XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

MÔNICA DA SILVA CRUZ

JOAQUIM SHIRAISHI NETO

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme; Joaquim Shiraishi Neto; Monica da Silva Cruz.– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-559-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal do Maranhão - UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I trouxe no curso de suas apresentações o talento dos pesquisadores selecionados a expor os artigos. Sob o comando da equipe de professores coordenadores, em tempo regulamentar, os autores expuseram seus estudos sobre temáticas relevantes e atuais. Ao final do tempo proposto, alguns debates revelaram a importância dos temas discutidos.

Um dos focos de investigação centrou-se na efetivação do direito à moradia por meio da implementação de normas e programas governamentais existentes sob a égide da Lei n. 11.977, de 2009, e as modificações estabelecidas por meio da Lei n. 13.465, de 2017. Esta Lei também trouxe um novo desafio para o poder público municipal: o direito de laje. Desta forma, o Código Civil atual ganhou novos dispositivos, com a introdução do artigo 1510 – criando instituto até então não regulamentado perante os registros imobiliários. O direito está atualmente reconhecido como direito de superfície por sobrelevação, por meio do qual se consigna a matrícula da laje em instrumento próprio, tal qual uma propriedade. Na prática, a parte superior de uma habitação é transformada em local para que outra família possa ali estabelecer sua morada.

Outro aspecto importante abordado foi o da política pública de regularização fundiária dos loteamentos clandestinos e do parcelamento irregular do solo, que disseminam favelas por todo o País. Nesse sentido, a regularização fundiária despontou como meio para transformação desses locais de ocupações irregulares em Reurbs-S, nos termos da já citada Lei n. 13.465, de 2017. Desta forma, loteamentos, antes irregulares, poderão receber infra-estrutura adequada, proporcionando moradias com respeito e observância aos direitos sociais do indivíduo. Esse direito ainda foi analisado se apoiando no direito à cidade em um contexto globalizado correlacionando a inefetividade dos direitos humanos em face da insuficiência de reconhecimento e redistribuição decorrentes da precarização dos direitos próprios do Estado Social.

Tema também de relevante importância foi o direito à participação popular, sobretudo quando algumas iniciativas do poder público efetiva a alteração do Plano Diretor sem garantir a necessária participação popular, contrariando, assim, a concepção de democracia participativa. Constatou-se que a dita participação popular corresponde, na prática, a um mecanismo artificial que escamoteia a verdadeira face do pensamento neoliberal que se

revela por meio de ações permeadas por interesses do capital. Neste contexto, um grupo de estudos também fez um apanhado evolutivo das funções sociais da cidade. Destacou a função social democrática demonstrando se a cidade cumpria a exigência legal de promover a cidade ao status de democrática.

Ainda no âmbito da análise do direito à cidade sustentável verificou-se uma ocorrência frequente nas favelas brasileiras: o fenômeno da gentrificação. Essa transformação local ocorre de maneira reiterada deslocando o possuidor original e gerando espaço a uma nova classe social que ali vai paulatinamente se instalando. Não se trata de algo natural. São os interesses econômicos que ganham espaço em detrimento de pessoas de baixa renda e com insuficiência de recursos para se estabelecer. O resultado é invasões em novas áreas com o comprometimento dos recursos naturais bem molestados pelo excesso de posseiros que se instalam se nenhum tipo de observância a regras urbanísticas ou ambientais.

Os fenômenos culturais também ganharam espaço entre os pesquisadores. Esclareceu-se a ocorrência de grafismos como algo que se desponta naturalmente do seio urbano de forma a torná-lo um local aconchegante e com características próprias. No aspecto cultural ainda se enfocou a defesa de ambientes culturais relevantes para o cenário nacional, como Ouro Preto, em Minas Gerais e algumas localidades na Bahia.

Na sequência deu-se enfoque ao planejamento urbano e a atuação do Poder Público Municipal em sua execução. Seria o Município o ente mais adequado para arquitetar o planejamento urbano de forma eficiente diante de transformações estruturais na economia global? Nesse sentido, demonstrou-se a influência das transformações nas políticas urbanas locais, geradas sobretudo a partir do interesse dos grupos locais com maior poder aquisitivo.

A função social da cidade foi igualmente considerada em uma perspectiva constitucional comparada entre Brasil e Colômbia. Diante das peculiaridades dos dois sistemas jurídicos entabulou-se a questão da realização prática deste direito fundamental social. O trabalho esclareceu particularidades constitucionais e os pontos favoráveis e desfavoráveis que ambos os países poderiam corrigir a partir da observância da experiência do outro na implementação de políticas públicas em prol da materialização da função social da cidade.

O Direito Urbanístico no Brasil é ciência nova. O Estatuto da Cidade possui menos de vinte anos e novas normas de apoio a uma urbanização adequada foram há pouco editadas. A própria Lei n. 13.465, de 2017, tem pouco mais de três meses. Existem muitos desafios a serem enfrentados e resolvidos. Numa digressão, muitos problemas ainda rondam o debate. O primeiro deles, como materializar os programas de reurbanização sem os cuidados que a

Lei n. 11.977, de 2009, determinava. Estes problemas serão futuramente orquestrados pelos diversos atores envolvidos com a regularização fundiária. O segundo paira sobre a dificuldade em se implementar bons planos diretores, com os cuidados que as normas determinam, sobretudo com a participação popular, estabelecida como obrigatória nos diversos diplomas ultimamente publicados.

Diante desse quadro repleto de novidades e desafios, convida-se a comunidade científica para que aprecie esta publicação, não sendo exagero dizer que os trabalhos do Grupo de Direito Urbanístico e Alteridade têm o mérito de contribuir para melhorar e apontar caminhos para a consolidação das normas existentes, de modo que o futuro do País, diante de tantas invasões e crescimento desordenado das cidades possa, enfim, buscar melhores soluções para o desenvolvimento sustentável das cidades.

