F, PAULO ROBERTO DE MORAIS MUNIZ; III. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal - CAU/DF, GUNTER ROLAND KOLSDORF SPILLER; IV. Conselho Internacional de Monumentos e Sítios - ICOMOS, FREDERICO BARBOZA; V. Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Distrito Federal - FECOMÉRCIO/DF, MATEUS LEANDRO DE OLIVEIRA; VI. Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Distrito Federal e Entorno - FETADFE, NILVAN VITORINO DE ABREU; VII. Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento Distrito Federal - IAB/DF, MARIA EMÍLIA BASTOS STENZEL; VIII. Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal - IHG/DF, VERA LÚCIA FERREIRA RAMOS; IX. Movimento Urbanistas por Brasília, ROMINA FAUR CAPPARELLI; X. Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/DF, LEONARDO MUNDIM; XI. Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/DF, JOSÉ CARLOS COUTINHO; XII. Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal - SINDUS C O M / D F, JOÃO DE CARVALHO ACCYOLI; XIII. Associação de Inquilinos e Moradores do Guará e Regiões Administrativas do Distrito Federal - ASSIMG/DF, SIGEFREDO NOGUEIRA DE VASCONCELOS; XIV. Universidade de Brasília - UNB, RICARDO TREVISAN; XV. Entidade de Defesa da Política de Regularização Fundiária de Interesse Social; Sindicato e Organização de Cooperativas do Distrito Federal - OCDF, RENATO MARCOS BITTENC O U RT; XVI. Associação dos Servidores dos Sistemas CAU e CONFEA das Administrações Direta e Indireta do Governo do Distrito Federal - ASSICCADI, LEONARDO PIERRE FIRME.

§ 3º Membros representantes da sociedade civil: I. JANAINA DOMINGOS VIEIRA; II. MARIA EMÍLIA BASTOS STENZEL; III. TÂNIA BATTELLA DE SIQUEIRA.

Entre 2016 e 2017, foram realizadas 36 reuniões pela Câmara Técnica e 2 audiências do PPCUB. Para as audiências, foi feita a convocação por edital no Diário Oficial do DF e por publicação em jornal de grande circulação. Essa forma de divulgação de eventos é bastante questionável, tendo em vista seu alcance. Um meio efetivo de divulgação envolve os canais de maior acesso pela população como, por exemplo, a televisão e as redes sociais.

Nesta data, a população estimada do Plano Piloto era de 220 mil habitantes³⁶. Os números contabilizados nas reuniões e audiências não necessariamente expressam a realidade das pessoas que ali vivem. Outra crítica relevante feita pelos urbanistas diz respeito à presença de grupos que estavam participando tendo em vista apenas defesa de certos lobbies. Sendo assim, a representatividade estava, de certa forma, sendo falha, enviesando a discussão e a edição do projeto de lei.

A intenção de instituir a Câmara Técnica surge para mitigar essas forças de monopólio de decisão, a partir do empoderamento da população. A composição dela se dá por meio de representação com a escolha de membros do governo bem como de organizações da sociedade civil e entidades. Aproximar-se-ia, enquanto plano, da democracia deliberativa que James Bohman (2012, *passim*) intitula como “mini-públicos” ou “mini-demos” (quando há status decisório nas deliberações). Porém, a escolha dos membros não é feita de forma aleatória, podendo colocar em xeque mais uma vez a representatividade.

Para Castells (2018, item n. 1), a democracia é resultado das relações de poder social e vai se adaptando à evolução dessas relações, mas privilegiando o poder que se consolidou nas instituições. A partir do momento em que as pessoas não mais acreditam nessas instituições, surge a crise política. E a crise urbana também se agrava, pois as políticas nessa área dependem de instituições fortes. A Câmara Técnica não deixa de ser uma instituição política, formada por representantes preestabelecidos em norma e com baixa margem de rotatividade.

