

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

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. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

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

Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-410-5

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

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



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

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do IV Encontro Virtual do CONPEDI, cristaliza os avanços do campo do Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país. Aborda a conjuntura dos tempos de pandemia e a necessária reflexão da comunidade científica sobre a produção urbana. Os estudos envolveram uma pluralidade de temas urbanísticos, desafios e inovações sobre a pesquisa empírica. Nesse sentido, na sessão do Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, verificou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do IV Encontro CONSTITUCIONALISMO, DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E SMART CITIES esteve em sintonia com os trabalhos apresentados e valorizado com as relevantes abordagens. Conceitos chaves, clássicos e novos, foram adotados, tais como: Cidades Inteligentes; Cidades Globais; Cooperativismo Interfederativo; Crise do Estado Nação; Direito à Cidade; Estudo de Impacto de Vizinhaça; Função Social da Propriedade Pública e Privada; Gestão Democrática; Inclusão de Migrantes Regularização Fundiárias.

O presente Relatório traduz os trabalhos realizados no dia 13 de novembro de 2021 no GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, coordenado pelos professores doutores Flavia Piva Almeida Leite – UNESP – Presidente; Rosangela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ / PUCRio e Valmir César Pozzetti – UEA / UFAM. Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós Graduação em Direito reunidos no nosso CONPEDI. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

Os autores Uendel Roger Galvão Monteiro , Allan Thiago Barbosa Arakaki e Fabio Borini Monteiro do artigo intitulado A IMPULSÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL POR MEIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, estruturado em três eixos (espaço territorial e desenvolvimento, função social da propriedade na ordem constitucional brasileira e desenvolvimento territorial e patrimônio social). Os autores estabelecem a relação entre governança participativa e função social da propriedade. Nas conclusões retomam a questão da globalização com seu papel de fragmentadora da coletividade, por consequência impondo

obstáculos para a análise do desenvolvimento territorial. O tema A RESTRIÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ALTERLOGIA foi objeto de análise dos autores Joel Meireles Duarte e Caroline dos Santos Chagas. Propõe a intervenção no direito de propriedade fulcrado na alteridade, após refletir sobre os conceitos de alteridade e alterlogia (compreendida como uma lógica da ação “através da qual se tem a fuga da centralização no eu na relação com o outro”) no âmbito das restrições aos direitos fundamentais. A cidade contemporânea é reivindicada de forma específica em três artigos: AS CIDADES GLOBAIS E AS REIVINDICAÇÕES CIDADÃS; CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS: DESAFIOS À INCLUSÃO DE MIGRANTES e, CIDADES INTELIGENTES: PRIVACIDADE DE DADOS E A COLONIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO. O primeiro da autoria de Elenise Felzke Schonardie e de Ana Maria Foguesatto. Abordagem que prioriza a partir das cidades globais o estudo do exercício da cidadania no espaço urbano. Os direitos humanos são ressaltados na construção da cidadania. Reivindica um papel além do senso comum para as cidades globais (centros de poder econômico, tecnológico e político de importância global). Encaminha para conclusões que incluem as novas reivindicações nos espaços urbanos visando a realização da dignidade humana no cenário da cidade global. Os autores Odisséia Aparecida Paludo Fontana , Neidiane Piasson Dal Cim e Silvia Ozelame Rigo Moschettado refletem sobre os desafios da inclusão de migrantes nas CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS. A análise, segunda uma abordagem qualitativa, contextualiza a cidade humana como um dos principais pilares de cidades inteligentes (destaca os vários conceitos na literatura especializada). O estudo está centrado nos desafios de inclusão estruturada políticas públicas. O texto apresenta várias experiências e ressalta a relevância do tema na sociedade contemporânea em face dos desastres naturais, das guerras e das crises econômicas.