São Luís, 20 de novembro de 2017.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme (UNISANTOS)

Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto (UFMA)

Profa. Dra. Monica da Silva Cruz (UFMA)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE: CIDADES PARTICIPATIVAS

SOCIAL FUNCTION OF THE CITY: PARTICIPATORY CITIES

Celso Maran De Oliveira [1]
Pedro Luciano Colenci [2]

Resumo

O artigo tem como objetivo realizar um apanhado evolutivo das funções sociais da cidade. Destacou a função social democrática, para demonstrar se a cidade cumpre a exigência legal de promover a cidade ao status de democrática. Para tanto foi utilizada a metodologia de pesquisa de exploração bibliográfica, com acesso aos documentos, processos, artigos, revistas, livros, além da pesquisa de campo, que levantou os conflitos urbanísticos institucionalizados nos últimos anos em São Carlos-SP. Chegou-se a dois resultados: o da escada de participação popular, onde o processo não pode ser considerado verdadeiramente participativo; e o da legalidade, tendo sido considerado democrático.

Palavras-chave: Função social da cidade, Democracia, Legislação ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

The article aims to carry out a social functions of evolutionary city. Highlighted the social democratic function, to demonstrate if the city meets the legal requirement to promote the city to the democratic status. For both research methodology was used for bibliographic exploration, with access to documents, files, articles, magazines, books, in addition to the field research, which has raised urban conflicts in recent years institutionalized in São Carlos-SP. has two results: the popular participation, where the process cannot be considered truly participatory; and the legality, having been considered democratic.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social function of the city, Democracy, Environmental legislation

---

[1] Jurista. Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental (USP), Professor do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos. Pesquisador líder do Grupo de Pesquisa CNPq 'Novos Direitos', celmaran@gmail.com

[2] Doutor em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa CNPq 'Novos Direitos', é Advogado e Professor, colencilu@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

A política de desenvolvimento urbano tem por objetivo "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade" (art. 182, §1°, BRASIL, 1988), e esta deve proporcionar o bem-estar de seus habitantes. No entanto, não esclarece e tampouco traça parâmetros sobre quais são as funções sociais da cidade e remete ao Município, por meio do Plano Diretor Municipal, estabelecer quais são essas funções que devem ser ordenadas para que efetivamente advenham melhorias na qualidade de vida de seus citadinos, o que gera ao local inúmeras questões e debates sobre o assunto.

Diante do problema, o objetivo geral deste estudo[1] é realizar um apanhado evolutivo de quais são estas funções, por intermédio do processo de discussão pelos urbanistas e da legislação vigente, e elege a função social democrática para demonstrar, por meio da pesquisa de campo, se a cidade cumpre a exigência legal de promover a cidade ao *status* de democrática, fato que a tornaria mais social e ambiental, ao invés da puramente econômica, o que distorce o conceito de cidade sustentável.

A pesquisa de campo se baseou no levantamento de conflitos urbanísticos institucionalizados nos últimos anos na cidade de São Carlos-SP, para identificação de conflitos relacionados ao não cumprimento de disposições legais aplicáveis à gestão democrática das cidades.

Nesse sentido, foi identificado que o Ministério Público Estadual instaurou o Inquérito Civil para acompanhar a participação democrática no processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos, e seus desdobramentos, com a análise buscou-se definir se a cidade é democrática sob o prisma da legalidade. Para tanto, são apresentadas teorias a respeito do direito à cidade participativa, as funções sociais da cidade descritas nas Cartas de Atenas, e ao final os dados extraídos de instrumentos participativos (Conselhos, reuniões, audiências públicas e consultas), ocorridos em decorrência do conflito mediado pelo Ministério Público Estadual. Foram acessadas fontes secundárias, extraídas de duas pesquisas científicas[2] realizadas no período de revisão do Plano Diretor Municipal (PDM), onde o Ministério Público Estadual interferiu para contribuir com o processo de revisão para que seguisse segundo os preceitos legais de democracia.

---

[1] Processo nº 2016/14163-7, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). *"As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP".*

[2] Projeto de pesquisa FAPESP n° 2015/16633-8 realizado em 2014/2014 que deu continuidade à avaliação feita pelo projeto de pesquisa FAPESP n° 2013/12327-4, agora no período de 2015/2016, para avaliar a participação popular na revisão do Plano Diretor Municipal e quais foram as contribuições do Núcleo Gestor Compartilhado, da Sociedade Civil e dos Vereadores frente à revisão do Plano Diretor Municipal que se findou no final de 2016.

1. DIREITO À CIDADE PARTICIPATIVA

O espaço brasileiro, em curto período da história, modificou-se de forma drástica deixando de ser rural e passando a ser urbano. A distribuição do espaço geográfico resultou em níveis caóticos de ocupação, sem infraestrutura adequada, o que interfere diretamente na qualidade de vida das pessoas. Segundo o IBGE (2010), em 1945, a população urbana representava 25%. No último senso feito em 2010, a população urbana chegou aos 85%, sendo que esta taxa de urbanização deve se elevar nas próximas décadas devido ao fato de que o sistema capitalista leva as pessoas a viver nas cidades sob a pecha de que terão qualidade e melhores condições de vida, que englobam consumo, trabalho, saúde, moradia, educação, cultura, segurança, lazer, higiene, além de aspectos como justiça social, dignidade da pessoa humana, dentre inúmeros outros, cidades econômicas (OLIVEIRA et al., 2014). Assim, trabalhar este tema é tratar das funções sociais da cidade, ou de forma ampla dos "Direitos à cidade", segundo Lefebvre (1991).

Ao mesmo tempo, o emprego de novas tecnologias de produção agrícola e a intensificação da monocultura e da agricultura de precisão alijam os pequenos produtores rurais de suas propriedades ou do trabalho meeiro, deslocando seu grupo familiar para as periferias dos centros urbanos. Sem uma política pública efetiva de prestígio da agricultura familiar em compartilhamento com as demandas urbanas (merenda escolar, feiras, produção orgânica, horta comunitária, entre outros), as pequenas vocações agrícolas se dispersam, afastando parte da população do campo (COLENCI et al., 2016, HARVERY, 2013, LEAL, 1975).