Além disso, a falta de vigor da população na participação é sempre um risco e resulta, principalmente, na questão da cooptação de grupos extremamente organizados em detrimento das minorias.³⁷ Para o planejamento urbano, esse tipo de prática clientelista reflete em um traçado urbano pouco democrático. Um jeito de atenuar essa falha é melhorar o sistema comunicacional para se chegar

³⁶ <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PDAD-Plano-Piloto.pdf>

³⁷ Usa-se aqui o conceito de exclusão e de déficit de representação, para caracterizar a minoria, embora a avaliação quantitativa possa indicar que esses grupos alijados das decisões possam ser, quando reunidos, até maiores que o grupo que toma as decisões. Para o conceito de minorias associado a representação ver: Iris Marion Young “As pessoas muitas vezes reclamam que os grupos sociais dos quais fazem parte ou com os quais têm afinidade não são devidamente representados nos organismos influentes de discussões e tomadas de decisão, tais como legislaturas, comissões e conselhos, assim como nas respectivas coberturas dos meios de comunicação.” YOUNG, Iris Marion, Representação política, identidade e minorias, **Lua Nova**, n. 67, p. 140.

a uma deliberação inclusiva, autêntica e consequential sobre o espaço urbano.

O direito à cidade pertence a todos aqueles cujo trabalho e vivência está envolvido em produzi-la e reproduzi-la. Na verdade, transcendendo esta questão, as pessoas teriam um direito coletivo não apenas àquilo que produzem, mas também teriam a possibilidade de decidir que tipo de urbanismo deve ser produzido, onde e como (HARLEY, 2014, p. 245). A ideia de que a cidade é resultado do trabalho das pessoas que a habitam legitima ou ao menos deveria legitimar seus direitos que decorrem dela.

Brasília, que foi erguida pelos candangos, depois os expulsou para o seu entorno (JACQUES; ALMEIDA JR, p. 484, 492). Os moradores, sejam os da área tombada, sejam os das outras RA's, têm o direito de participar das deliberações sobre o lugar onde moram, fosse esta uma efetiva e viva democracia. Para isso, é preciso que, conforme as palavras de Maricato (2015, p. 10), seja combatido o "analfabetismo urbanístico", ou seja, é preciso evidenciar, para as camadas populares que habitam Brasília e o entorno, as estratégias das classes sociais na produção e ocupação do espaço. E a comunicação, mais uma vez, se torna crucial para a erradicação deste tipo de analfabetismo, pois a informação ampla e sua utilização adequada permitem a participação efetiva de uma grande quantidade de brasilienses nesse processo de gestão urbana.

6. CONCLUSÃO

A cidade democrática deveria amparar a todos aqueles que usufruem de seu espaço. Ela é e deve ser generosa com seus habitantes, sem distingui-los ou excluí-los. As cidades brasileiras, de forma geral, possuem um traçado urbano que alija grande parte da população de seus equipamentos e de seus centros de decisão. Fatores históricos explicam o porquê de serem tão antidemocráticas, mas não justificam a razão de continuarem assim (SANTOS, p. 77-90). Brasília, o objeto deste estudo por ser a capital e sede do governo federal, sempre priorizou a estética em detrimento do bem de certos grupos sociais e das minorias.³⁸ Houve, em diversos momentos de sua história, situações em que, para atender a prática mercadológica, a população mais pobre teve que suportar as externalidades negativas do processo urbanístico e de ocupação territorial. Uma forma de torná-la mais acessível, do ponto de vista democrático, é a participação popular nas políticas de desenvolvimento urbano. A legislação urbanística, em seus diversos níveis federativos, dá respaldo para essa prática. Porém, nota-se uma desconexão entre todos os agentes participantes. O problema reside na falta de comunicação que deveria ligar os envolvidos em redes, que poderia fazer com que se aumentasse a 'comoção' popular ou o entusiasmo na atividade cidadã e, conseqüentemente, na participação. O papel do poder público

³⁸ Para o conceito de minoria ver: YOUNG, Iris Marion, Representação política, identidade e minorias, **Lua Nova**, n. 67, p. 140, nota anterior neste trabalho que associa a minoria ao déficit de representação.

– que deve ser observado criticamente e questionado em suas marcas políticas, econômicas, ideológicas
– é fundamental, neste contexto, para organizar uma população desmobilizada em relação a grupos de interesse com grandes poderes sobre a cidade. O que se conclui do processo de elaboração do PPCUB é, justamente, essa desmobilização dos grupos sociais locais e das minorias e uma forte influência dos lobistas, resultado do fraco desempenho das instituições públicas do DF, em especial os poderes legislativo e órgãos de controle.

7. REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de participação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileiras, 2002, p. 563-597.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: agosto de 2018.

_____. Lei nº 10.257/2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso: agosto de 2018.

_____. IPHAN. **Portaria Nº 299, de 6 de julho de 2004**. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_299_de_6_de_Julho_de_2004.pdf.

Acesso: agosto de 2018.

