

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES: PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA REALIDADE BRASILEIRA¹

Jailce Campos e Silva²
Lucas Rego Silva Rodrigues³

RESUMO

O Estatuto da Cidade preconiza que a gestão democrática da cidade, por meio dos instrumentos de participação popular, é uma forma de a população exercer a sua cidadania e viver e conviver em uma sociedade mais justa. Este trabalho objetivou identificar e analisar as perspectivas e desafios entre o potencial emancipatório da gestão democrática das cidades prevista no Estatuto da Cidade e o processo de urbanização excludente que caracteriza boa parte dos grandes centros urbanos brasileiros, cuja dinâmica caótica é controlada pelos interesses do capital imobiliário que se mobiliza para enfraquecer ou controlar a participação política da sociedade na tomada de decisões relevantes do poder político contrariando a proposta da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade ao estabelecer o paradigma da gestão democrática das cidades.

Palavras-chave: Planejamento e gestão urbana; Direito à cidade; Cidadania; Instrumentos de gestão democrática; Processo de urbanização.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento socioeconômico requer um planejamento urbano adequado, para que as cidades propiciem condições de vida que garantam o bem estar de seus habitantes. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, preceitua que: “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” (BRASIL, 1988). Percebe-se que a finalidade da política de desenvolvimento urbano é de natureza social, portanto, é notória a convicção de que seja efetiva a participação popular no planejamento e execução das políticas públicas voltadas à gestão da cidade.

Fundamentado na Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, em seu art. 43, preconiza que a gestão democrática da cidade, por meio de instrumentos de participação popular efetiva, no tocante à formulação, operacionalização e acompanhamento de programas,

¹ Este artigo é fruto de participação no Programa de Iniciação Científica do Curso de Direito do Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE) em 2017, sob orientação do Prof. Me. Lucas Rego Silva Rodrigues, tendo sido publicado na Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU), Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 45-64, jan./jun. 2018. ISSN: 2447-2026.

² Pós-graduanda em Direito Público, Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE).

³ Mestre em Direito Público, Especialista em Direito Urbanístico e Ambiental, Bacharel em Direito, Professor do Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE) e da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

planos e projetos voltados às políticas de desenvolvimento urbano, para uma melhor gestão urbana, é uma forma de a população exercer a sua cidadania e, assim, viver e conviver em uma sociedade mais justa. Considera-se, portanto, que apenas a participação dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais na gestão urbana poderá caracterizar uma gestão autoritária e meramente formal.

Tais instrumentos viabilizam uma gestão bilateral, ou seja, compartilhada entre o poder público municipal e a sociedade civil organizada. Se a sua aplicabilidade for efetiva, pode mudar a realidade de uma cidade cuja urbanização é segregada, que distancia a cidade legal da cidade ilegal em termos de planejamento e desenvolvimento.

Como forma de promover uma reflexão acerca da participação da sociedade na adoção de políticas públicas para o desenvolvimento da cidade, este artigo trata do direito à cidade através da gestão democrática, ou seja, da construção coletiva da produção e fruição do espaço urbano como garantia da função social da cidade, objetivo da política urbana previsto no capítulo I, art. 2º, da Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001).

Esta reflexão tem como problema um processo de urbanização excludente, cujo desenvolvimento tem sido controlado pelos interesses do capital imobiliário, que vem atuando de forma a enfraquecer ou controlar a participação política da sociedade na tomada de decisões. Ademais, traz fundamentos doutrinários e legais para melhor compreensão dos conceitos e das diretrizes para aplicação da norma jurídica no tocante ao direito à cidade, à gestão democrática da cidade e ao exercício da cidadania.

Este artigo possibilita compreender a realidade urbana e a influência que o traço comum do processo de urbanização excludente exerceu nas atuais configurações socioespaciais da cidade, bem como o significado de “Direito à Cidade” e o significado jurídico e político sobre a gestão democrática das cidades.

2 O DIREITO À CIDADE E A REALIDADE URBANA

“O mundo é cada vez mais urbano”, conforme afirma Cunha (2010, p. 66). Segundo o Fundo de População das Nações Unidas, em seu relatório *Situação da População Mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano*: “[...] mais da metade da população humana – 3,3 bilhões de pessoas – estará vivendo em áreas urbanas. Até 2030, esse número deverá chegar a quase 5 bilhões” (UNFPA, 2007, p. 1).