Com o alarmante crescimento populacional dos municípios, o urbanismo deveria ser prioridade para as políticas públicas do país (OLIVEIRA et al., 2014; LAVALLE, 2015). Quanto mais aglomerada a população, maiores e mais complexas podem ser as suas necessidades, o que, em termos urbanísticos, faz com que as demandas se tornem inúmeras e, a pressão sobre o meio ambiente se intensifique e, conforme a teoria Marxista, os fatores relevantes que proporcionam a manifesta desigualdade social, o *apartheid* social, situam-se o desemprego, a falta de infraestrutura adequada, de moradia, o saneamento básico e o transporte, além do afastamento da população sobre os direitos sociais como segurança, saúde e educação, transporte, entre outros.

Cabe destacar que são nas cidades que ocorrem esses e outros desequilíbrios, geradores de conflitos e de paradoxos. Igualmente nas cidades é que deveriam estar concentrados os holofotes das grandes decisões uma vez que, neste ente federativo,

estabelecem-se os objetos de intensas discussões e iniciativas em todos os níveis da sociedade civil mundial e principalmente no Brasil em decorrência de suas carências. É certo dizer que as pessoas vivem nas cidades e, portanto, é neste palco que tais conflitos urbanos ocorrem. Importante destacar que as cidades são físicas, palpáveis, tangíveis, ao contrário dos Estados e da União, que são figuras abstratas, intangíveis, meramente burocráticas, com papel organizacional que dependem de muitos recursos e de muitas pessoas para manter suas próprias e agigantadas estruturas. (COLENCI et al., 2016, HELD, 1987).

As primeiras normas de conteúdo jurídico a se ocuparem da organização dos solos são tratadas no século XIX, entretanto se pode constatar que as proliferações das normas urbanísticas possuem a mesma motivação desde a sua origem, que é a de racionalizar o uso do solo já que isto é uma necessidade social, sobretudo após o século XX (CORREA, 2012). Além do aspecto espacial ou da aplicabilidade da técnica urbanística, a finalidade do urbanismo também evoluiu.

Se, em certas épocas, a trajetória da gestão das cidades mostra que o urbanismo se submetia a funções de império religioso ou político, atualmente, para os urbanistas modernos, a cidade não é concebida como um aglomerado de casas e ruas ou um monumento, mas como um conjunto que abriga a vida de seres humanos, o meio ambiente natural, o patrimônio cultural imóvel e as relações sociais (JUSTINO, 2016). Somente a partir das necessidades advindas desse contexto múltiplo é que a abordagem técnica funcionalista, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, expandiu sua aplicação com vistas a atender as demandas de circulação, moradia, trabalho e lazer. Passa-se a um “urbanismo qualitativo” do qual trata Correa (2012, p. 166), que se caracteriza por uma primazia atribuída às ações de defesa do meio ambiente, de proteção e de valorização do patrimônio natural e histórico, de renovação das áreas urbanas degradadas e de recuperação dos centros históricos, de proteção e de valorização de paisagens naturais e da instalação de zonas verdes, em detrimento de um urbanismo quantitativo voltado exclusiva ou primordialmente para a construção massiva de novas habitações e de novos edifícios públicos (MATUS, 1996).

Neste aspecto, existem inúmeros movimentos que discutem a reforma urbana mundial a exemplo da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que ocorreu em três lugares distintos, quais sejam: o Fórum Social das Américas, na cidade de Quito em julho de 2004; Fórum Mundial Urbano, na cidade de Barcelona em setembro de 2004; e V Fórum Social Mundial, na cidade de Porto Alegre em janeiro de 2005, resultando em uma carta escrita em forma de

lei, com ricos detalhes no empenho em garantir a contínua participação da sociedade e a necessidade do Direito à Cidade deve ser visto juntamente com o Direito à Vida Digna.

Também, em movimentos no período entre a primeira e segunda guerra mundial a Carta de Atenas, motivada pela preocupação com a preservação e o restauro do patrimônio histórico, a preocupação com a legislação de cada país e com a necessidade de se constituir princípios habituais para assegurar o predomínio do direito coletivo sobre o individual. Esta Carta retrata a visão de um "Urbanismo Racional" ou da "Cidade Funcional" que tem como principais vertentes a necessidade de planejamento regional e infraestrutura urbana, a implantação do zoneamento, por meio da separação de usos em zonas distintas, de modo a evitar o conflito de usos incompatíveis, a submissão da propriedade privada do solo urbano aos interesses coletivos, a verticalização dos edifícios situados em amplas áreas verdes, a industrialização dos componentes e a padronização das construções (GARCIA; BERNARDI, 2008).

Le Corbusier (1971) redigiu a primeira Carta de Atenas após o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, onde traça como tema as "cidade funcional", pois o evento tratou a cidade como um organismo funcional, na qual as necessidades dos homens devem ser conhecidos e resolvidas. Assim, para Meirelles (1993) o grande valor da Carta foi definir quatro funções sociais da cidade, que são: habitação, trabalho, circulação e recreação. Para Le Corbusier (1971, p. 53) "é na cidade que responde as funções da vida, como habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, aos quais um objetivo elevado, conquanto acessível, possa ser atribuído: a alegria de viver".

O Conselho Europeu de Urbanistas se reuniu em Lisboa-Portugal, para reanálise da Carta de Atenas de 1933 e, ressaltando a cidade moderna, uma utopia do ideal, as necessidades atuais e recebendo o nome de Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão das Cidades para o Século XXI do Conselho Europeu de Urbanistas.

Foram muitas propostas efetivadas na nova Carta de Atenas, em especial de quatro funções passou a ter dez funções, sendo: uma cidade para todos, cidade participativa, cidade refúgio, cidade saudável, cidade produtiva, cidade dos movimentos racionais e a acessibilidade, cidade inovadora, cidade ecológica, cidade cultural, cidade de caráter contínuo (BERNARDI, 2006).