_____. Ministério Das Cidades. **Plano Diretor Participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Plano-Diretor-Participativo-1.pdf>.

Acesso: agosto de 2018.

_____. Senado Federal. **PPCUB atende à especulação imobiliária em Brasília e não pode ser aprovado, dizem debatedores**. Disponível em: <https://senado.jusbrasil.com.br/noticias/112192470/ppcub-atende-a-especulacao-imobiliaria-em-brasilia-e-nao-pode-ser-aprovado-dizem-debatedores>. Acesso: agosto de 2018.

BOHMAN, James. **Representation in the deliberative system**. In: PARKINSON, Josh; MANSBRIDGE, Jane (Org.). *Deliberative systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 72-94.

BURSZTYN, Marcel; ARAÚJO, Carlos Henrique. **Da utopia à exclusão: vivendo nas ruas em Brasília**. Brasília: Garamond / Codeplan, 1997.

CASTELLS, Manuel. L'émergence du champ théorique de la politique urbaine, in **La question urbaine**, Paris, Maspero, 1972, p. 309-325.

Redes de indignação e esperança – movimentos sociais na era da Internet. Edição digital. Rio de Janeiro: editora Zahar, 2013.

_____. **Ruptura, a crise na democracia liberal.** Edição digital. Rio de Janeiro: editora Zahar, 2018.

_____. **Cidade, democracia e socialismo:** a experiência de associações de vizinhos de Madri, 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. Tradução Gloria Rodríguez.

MONETI, maria. Su utopia e distopia, **Utopia e Distopia**, Dedalo: Firenze, 1993, a cura di Colombo Arrigo, Baldini Enzo.

CREUS, Màrius Quintana. Espacios, muebles y elementos urbanos. In: SERRA, Josep. **Elementos urbanos, mobiliário y microarquitectura.** Barcelona: p. 6-14, 1996.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos.** 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

_____. *La Poliarquía: participación y oposición.* Madrid: Tecnos, 1989. Trad. Julia Moreno San Martín.

DISTRITO FEDERAL. SEGETH - Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. **Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília.** Disponível em: <<http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/ppcub-1.pdf>>. Acesso: agosto de 2018.

_____. SEGETH - Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. **Programa de Participação da População – PPP.** Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/plano_participacao_popular.pdf>. Acesso: agosto de 2018.

_____. **Portaria Nº 59, de 30 de julho de 2016.** Publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, Nº 128, quarta-feira, 6 de julho de 2016. PÁGINA 13. Disponível em: <www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/06C_Portaria_n_59_ppcub-0607.pdf>. Acesso: agosto de 2018.

GOMES, Pedro Manuel Serrano. **A vivacidade a animação do espaço público como estado e como acção municipal.** Universidade Técnica de Lisboa. Mestrado, 2011.

GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 57-122.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes – do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014. Tradutor Jefferson Camargo.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. Trad. Claudio Carina.

_____. **A cidade modernista. Uma crítica de Brasília e sua utopia,** São Paulo, Companhia das Letras,

1993. Tradução Marcelo Coelho.

JACQUES, Paola Berenstein; ALMEIDA JUNIOR, Dilton Lopes de. A construção de Brasília: alguns silenciamentos e um afogamento. In: **XII Encontro de História da Arte - Os silêncios na História da Arte**, Campinas: Unicamp, 2017. v. 1. p. 1.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: Formas de gobierno y resultados en treinta y tres países. Barcelona: Ariel, 2000. Trad. Carme Castellnou.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista Sociologia Política** [online]. 2012, vol.20, n.43, p. 59-80.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Novos Estudos**, nº 31, Outubro, 1991.

PAVIANI, Aldo. A construção injusta do espaço urbano. In: PAVIANI, Aldo (org.). **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 2010, p. 131-163.

RAFESTTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. Trad. Maria Cecília França.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos).

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo de Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileiras, 2002, p. 455-559.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**, 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

UNITED NATIONS. **World Urbanization Prospects 2018**. Disponível em: <www.un.org/en/index.html>. Acesso: agosto de 2018.

VERGARA PERUCICH, Francisco. Las deficiencias de significación de la "Plaza de la Ciudadanía, **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, n. 7, 2012, Argentina/España.

YOUNG, Iris Marion, Representação política, identidade e minorias, **Lua Nova**, São Paulo, 67: 139-190, 2006.

Trabalho enviado em 12 de novembro de 2018

Aceito em 23 de setembro de 2019