Diante desse cenário, como será o futuro desses habitantes? Que cidade está sendo construída para receber uma crescente aglomeração? Para Harvey (2006), cidade deve ser vista “não como uma cidade de fragmentos, mas como um corpo político, como uma entidade

que tem um caráter, um papel a desempenhar na divisão internacional do trabalho” (HARVEY, 2006 *apud* DUARTE, 2015, p. 6). Para isso, a construção sua deve ser feita pelo coletivo, visando à concretização de ideias e de ideais na produção e fruição do espaço onde coabitam.

Ainda sob a ótica de Harvey (2006, *apud* DUARTE, 2015, p. 18), a cidade pode ser produzida de dois modos diferentes: “pensemos a cidade em seu conjunto, vejamos como ela funciona e nos encarreguemos dela”. Para ele:

Temos a oportunidade de criar espaço, de fortalecer criativamente as forças que trabalham para a diferenciação urbana. Mas, para agarrar essas oportunidades temos que defrontar as forças que criam cidades como ambientes estranhos, que impulsionam a urbanização em direções estranhas a novos propósitos individuais ou coletivos (HARVEY, 1980, p. 270 *apud* DUARTE, 2015, p. 6).

É sabido que o processo de urbanização das cidades está atrelado ao desenvolvimento econômico, por meio do qual o homem procura melhorar as suas condições de vida, sendo esse espaço o terreno propício para melhorias. Percebe-se que o crescimento da parcela urbana da população é favorável ao desenvolvimento das cidades, embora apresente um cenário atemorizante para os seus habitantes, na sua maioria, pobres. Por outro lado, analisando positivamente, migrar para o centro urbano pode viabilizar maior acesso às políticas públicas e conseqüente melhoria das condições de vida.

A crescente migração rural-urbana é inevitável. E sem uma visão estratégica sobre o planejamento, de forma que possa orientar a expansão da cidade e tornar viável a garantia do direito a todos os que nela habitam, assim como sem a percepção da cidade como um corpo político, sem pensá-la em conjunto e sem a adoção de um planejamento estratégico, não há como minimizar os problemas provenientes desse espaço que cresce desordenadamente, conforme defendem Martine e McGranahan (2010):

Os líderes dos países que estão iniciando sua transição urbana deveriam abraçar as potencialidades da urbanização e planejar estrategicamente o crescimento urbano inevitável, em vez de tentar impedi-lo como têm feito muitos políticos e administradores brasileiros. Aceitar que a população mais pobre tem o direito à cidade é um primeiro passo crítico. O próximo passo exige a formulação de uma visão estratégica sobre o uso sustentável do espaço para orientar a expansão urbana. É muito importante prever e orientar a expansão espacial da cidade, de modo a reduzir a depredação do capital ambiental, evitar desastres naturais e garantir a qualidade de vida da população (MARTINE; MCGRANAHAN, 2010, p. 23)

A Constituição Federal dedica, em seu art. 182, um capítulo à política urbana, por meio do qual prevê que a responsabilidade pela política de desenvolvimento urbano é do

Poder Público Municipal e tem como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Todavia, o processo de urbanização das cidades brasileiras não é estanque, decorre de uma dinâmica contínua que se inicia no passado, cujas transformações movidas pelo desenvolvimento econômico que o Brasil vem vivenciando continuam a exercer forte influência na vida urbana, pois a cidade é palco de novas configurações econômicas e financeiras inserido em um mercado global.

Sobre o descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbana no Brasil e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal das favelas, Maricato (2000) apresenta: “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”.

A autora professa que o urbanismo brasileiro não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas. Ao discorrer que as ideias estão fora do lugar, pretende se referir a todos os indivíduos. Por outro lado, antagonicamente, afirma que as ideias estão no lugar porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade, reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios, concluindo que para a cidade ilegal não há planos, nem ordem, que não é conhecida e se trata de um lugar fora das ideias.

O referido texto distingue bem a existência de duas cidades, em uma mesma extensão territorial, com características opostas. Uma é considerada a cidade oficial, formal, legal e a outra a ilegal, onde não é assegurado o direito à cidade. A primeira possui uma matriz de planejamento urbano muito bem elaborada, em sintonia com o desenvolvimento socioeconômico típico de um planejamento modernista e funcionalista, onde imperam o capitalismo e a troca de favores. A segunda representa a desigualdade, a falta de democracia e exercício da cidadania. Esse é o retrato da exclusão urbanística que nos apresenta uma sociedade distinta, desigual, segregada e, portanto, excludente.