O presente trabalho reservou para discussão o conceito de cidade participativa, que se faz na participação das pessoas desde o quarteirão, o bairro, o Município, o Estado, a União. A pessoa tem que ter os palcos, os espaços para exercer a participação pública na gestão

urbana, conectados numa rede de ação local. Com isso, o tripé do desenvolvimento sustentável, que se faz no econômico, social, ambiental, tendem a se equilibrar. Com a participação popular que as necessidades sociais e ambientais virão à tona e o econômico deixa de ser prevalente, tornando o espaço, mais social e ambiental e menos econômica.

Essa democratização das cidades deve preservar a democracia representativa, com a combinação desta com a democracia participativa, estampada no respeito às normas jurídicas de cada Estado nação. Dessa maneira os citadinos se sentirão partes da cidade, que são de todos, tendo diversos direitos na cidade, inclusive o de ser atores para discussão e tomada de algumas decisões de interesse coletivo. Sob o prisma legal, essa democracia participativa urbanística encontra previsão constitucional e infraconstitucional, especialmente os instrumentos participativos estampados no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e em resoluções do Conselho das Cidades (BRASIL, 2005).

Todo esse aparato legislativo proporciona ao cidadão, isolado ou coletivamente, atuar direta e indiretamente na discussão para construção de políticas públicas municipais. Os movimentos sociais internos também contribuíram para a busca de melhores condições de vida na cidade e começavam a ganhar força com a articulação de ânimos de outros atores sociais (profissionais liberais, intelectuais, estudantes, entre outros). A conjuntura desses atores, segundo Cymbalista (2006, p. 30): "potencializou a discussão e de novos temas, como a politização do debate sobre a legalidade urbanística e a necessidade de abertura da gestão urbana para novos atores sociais".

Diante de uma perspectiva multi-, inter- e transdisciplinar, com a inserção das políticas públicas de planejamento urbano no campo da "investigação em administração pública, na qual não se restringe aos estudos da gestão de organizações governamentais e/ou das ações do setor público", é notório que o debate sobre o espaço público se materialize em "temas de interesse estruturados em torno do objeto Estado: papéis, estratégias, estruturas, atores, processos, relações e poder e das suas transformações, a partir de crises e reformas" (FADUL et al., 2014, p. 1336).

A evolução busca o bem-estar do ser humano e a resolução das desigualdades sociais que mais se conciliem aos desígnios e às intenções do urbanismo. Este, na busca pela realização dos desígnios, terá a missão e o dever de gerir um território com sustentabilidade urbano-ambiental.

Para Passos (2006), o conceito de sustentabilidade está intrínseco na ideia de que é necessário aceitar que as cidades são construídas, essencialmente, com o abatimento da

natureza que, na maioria das vezes, não estão sujeitas a serem recompostas de forma satisfatórias, sendo exigido um ponto de equilíbrio que pondere os valores para harmonizar o meio ambiente construído com o meio ambiente natural.

A técnica urbanística também se modifica ao longo do tempo, pois, antigamente, as intervenções urbanísticas possuíam correntemente um caráter fragmentado. Tratava-se, normalmente, de resolver problemas particulares de circulação, defesa, higiene, entre outros. Os urbanistas contemporâneos esforçam-se, ao contrário, em resolver simultaneamente esses diversos problemas com uma visão de totalidade, de conjunto da cidade. Tais aspectos indicam uma nova e complexa concepção do urbanismo. É uma visão na qual os urbanistas praticam uma disciplina de síntese que se deve reportar a numerosas disciplinas de base: arquitetura, certamente, e também sociologia, economia, geografia, ecologia, história, dentre outras, sendo que a aplicação de seus projetos implica na tomada de medidas das mais variadas: administrativas, financeiras e jurídicas. Tais mutações ou evoluções do urbanismo seguiram-se ao surgimento de novos fenômenos e necessidades urbanas, provocando o desenvolvimento do Direito Urbanístico contemporâneo (SILVA, 2011).

Proporcionar melhor qualidade de vida aos citadinos é função não centralizada ou mesmo exclusiva do Poder Público, que deve atuar na condução e discussão de políticas públicas juntamente com os destinatários, estejam eles atuando por meio de seus representantes, ou isoladamente. Assim a política pública poderá ser chamada de democrática, e a cidade estará cumprindo uma de suas funções sociais, que é a de ser democrática participativa, com reflexos sobre a legalidade da própria cidade. Essa legalidade tomando-se por referência o fato de existirem normas jurídicas que determinam essa participação, e que por força coercitiva de competências constitucionais imperam sobre os municípios.

3 RESULTADOS DA PESQUISA

Consoante o protocolo de pesquisa, a equipe de pesquisadores fez o levantamento de dados junto ao poder judiciário, órgãos ambientais e Ministério Público na busca por conflitos institucionalizados que tivessem relação direta com a função social “cidade participativa”, e identificou um conflito mediado pelo Ministério Público relacionado à condução dos trabalhos de revisão do Plano Diretor sem que os preceitos legais da participação estivessem sendo cumpridos.

Com isso, foi identificado um único conflito institucionalizado envolvendo a participação no Plano Diretor municipal da cidade de São Carlos. Ao acompanhar o desenvolvimento desse conflito, constatou-se que o processo de revisão dessa política pública

iniciou em agosto de 2011 com a contratação de uma equipe, formada por profissionais de uma organização externa do poder executivo municipal, que elaboraram tecnicamente uma proposta do Plano Diretor. Os técnicos contratados entendiam que a revisão era parte do processo de planejamento no âmbito da administração municipal. Não se tratava, portanto, de reelaboração do plano vigente, mas de seu aprimoramento a partir da avaliação da efetividade de seus instrumentos tanto em relação aos objetivos propostos como em relação às mudanças e às permanências nas dinâmicas populacionais, econômicas e sociais do Município, no período de 2005 a 2011 e, por isso, não incluíram a participação popular para o auxílio na confecção do relatório final apresentado (SÃO CARLOS, 2016). Fato que ficou demonstrado no questionamento aplicado à chefia da equipe técnica (OLIVEIRA et al., 2016, p. 79), onde se vê:

> a equipe técnica se restringiu a realizar seu trabalho de forma isolada dos anseios da população, e somente depois de concluídos os trabalhos houve apresentação para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (Comdusc), em uma única reunião.