Conclui reivindicando serviços com foco nas pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade com a transformação das cidades em inteligentes e humanas. Ainda com destaque para a cidade contemporânea o artigo intitulado CIDADES INTELIGENTES: PRIVACIDADE DE DADOS E A COLONIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO assinado por Maria Luiza Ferla , Cristiani Fontanela e Andréa de Almeida Leite Marocco, destaca o conceito de bem comum para enfrentar os obstáculos provenientes da colonização do espaço público inovador e tecnológico. O texto está estruturado em três partes. A primeira visa compreender a cidade inteligente e seus processos; a segunda parte, observa a dinâmica do espaço público em contraponto à privacidade e intimidade, e, na última, os autores enfrentam os efeitos nefastos no espaço público. Propõe uma redefinição da cidade “verdadeiramente inteligente”, afastada da monetização e da privatização dos dados.

O conceito de direito à cidade é nuclear nos artigos O DIREITO À CIDADE COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO DA CRISE DO ESTADO NAÇÃO, da autoria de Rodolfo Vassoler da Silva. O estudo analisa a conjuntura neoliberal visando a compreensão do déficit democrático em razão das políticas de austeridade com agendas que determinam ajustes fiscais e retrocessos dos direitos sociais cristalizados no espaço urbano. Reivindica a gestão democrática da cidade nos caminhos das crises de soberania e de legitimidade dos Estados Nação. Com perspectiva semelhante os autores Fábio Da Silva Santos, Saulo José Casali Bahia e Caio Cézar Sales Machado apresentam BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E A INCLUSÃO SOCIAL: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Estudo centrado na gestão democrática das cidades no sentido da tutela do direito à inclusão social. A análise é precedida por pesquisa exploratória. As conclusões encaminham no sentido da gestão democrática e desenvolvimento urbano das cidades brasileiras à luz a do Estatuto da Cidade.

As reflexões sobre casos referência em territórios nacionais articulam dois trabalhos. O COOPERATIVISMO INTERFEDERATIVO: ANÁLISE DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA, da autoria de Bárbara Vier e Miguel Etinger de Araujo Junior; e, o intitulado A VIOLAÇÃO DO ZONEAMENTO URBANO E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS INTEGRADAS PARA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM da lavra de Aleph Hassan Costa Amin e Ingrid Farias Gonçalves. O primeiro, denota as possibilidades da forma federativa cooperativa para impulsionar o interesse comum para o enfrentamento dos impactos dos tempos de pandemia. Considera os possíveis arranjos negociais e o alcance consórcios intermunicipais, especialmente na região metropolitana de Londrina. O segundo estudo, centrado no município de Belém, observa a crise urbana com a ampliação da segregação social. Busca respaldo no planejamento urbanístico e na efetividade dos planos diretores, realizando estudo comparativo e análise de casos concretos. Conclui ressaltando o zoneamento como instrumento urbanístico indispensável da política urbana integrada. O direito à moradia está presente no artigo da autoria de Anny Caroline Sloboda Anese com o título O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL. A investigação adota o conceito de moradia adequada estabelecido no Comentário Geral 04/1991 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU. Considera a vida digna como inerente ao direito à moradia visando reconhecer e garantir as condições essenciais mínimas. Analisa decisões judiciais concluindo com a necessária, judicialização para garantia dos direitos fundamentais e ampla cidadania.

Também este direito social fundamental (direito à moradia) constitui base do trabalho que apresenta BREVE REFLEXÕES SOBRE A PROBLEMÁTICA SOCIO ECONÔMICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL, assinado por Claudio De Albuquerque Grand Maison, Edmundo Alves De Oliveira e Ricardo Augusto Bonotto Barboza. Aborda o descompasso entre as normas urbanísticas e ambientais sobre o quadro fundiário urbano. Analisa processos de regularização fundiária (com destaque para a regularização fundiária urbana de interesse social) na perspectiva da função social da propriedade. Ressalta o equívoco da regularização restrita a outorga de título aos possuidores integrantes dos núcleos habitacionais urbanos informais.