Carvalho e Corso-Pereira (2013) é consoante à ideia defendida por Maricato, por meio da qual correlaciona o crescimento desigual e excludente das cidades brasileiras ao impulso do crescimento econômico que tem beneficiado apenas uma parcela da população, distanciando de várias formas a “cidade legal” da “cidade ilegal”. Tanto no período denominado de *welfare state* quanto no período que o sucedeu (ditadura militar), o planejamento urbano esteve pautado no desenvolvimento econômico, o qual exerce influência na formulação de políticas públicas voltadas ao bem-estar da população.

O neoliberalismo surgiu trazendo a mitigação do intervencionismo estatal, que outrora era um ativo durante o período *welfare state* e da ditadura militar, pois o surgimento de um mundo globalizado exigia abertura das fronteiras para a internacionalização das relações políticas, econômicas e ideológicas entre os países.

Ocorre que é notória a desigualdade entre os países, assim como entre as cidades e os espaços intraurbanos. E essa desigualdade é vista por Peter Marcuse (1997 *apud* MARICATO, 2000) como uma bifurcação dos motivos que levam à mudança no meio urbano: de um lado ocorre a mobilidade de capital relacionado aos fatores econômicos, tecnológicos, produtivos, das relações de trabalho, do controle dos negócios; do outro lado os atores segregados que dão vida à cidade, mas não assistem à mobilidade social. O lugar onde todos deveriam exercer os seus direitos e as suas escolhas não representa um lugar de autonomia porque os habitantes segregados não têm a oportunidade para tal. Há um grande abismo entre o que é planejado e a prática adotada na sociedade.

Esse cenário de diversidades e adversidades é descrito por Carvalho e Corso-Pereira (2013) como um cenário segregado, assim construído no decorrer das últimas décadas:

A partir de 1940, contudo, a cidade experimentou um crescimento que ampliou a demanda de moradias e a pressão sobre a estrutura urbana. [...] Já que a cidade urbanizada não oferecia espaços habitacionais compatíveis com a sua (carência de) renda, multiplicaram-se as invasões [...]. Posteriormente, com o crescimento econômico e a modernização da cidade, e a conseqüente valorização do solo, elas começaram a ser vistas como um problema, passando a ser reprimidas e realocadas pelo Estado em áreas periféricas desocupadas e distantes, o que contribuiu decisivamente para a conformação do padrão de ocupação e segmentação do espaço urbano (CARVALHO; CORSO-PEREIRA, 2013, p. 8-9).

A urbanização e a conseqüente metropolização vêm se consolidando em um processo de desenvolvimento e modernização das cidades que configura o espaço urbano em desigual e segregado. Tomando como exemplo a Cidade de Salvador, Carvalho e Corso-Pereira (2013, p. 13-14) a classificam em “cidade moderna, cidade tradicional e cidade precária”, “vetores de expansão urbana” que trazem as características das edificações nas áreas de sua abrangência.

Tal diversidade é mais perceptível na chamada “cidade moderna”, onde o mercado imobiliário tem crescido de forma galopante nos últimos anos, redirecionando o crescimento, a padronização de ocupação e a atuação do poder público. Esse mesmo retrato nos remete às adversidades vividas pela sua população de baixa renda, um infortúnio que viola o princípio da dignidade da pessoa humana previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

A gestão democrática participativa, fundamentada na Constituição Federal, é um instrumento de debate por meio do qual, legitimamente, diversos grupos sociais disputam os benefícios da política urbana com o intuito de garantir as funções sociais da cidade.

Em se tratando da Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988), esta possibilitou a realização de uma reforma no ordenamento jurídico ao propor a ideia de democracia representativa (art. 1º), bem como a conciliação dessa representação democrática tradicional com a participação direta dos cidadãos, estreitando as relações entre estes e o Estado, alavancando assim pactos sociais e territoriais.

Em uma abordagem conceitual acerca da gestão democrática das cidades, segundo Bucci (2014, p. 336), “a gestão democrática das cidades implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas”. É, portanto, um meio de aprimorar a democracia.