Quando aproxima essa constatação com a legislação aplicável (Resolução 25 do Conselho das Cidades) vê-se total descumprimento, porque esta Resolução determina que deve haver participação da sociedade em todas as etapas (BRASIL, 2005). Esse descumprimento legal leva a duas conclusões convergentes: primeiro, de uma cidade não democrática participativa, descumprindo uma de suas funções sociais; segundo, de ilegalidade, por flagrante descumprimento de preceito legal.

A população, diante da atitude do Executivo, reclamou o direito de participar do processo de revisão e de elaboração do Plano Diretor Municipal, o que gerou insatisfação popular tornando-se alvo de críticas. Ressalta-se que, naquele período, o Ministério Público também interferiu no procedimento adotado e instaurou Inquérito Civil com o escopo de acompanhar e garantir que a previsão legal da participação popular fosse atendida. Acresce-se a esse fato as conclusões da pesquisa científica em que o acompanhou esta etapa, tendo concluído:

> [...] desde os primeiros trabalhos de revisão do plano diretor de São Carlos não houve por parte da equipe técnica a oitiva da população, assim como se constatou com o questionário aplicado à equipe [...]. O comparecimento da população nessas duas audiências pode ser considerado ínfimo, o que em critério quantitativo pode ser considerado não participativo; e no aspecto qualitativo as conclusões apresentadas no decorrer das questões feitas especialmente aos particulares e às ONGs demonstram um processo não participativo e sugerem melhoramentos. Ainda quanto ao aspecto qualitativo, também pode ser classificado como não participativo pelo fato do Poder Público ter direcionado para assuntos que não refletiam os anseios

> da população, pelo menos aqueles presentes em audiências e ouvidos pela equipe de pesquisadores (OLIVEIRA et al., 2016, p. 120-121).

Assim, o poder executivo local passou a entender que o processo de elaboração da revisão deveria prever métodos que garantissem a participação da população em diversas etapas decisórias. Percebendo que a democratização das decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em algo compartilhado e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar o comprometimento e a responsabilidade de todos no processo de construção e implementação do Plano Diretor, com isso, sob determinação do Ministério Público Estadual, passou a adotar nova metodologia para incluir a participação popular no processo.

Nesta nova proposta, foi criado o Núcleo Gestor com o intuito de organizar e de agregar a revisão do Plano Diretor de São Carlos, composto por técnicos da Prefeitura Municipal de São Carlos que discutiram temas importantes para o desenvolvimento urbano do município, tais como o meio ambiente, transporte, patrimônio, água e esgoto, drenagem, entre outros e, em seguida, ampliaram a nomenclatura para Núcleo Gestor Compartilhado (NGC) que teve como intuito dar maior legitimidade à participação da população com elaboração do Plano Diretor Estratégico que passou a contar com representantes do Poder Público Municipal e com representantes da Sociedade Civil Organizada.

Importante destacar que, até então, as audiências públicas realizadas eram apenas informativas sobre aquilo que já estava decidido e qualquer participação existente não era levada em consideração em termos práticos, pois apenas se ouvia a sugestão e não se realizava qualquer alteração[3].

Observando a falta de operacionalidade daquilo que foi inadequadamente programado, sob pressões de técnicos e da população, no final de 2015 deu-se a terceira reconfiguração do Núcleo Gestor Compartilhado, formado pelos Decretos de nº 345, criado em de 15 de dezembro de 2014, e n° 208, de 03 de setembro de 2015, que culminou na seguinte composição: 15 (quinze) membros titulares e 15 (quinze) membros suplentes, envolvendo representantes de órgãos da administração pública municipal, sociedade civil e universidades.

Esta reconfiguração tomou como procedimento: estabelecer o regimento interno do Núcleo Gestor Compartilhado criado para regulamentar os procedimentos a serem adotados

[3] Projeto FAPESP n° 2015/16652-2 que, após pesquisa realizada no período 2014/2015, publicou o livro Democracia Participativa no Direito Urbanístico, OLIVEIRA, C.M. et. al., ed. EDUFSCar, 2016, tendo como resultado, à época, após aplicação de uma metodologia inovadora, que a Administração Pública Municipal de São Carlos com relação a revisão do PDM se encontrava no patamar de informação e não participativo.

nas suas reuniões, além de definir uma agenda com mais de trinta reuniões, com a participação dos membros do NGC. As reuniões discutiam a formação do Plano Diretor que foi enviada à Câmara legislativa municipal. Porém, foi a própria Administração quem liderou e conduziu o processo participativo, sempre adotando o sistema *top down*, onde se abre um espaço restrito para a participação desde que coordenada pelo Núcleo Gestor Compartilhado.

O Regimento Interno do NGC prevê nos artigos 1° e 2° que sua natureza é temporária, o caráter é consultivo e deliberativo no âmbito de suas competências e obedecem aos arts. 40 e 43 do Estatuto da Cidade, além da resolução n° 25 do Conselho das Cidades, e reafirma que os membros não serão remunerados pelo trabalho desempenhado. O Art. 3° trata a competência do NGC que, em suas oito alíneas, reafirmam a participação popular em todas as competências. Do art. 4° ao 6° aborda sobre a estrutura organizacional e a competência do coordenador do NGC nas reuniões. Os artigos 7° ao 9° deixam claro o *modus operandi* das reuniões. Tal fato levou ao entendimento geral que a formação do NGC, por envolver pessoas da Universidade e da Sociedade Civil Organizada, por si só é participativa e confronta a maioria das teorias existentes. Neste sentido, para Canotilho (2003), se uma pessoa precisar de um representante para falar por si está, de fato, sendo tutelada e isso tolhe a participação direta, o que retorna à democracia representativa e não à participativa. Isso é facilmente observado quando da leitura do art. 12 do Regimento Interno do NGC, no qual as deliberações e direito a voto somente são dados aos que formam o NGC; os demais participantes, ou seja, a população somente terá direito a voz e não pode votar ou deliberar sobre os assuntos ali tratados, o que implica dizer que não houve participação ampla no processo decisório do Núcleo Gestor Compartilhado. Talvez este fato explique o baixo número de cidadãos presentes nas reuniões efetivadas, conforme a lista de presença disponibilizada.