Corroborando com Bucci (2014), Tenório e Rozenberg (1997) trazem um conceito de participação social e cidadania mais detalhado referente à apropriação do direito dos indivíduos serem construtores do seu próprio destino por meio do diálogo com a administração pública:

A participação social e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. Sua concretização passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 103).

Tal conceito é consoante com a definição de comunidade cívica dada por Fernandes (2000, p. 71) “como um espaço político-territorial circunscrito, composto de cidadãos dispostos e capazes de participar da vida pública em suas diferentes dimensões”. Inscrita na corrente “humanismo cívico”, sua origem é do pensamento de Aristóteles (1998, p. 53), para o qual “o homem é um animal feito para a sociedade civil”.

Para ilustrar essa conjuntura em que se dá a participação social e o exercício da cidadania na vida pública, é válido destacar o resultado do estudo empírico realizado por Putnam (2000 apud OLIVEIRA, 2012) sobre o processo de descentralização do governo italiano a partir da década de 70, por meio do qual revela uma correlação entre modernidade econômica e desempenho institucional relacionado com a natureza da vida cívica:

Em certas regiões da Itália existem muitas sociedades orfeônicas, clubes de futebol, clubes de ornitólogos e *Rotary Clubs*. A maioria dos cidadãos dessas regiões acompanha atentamente os assuntos comunitários nos jornais diários. Eles se

envolvem nos negócios públicos, mas não devido à política personalista ou clientelista. Confiam em que todos procedam corretamente e obedeçam à lei. Nessas regiões, os líderes são razoavelmente honestos. Acreditam no governo popular e dispõem-se a entrar em acordo com seus adversários políticos. Tanto os cidadãos quanto os líderes entendem que a igualdade é congenial. As redes sociais e políticas se organizam horizontalmente e não hierarquicamente. A comunidade valoriza a solidariedade, o engajamento cívico, a cooperação e a honestidade. O governo funciona. Não admira que nessas regiões o povo esteja contente. No outro pólo estão as regiões não-cívicas, devidamente caracterizadas pelo termo francês *incivisme*. Nelas a vida pública se organiza hierarquicamente, em vez de horizontalmente, e o próprio conceito de cidadão é deformado (PUNTMAN, 2000, p. 128, *apud* OLIVEIRA, 2012, p. 186-187).

Percebe-se, na conclusão do estudo de Putnam, que as atuações antagônicas da sociedade italiana, no tocante à gestão pública, refletem na vida de seus habitantes. Em algumas regiões o engajamento da comunidade cívica nos negócios públicos resulta no contentamento da sua população. Por outro lado, o não envolvimento analisado na comunidade não cívica traz para si a ineficácia do seu governo e o consequente descontentamento dos seus administrados.

Quanto mais canais de participação popular forem abertos e maior for a articulação de interesses no processo de desenvolvimento e modernização das cidades, em uma integração institucional e sociopolítica, a gestão urbana será mais democrática.

Contudo, Fernandes (2012, p. 30) alerta que “o contexto jurídico-político dominante ainda é adverso a muitas dessas experiências, estratégias e inovações progressistas, a despeito de todos os avanços constitucionais”.

Direito e gestão urbana não podem estar dissociados. Para Fernandes (2012), deve-se considerar as quatro dimensões inter-relacionadas que constituem a ordem jurídico-urbanista:

A primeira dimensão é a reflexão sobre o direito em si mesmo e sobre a dinâmica do sistema jurídico [...] *A segunda dimensão* diz respeito às condições de elaboração e aprovação das leis, no sentido de se apurar a natureza – e a qualidade – política do processo legislativo. Uma *terceira dimensão* [...] é a discussão das condições do cumprimento das leis, bem como das conseqüências do seu não-cumprimento. A *quarta dimensão* crucial para a compreensão das condições de formulação, aplicação e validade da ordem jurídico-urbanística é a ilegalidade. (FERNANDES, 2021, p. 21 e 23, grifo nosso).

A discussão em torno do direito no contexto da gestão urbana promove uma reflexão sobre as possibilidades de mudanças previstas pelo ordenamento jurídico. Com a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), os municípios passaram a ter um espaço para discutir os problemas urbanos e passaram a ser protagonistas no planejamento e na condução dos processos de gestão democrática das cidades.