Cabe salientar que a população poderia, no sítio da Prefeitura, dar sua sugestão por meio da ficha de sugestões. No entanto a população que chegou a tomar conhecimento deste canal e apresentou proposições, sequer teve qualquer retorno de sua indicação. Na análise posterior do correspondente processo administrativo, nada constou a respeito destas proposições, pois não foram levadas em consideração.

Ao final dos trabalhos do Núcleo Gestor Compartilhado foi elaborada uma proposta de lei, e encaminhada à Câmara Municipal de São Carlos que, por sua vez realizou seis audiências públicas. Destas, cinco foram para ampliar o debate e as sugestões de melhoria na versão do plano submetida pelo NGC e a última audiência para debater o texto enviado pelo

executivo e suas emendas parlamentares[4] e após deliberações votarem pela aprovação do Plano Diretor Municipal.

Em relação às audiências públicas constatou-se o baixo envolvimento da população municipal na discussão dessa importante política pública urbanística, Plano Diretor, pelo menos no aspecto quantitativo com representação percentual quase que inexpressivo. Segundo a estimativa do Censo IBGE 2016, o município de São Carlos possui 243.765 habitantes. Estiveram presentes, conforme consta na lista de presença das audiências, um total de 316 (trezentos e dezesseis) participantes, o que representa 0,13% da população do município (Gráfico 01). No entanto, alguns compareceram a mais de uma, o que contabilizou 183 participantes reais. Isto representa apenas 0,075% dos habitantes de São Carlos.

A baixa adesão da população local no processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos resulta na formulação de um Plano segmentado, e que não considera uma perspectiva que valorizasse e incluísse a necessidade de cada região da cidade. As discussões e deliberações tornaram-se diretamente relacionadas com os setores que estavam presentes e que participaram do processo. O que demonstra interesse pessoal sobre o coletivo.

Ao ser analisada a participação dos representantes dos três setores da sociedade[5], o Terceiro Setor dominou quase todas as audiências públicas; sendo o Segundo Setor o menos representado; e o Primeiro Setor tendo participado com número de representantes próximo do Terceiro Setor em todas as audiências públicas. Com isso constata-se a permanência marcante do Terceiro Setor na discussão das políticas públicas, pelo menos em termos numéricos. Além disso, o Terceiro Setor utilizou esse momento de discussão pública para apresentar demandas, o que superou os outros setores da sociedade. A maioria dessas demandas foram, inclusive, acolhidas para análise.

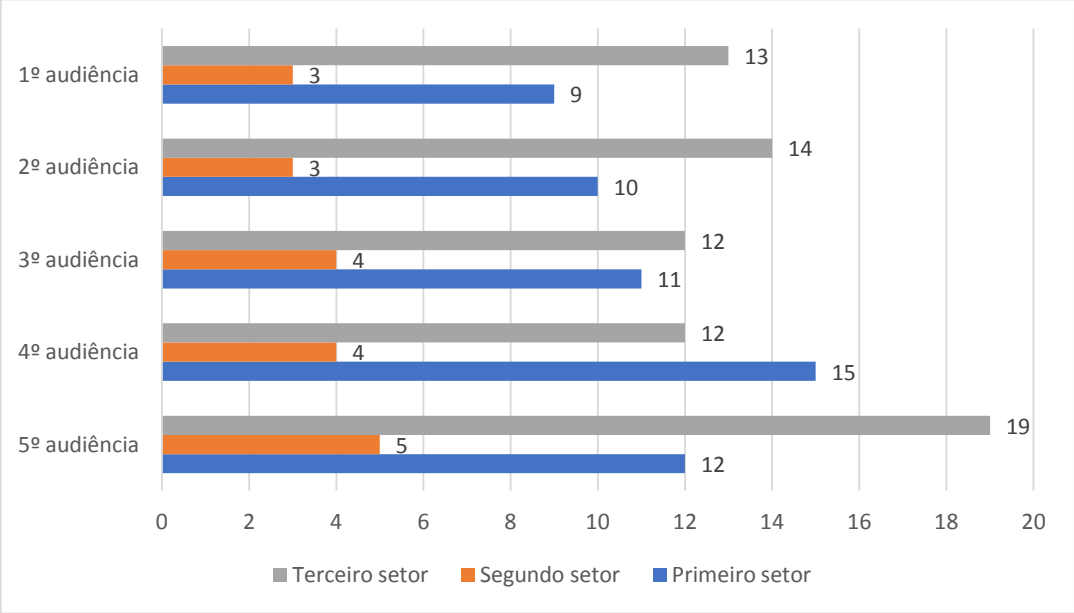
Analisando-se, de forma comparativa, a participação dos representantes dos três setores da sociedade, vê-se no Gráfico 01, que a participação do Terceiro Setor foi maior na primeira, segunda, terceira e quinta audiências. O Segundo Setor sempre contou com um número menor de representantes nas audiências públicas. O Primeiro Setor superou o Terceiro

[4] Os vereadores formaram uma comissão especial, entre os seus pares, com o intuito de avaliar o texto encaminhado pelo Núcleo Gestor Compartilhado, os debates públicos e na última audiência propor o texto final a ser votado, com as emendas sugeridas. Ressalta-se que foram enviadas 142 emendas, sendo que muitas repetidas e apenas 98 foram votadas.

[5] A sociedade brasileira pode ser dividida em três amplos setores, tendo o Estado representando o Primeiro, as organizações do mercado privado representando o Segundo, e a sociedade civil o Terceiro Setor. Embora separados, eles devem atuar de modo harmônico, com o objetivo maior de discussão e construção de políticas públicas que busquem o bem-estar da sociedade como um todo.

Setor somente na quarta audiência, porém esteve sempre próximo do Terceiro Setor em todas as demais audiências.