4 ASPECTOS LEGAIS: DOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE

O ordenamento jurídico tem buscado promover uma reforma urbana comprometida com os princípios da inclusão social, da sustentabilidade ambiental e da redemocratização do Brasil. Tais princípios foram acolhidos pela Constituição Federal de 1988, ao combinar, segundo o entendimento de Fernandes (2012):

[...] o princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade com o princípio de que os processos e mecanismos tradicionais de representação popular têm que ser combinados com processos e mecanismos mais inovadores de participação direta no processo decisório das questões urbanas, especialmente no contexto da ação do governo local (FERNANDES, 2012, p. 20).

Prevista na Constituição Federal, em seus arts. 182 e 183, a política urbana tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” e “instituir a usucapião especial de pequenas áreas urbanas utilizadas para moradia, enfatizando, assim, a preocupação com o social no sentido estrito do termo” (BRASIL, 1988).

Embora a Constituição Federal não explicita quais são as funções sociais da cidade, é perceptível ao longo do texto constitucional, da norma infraconstitucional e de estudos sociojurídicos, que as funções sociais da cidade estão relacionadas à promoção de uma vida digna, socialmente justa e inclusiva, a exemplo de habitação, lazer e transporte.

A participação do cidadão na gestão pública é um princípio consolidado na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 217-A, III), em 10 de dezembro 1948, que assim prevê em seu art. artigo 21: “todo homem tem o direito a tomar parte no governo de seu país diretamente, ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (ONU, 1948).

Em um Estado Democrático de Direito fundamentado na soberania popular, a República Federativa do Brasil reproduziu o conteúdo desse dispositivo na Constituição de 1988, em seu art. 1º, parágrafo único, no qual estabelece que cabe ao povo, por meio dos seus representantes ou diretamente, exercer o poder que lhe é conferido (BRASIL, 1988).

Ademais, outros dispositivos da norma constitucional (BRASIL, 1988) prevê a participação popular diretamente na gestão de políticas públicas, a saber: Lei Orgânica do Município (art. 29, XII); seguridade social (art. 194, VII); saúde (art. 198, III); assistência social (art. 204, II); educação (art. 206, VI), dentre outros contidos nas normas constitucional e infraconstitucional. Esses são instrumentos que viabilizam a efetiva participação popular

no planejamento e desenvolvimento urbano em meio a interesses políticos, mercantis, culturais e sociais, divergentes na maioria das vezes.

Com base nesse princípio, estabeleceu-se que para a gestão democrática da cidade é imprescindível a adoção dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) – órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, conferências e iniciativa popular de projeto de lei, em seu art. 43, incisos I a IV, visando à participação do povo nas discussões que envolvem os programas, os planos e os projetos voltados a construir uma sociedade mais digna, solidária e igualitária.

O Estatuto da Cidade é, portanto, uma nova forma de pensar a cidade em termos de princípios, processos e instrumentos que na visão de Fernandes (2012), tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam:

consolida o paradigma conceitual jurídico-político do direito urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluída pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática e financiamento da cidade; e propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas (FERNANDES, 2012, p. 24).

Dentre os processos e instrumentos previstos, destacam-se na participação popular os órgãos colegiados de política urbana, cuja criação se dá por meio processual com vistas à participação da sociedade na formulação, gestão, controle e avaliação das políticas públicas juntamente com o Estado. Por meio desse instrumento, a população interage com o Estado e compartilha o poder no tocante às discussões que versam sobre o desenvolvimento urbano. Sem a formalidade na sua criação e uma estrutura funcional capaz de garantir a sua existência, a participação popular nas questões urbanas pode se tornar fragilizada.

Formalizados os órgãos colegiados, os demais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade – debates, audiências públicas, consultas públicas, conferências e iniciativa popular de projeto de lei – compõem esse processo e dizem respeito à efetiva participação popular no planejamento e desenvolvimento urbano em níveis nacional, estadual e municipal.

O exercício da soberania popular não se limita apenas a escolher os seus representantes por meio do sufrágio universal, mas também através da participação nos processos políticos, administrativos, orçamentários, legislativos e de controle social para o desenvolvimento, a fim de que a interação entre o povo e a administração pública permita tornar cognoscível a realidade em que vive a sociedade, promovendo a adoção de medidas capazes de converter o ambiente urbano desigual em um lugar digno para se viver e conviver em sociedade, assim como o direito à cidade.