Gráfico 01 - Quadro comparativo de participantes dos três setores nas cinco audiências públicas



Fonte: Elaborado pelos autores

Quando se analisa, de forma comparativa, as demandas apresentadas nas cinco audiências constata-se que foram apresentadas 36 (trinta e seis) demandas, sendo 30 (trinta) apresentadas pelo Terceiro Setor, 03 (três) apresentadas pelo Segundo Setor e 03 (três) do Primeiro Setor. A maioria das demandas foi acolhida para análise – 22 (vinte e duas) demandas, o que representa 61,1% do total; enquanto apenas 01 (uma) teve retorno imediato e 07 (sete) foram rejeitadas por não serem pertinentes à discussão do Plano Diretor. Com isso, vê-se a marcante atuação do Terceiro Setor na propositura de demandas nas audiências públicas. Essas demandas foram quase que totalmente acolhidas para análise.

Após as audiências públicas promovidas pelo Legislativo local, abriu-se prazo para submissão de demandas, que deveriam ser protocoladas e juntas ao processo 1952/2016. Ao analisar essas demandas, constatou-se um total de 27 (vinte e sete) entidades, de todos os segmentos da sociedade, contribuíram com o somatório de 158 (cento e cinquenta e oito) demandas protocoladas e juntadas no processo nº 1952/2016, tendo sido 66 (sessenta e seis) acolhidas e 92 (noventa e duas) rejeitadas.

O número de emendas dos vereadores ao projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo foi grande, mas nem sempre foi possível identifica-las como oriundas dos setores da sociedade. Sugere-se que os representantes do povo criem procedimentos de respostas oficiais às demandas dos cidadãos, o que não foi possível visualizar no presente processo de

revisão do Plano Diretor. O distanciamento da população pode ser minimizado com esses retornos justificados, e por meio da divulgação de relatórios de ponderação para toda a sociedade.

Desse número total de demandas apresentadas (cento e cinquenta e oito), 94 (noventa e quatro) foram demandas pelo Terceiro Setor; 62 (sessenta e duas) do Primeiro Setor; 01 (uma) do Segundo Setor e 01 (uma) em conjunto com o Primeiro e Terceiro setores. Vale ressaltar a participação do Terceiro Setor nesse importante momento de discussão desta Política Urbana. Das demandas acolhidas pelos vereadores, em número de 66 (sessenta e seis), 49 (quarenta e nove) foram aprovadas e 17 (dezessete) não foram aprovadas no texto final do Plano Diretor. Das demandas aprovadas (quarenta e nove), apenas o Terceiro e Primeiro Setor obtiveram êxito, com 10 (dez) e 39 (trinta e nove) demandas aprovadas, respectivamente. Ao se analisar o texto da demanda apresentada pelo Ministério Público (fls. 2244/2283 – Volume XIII do processo nº 1952/2016) este apresentou número significativo de demandas, sendo um total de 43 (quarenta e três) demandas, com 37 (trinta e sete) acolhidas e 30 (trinta) aprovadas.

A Câmara dos Vereadores ao modificar por demasia a proposta original encaminhada pelo NGC, provocou sérias discussões críticas, a tal ponto que parecia que os vereadores pudessem ter desconsiderado o texto formulado pelo NGC. Esta atitude resulta no enfraquecimento da participação das pessoas envolvidas e traz enorme descrédito para as deliberações, uma vez que as emendas não foram discutidas com a população. Dessa forma, descaracterizou-se todo o processo, pois se pode, na ponta do processo, modificar algo que foi discutido em ambiente adequado. Este fato trouxe descrédito ao processo de revisão e elevou o grau de empoderamento do órgão legislativo que, no final, pode modificar tudo que lhe convier.

Trata-se neste estudo de demarcar limite, ou seja, até onde o NGC pode atuar ou decidir, até onde os técnicos podem delimitar se os vereadores podem modificar, por questões políticas, econômicas, alheias a vontade geral ou a questões altamente técnicas. Por esta razão, faz sentido desenvolver uma metodologia mais adequada que não pulverize a participação em todas as etapas do processo, o que a torna sem efeito, pois a pessoa que supostamente participou nas reuniões do NGC não tinha direito a voto e, também, não se fez presente nas audiências públicas realizadas pelo legislativo, pois entendeu que havia participado. Suficientemente importante afirmar que não faz sentido a população participar das reuniões do NGC e depois ir a Câmara Municipal repetir a sua participação. Soma-se a

isso o fato de que raramente o vereador participou ou acompanhou as reuniões do NGC, fato que também enfraquece qualquer discussão posterior ali posta, uma vez que, não tendo participado ao longo do processo, não tem conhecimento da pauta formada nas respectivas reuniões, podendo a qualquer momento desviar o foco e modificar completamente algo já contextualizado.

A pesquisa demonstra que o assunto deve ser analisado sob pelo menos dois aspectos. O primeiro, teórico da escada de participação popular criada por Arnstein, 1969 e adaptada por Souza, 2002, onde estabelece degraus que vão de não participativo, passando por pseudoparticipativo, até verdadeiramente participativo. Sob esse prisma, o processo não pode ser considerado verdadeiramente participativo. O segundo, e é neste que o presente texto se apoia, é o da legalidade, ou seja, se há cumprimento da lei (FERNANDES, 2008). Para este pode ser considerado democrático, porque, embora com críticas, o poder público fez uso de alguns instrumentos participativo (reuniões, Conselho, audiências públicas, consultas), mas o fez após intervenção do Ministério Público Estadual nesse sentido, trazendo a cidade à legalidade e podendo ser considerado, exclusivamente pelo aspecto legal como uma cidade participativa.

4 . CONCLUSÃO

A pesquisa identificou um único conflito institucionalizado a respeito da função social chamada de “cidade participativa”. Isso denota, pelo menos em um primeiro momento, o descumprimento legal pela cidade estudada.

O poder executivo local, em um primeiro momento de discussão do Plano Diretor, encontrou dificuldades políticas e metodológicas em inserir a população nas tomadas de decisões cabíveis ao município, não conseguindo seguir as orientações do Conselho das Cidades. Fato que permitiu ao Ministério Público intervir diretamente no processo de revisão, chegando a interromper o processo de revisão no momento em que seriam realizadas as audiências públicas territoriais da primeira etapa; e, em seguida, formalizou reuniões juntamente com os membros do Núcleo Gestor para traçar métodos mais participativos.