Não basta, entretanto, apenas criar os instrumentos legais de participação popular para as questões de planejamento e gestão urbana. É imperioso garantir que a participação do povo nas discussões, formulações, execução e acompanhamento das políticas públicas seja realmente efetiva, capaz de promover mudanças para o bem-estar de todos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo traz peculiaridades da maioria dos municípios brasileiros que, ao correlacioná-las às ideias dos autores e à legislação brasileira que tratam sobre o tema de gestão democrática das cidades e o direito à cidade, apresentam demandas por atividades produtivas, estrutura, habitação, consumo e lazer, ampliação do crédito, emprego e renda, turismo, dentre outras, em um contexto que tem ao centro o capital imobiliário detentor de poder e protagonismo, capacidade de intervenção e grau de liberdade a partir do “empreendedorismo urbano”.

É o capital imobiliário ditando como se deve usar e ocupar o solo, apoiado pelo aparato estatal, enquanto o Estatuto da Cidade determina uma gestão democrática com participação popular de vários segmentos sociais. No entanto, o que há são duas cidades em uma mesma extensão territorial com características opostas. Uma é considerada a cidade oficial, formal, legal e a outra, a ilegal onde não é assegurado o direito ao espaço.

A cidade oficial possui uma matriz de planejamento urbano muito bem elaborada, em sintonia com o desenvolvimento socioeconômico típico de um planejamento modernista e funcionalista, onde imperam o capitalismo e a troca de favores. Já a cidade ilegal representa a desigualdade, a falta de democracia e do exercício da cidadania. Esse é o retrato da exclusão urbanística que nos apresenta uma sociedade distinta, desigual e, portanto, excludente.

No Brasil, temos um processo de urbanização que segrega e separa. É evidente que o mercado imobiliário instiga os agentes governamentais a implementar políticas sociais em áreas de seus interesses econômicos, para que somente os detentores de capital possam usufruir de uma infraestrutura completa. Isso deixa à margem aquela população que desconhece a mobilidade social e invade áreas precárias para a construção de suas moradias vivendo assim na ilegalidade.

Em um Estado Democrático de Direito, fundamentado na soberania popular, é imprescindível a participação da sociedade nas discussões e decisões sobre as suas próprias demandas. A adoção dos instrumentos de gestão democrática da cidade previstos na norma infraconstitucional é um mecanismo de interação entre o povo e o poder público para tornar

cognoscível a realidade em que vive a sociedade, promovendo a adoção de medidas capazes de converter o ambiente urbano desigual em um lugar digno para se viver e conviver em sociedade.

Não basta, portanto, apenas criar instrumentos legais de participação popular para as questões urbanas. É importante garantir que a participação do povo nas discussões, formulações, execução e acompanhamento das políticas públicas seja realmente efetiva, capaz de construir uma sociedade livre, justa e solidária.

REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. **A política**. 2. ed. São Paulo. Martins Fontes, 1998.
- BRASIL. **Constituição Federal. 1988**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. (Vade Mecum Saraiva).
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 3 set. 2017.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sergio. **Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- CARVALHO, Inaiá de; CORSO-PEREIRA, Gilberto. A cidade como negócio. **EURE**, Santiago, v. 39, n. 118, p. 5-26, 2013.
- CUNHA, José Marcos Pinto da. Planejamento municipal e segregação socioespacial: por que importa? *In*: BAENINGER, Rosana (org.). **População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.
- DUARTE, Marise Costa de Souza. O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. **Revista Fides**, v. 6, n. 1, 2015.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A comunidade cívica em Walter e Putnam. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 51, p. 71-96, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yZygcmlDwmmRThKjXRYZndR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 nov. 2017.
- FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum Ensaios**, n. 4, p. 16-33, 2012. Disponível em: <http://seer.sis.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/783>. Acesso em: 16 nov. 2017.
- UNFPA. Fundo de População das Nações Unidas. **Situação da População Mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano**. 2007. Disponível em: <http://unfpa.org.br/Arquivos/swop2007.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- MARICATO, Ermínia et al. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, p. 121-192, 2000. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- MARTINE, George; McGRANAHAN, Gordon. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. *In*: BAENINGER, Rosana (org.). **População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

OLIVEIRA, Cláudia Alves de. A gestão democrática urbana na sociedade do conhecimento. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 180-199, 2012. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9702/7602>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 11 ago. 2017.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, 1997.