Constatou-se que os primeiros trabalhos realizados exclusivamente por técnicos contratados pela administração pública municipal não contou com a participação da população, havendo descumprimento da Resolução 25 do ConCidades. Além disso, sob o aspecto quantitativo, o comparecimento da população nas poucas audiências foi ínfimo, ficando restrito aos representantes eleitos para o Núcleo. Sob o aspecto qualitativo essas audiências públicas foram meramente informativas, isso no decorrer de todo o processo de

revisão da política pública.

O canal aberto pelo poder executivo municipal para a apresentação de demandas não colheu muitas demandas. E das poucas apresentadas, não houve retorno ao demandante. O poder executivo local deveria ter investido mais nesse importante instrumento participativo (consulta da população), para que os cidadãos pudessem se sentir partes do processo de construção da política pública. O distanciamento da população pode ser minimizado com esses retornos justificados, e por meio da divulgação de relatórios de ponderação para toda a sociedade. A falta de retorno às demandas pode ser constatada tanto pelo poder executivo como pelo poder legislativo.

Pode ser considerado marcante a participação da sociedade civil organizada nas audiências públicas e com apresentação de demandas acolhidas, diferentemente dos outros setores da sociedade em geral. E igualmente em relação à atuação do Ministério Público Estadual, desde as discussões perante o Poder Executivo com a instauração do Inquérito Civil que culminou com a reestruturação do Núcleo Gestor Compartilhado, para torna-lo mais participativo, passando pelo acompanhamento das audiências públicas, até no momento final de discussão do Plano Diretor, com uma atuação ainda mais direta com a apresentação de propostas de emendas ao texto.

O poder público fez uso de diversos instrumentos participativos, como reuniões, audiências públicas, Conselho, consultas. Sob esse prisma pode-se considerar a legalidade do processo.

Por termos exclusivamente teóricos, das ciências que se debruçam ao estudo da democracia, e tomando por base a escada de participação popular, o processo não chegou a ser verdadeiramente participativo. Porém, o município de São Carlos mesmo com todo aparato legal existente e com os esforços empenhados em levar a sociedade civil a participar, destacando-se o Ministério Público Estadual que acompanhou o processo, intervindo em determinadas etapas, o Plano Diretor obedece minimamente ao acervo normativo urbanístico, podendo ser considerado legal sob o aspecto do cumprimento da lei.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, p.216-224, jul. 1969. Disponível em; <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=hAItCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA279&dq=ARNSTEIN,+Sherry+R.+&ots=ON

46D73bYo&sig=9QDtd1VpeQoFwTtcWhMJRXBWMGU#v=onepage&q=ARNSTEIN%2C%20Sherry%20R.&f=false>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BERNARDI, J. L. Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos. 2006. 136 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Paraná, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ Constituição Compilado. htm. Acesso em: 8 jul. 2017.

BRASIL. Lei n°. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. **Ministério das Cidades**. Conselho das Cidades. Brasília. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/ stories/ ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 29-45, 2006. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/60/63>. Acesso em: 25 jul. 2017.

COLENCI, Pedro Luciano; Oliveira, Celso Maran de. Participação Popular no Planejamento Urbanístico: Análise do Canal de Comunicação com os Cidadãos. **Revista de Teoria da Democracia e Direitos Políticos**, v. 2, p. 224-247, 2016.

CORREA, Fernando Alves. **Manual do urbanismo**. 4.ed. Coimbra: Ed. Almedina, 2012.

FADUL, Elvia et al. A administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da divisão acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 5, p. 1329-1354, 2014. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/2410/241031803012/>. Acesso em: 31 jul. 2017.

FERNANDES, Edésio. Do código civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio Moraes (Org). Cidade (i)legal. Rio de Janeiro: Mauad X, p. 43-62, 2008.

GARCIA, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. Revista: **Direitos Fundamentais & democracia,** da UniBrasil. Vol. 4, 2008

HARVERY, Devid. Utopias Dialéticas. In: **Educação e Vida Urbana 20 anos de Cidades Educadoras**. Portugal: Gráfica Almedina (Torres Novas), p. 181-260. 2013.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

IBGE – Censo Demográfico. 2010. **Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>. Acesso em: 31 jul. 2017.

JUSTINO, Alessiane Silva et al. **A produção do espaço urbano e os planos diretores de Uberlândia (MG)**: um estudo do bairro Fundinho na ótica do planejamento estratégico. 2016.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opin. Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/ scielo.php? script=sci_ arttext&pid=S0104-62762015000100157&lng=pt&nrm=iso>. http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191211157. Acesso em: 12 ago. 2016.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 1. ed. São Paulo-SP.: Moraes, 1991.

LE CORBUSIER. **Planejamento urbano**. São Paulo: Perspectiva, 1971.

MATUS, Carlos. **Estratégias politicas**: Chipanzé, Maquiavel e Ghandi. Tradução: Giselda B. Sauveur. São Paulo- SP. Fundap Ed., 1996, 294p.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

OLIVEIRA, Celso Maran; SOUSA, Isabel Cristina Nunes; LOPES, Dulce; COLENCI, Pedro Luciano. Democracia participativa no Direito Urbanístico. São Carlos: EdUFSCar, 2016.

_____. Planejamento urbano e participação cidadã: partilha de experiências entre São Carlos (Brasil) e Coimbra (Portugal). In: **Colóquio Internacional Epistemologias do Sul** - Aprendizagens Globais Sul-Sul, Sul-Norte e Norte-Sul, 2014. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2014. v. 1. p. 146-146.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. Meio Ambiente e Urbanismo: Compreendendo, hoje, o Código Florestal de Ontem. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, n°. 7, p. 37-51, ago./set. 2006.

SÃO CARLOS. **Lei n° 18.053, de 19 de dezembro de 2016**. Estabelece o Plano Diretor do Município de São Carlos, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/habitacao-morar/166049-plano-diretor-estrategico.html. Acesso em: 04 jul. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 36°. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUZA, Marcelo José L. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.