As conclusões encaminham para a responsabilidade dos municípios neste processo.

Consideramos as investigações que permitiram a análise criteriosa e competente reveladas nos trabalhos apresentados extremamente valiosas para o diálogo interdisciplinar presente nas discussões realizadas durante o Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade.

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Professora Dra. Flavia Piva Almeida Leite – UNESP – Presidente

Profa. Dra Rosangela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ / PUCRio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti – UEA / UFAM

**BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES
E A INCLUSÃO SOCIAL: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE
ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BRIEF CONSIDERATIONS ON DEMOCRATIC MANAGEMENT OF CITIES AND
SOCIAL INCLUSION: POPULAR PARTICIPATION IN THE PROCESS OF
ELABORATING PUBLIC POLICIES**

Fábio Da Silva Santos ¹
Saulo José Casali Bahia ²
Caio Cézar Sales Machado ³

Resumo

O presente trabalho analisa as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade sobre a Gestão Democrática das Cidades e a garantia do direito à inclusão social. Busca-se destacar breves orientações sobre a importância e necessidade da gestão democrática das cidades, acompanhada de efetivas políticas públicas de inclusão social de maneira articulada e participativa em prol do efetivo desenvolvimento. Por meio de uma revisão de literatura, com pesquisa exploratória, são apresentadas contribuições de vários pensadores da temática. Como resultados, infere-se a necessidade de uma maior participação popular no processo de elaboração de políticas públicas, com vistas ao pleno desenvolvimento das cidades.

Palavras-chave: Gestão democrática, Cidades, Inclusão social, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

Paper analyzes guidelines established by the City Statute on the Democratic Management of Cities and the guarantee of the right to social inclusion. Seeks to highlight brief guidelines on the importance and need for democratic management of cities, accompanied by effective public policies for social inclusion in an articulated and participatory manner in favor of effective development. Through a literature review, with exploratory research, contributions from various thinkers on the subject are presented. As a result, it is inferred the need for greater popular participation in the process of elaborating public policies, and the full development of cities.

¹ Doutorando em Direito Público (UFBA). Professor de Ciência Política e Direito Constitucional (UFBA). Membro do Grupo de Pesquisa em Cidadania, Tema Análise Econômica do Direito (UFBA). E-mail: fabiosantosdireito@gmail.com

² Professor (UFBA). Juiz Federal (SJBA). Doutor em Direito (PUC-SP). Líder do Grupo de Pesquisa sobre Cidadania (PPGD/UFBA). E-mail: saulocasalibahia@uol.com.br

³ Bacharelado em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL/BA). Membro do Grupo de Pesquisa em Cidadania, Tema Análise Econômica do Direito (UFBA). E-mail: caiomachado516@gmail.com

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democratic management, Cities, Social inclusion, Public policy

1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre o Estatuto da Cidade (Lei n. 10257/2001) se destacam na contemporaneidade. Desde o debate sobre o Planejamento Urbano no Brasil, até os desdobramentos atuais relacionados aos estudos sobre a Gestão Democrática das Cidades e demais desdobramentos. No presente estudo, busca-se analisar as diretrizes estabelecidas pela lei do Estatuto da Cidade (Lei n. 10257/2001) sobre a Gestão Democrática das Cidades e a garantia do direito à inclusão social. Destaca-se breves orientações sobre a importância e a necessidade da gestão democrática das cidades, acompanhada de efetivas políticas públicas de inclusão social de maneira articulada e participativa em prol da efetiva inclusão social.

O Município, na condição de ente autônomo gerido por um governo local, compõe a República Federativa do Brasil. Possui autonomia para dinamizar o seu planejamento urbano. A globalização e o contexto das cidades brasileiras têm apresentado um cenário caracterizado por uma série de problemas urbanos contemporâneos, ocorridos pela falta de efetivação e/ou não aplicabilidade devida dos instrumentos de política urbana. E tal situação atrelada a ausência de políticas públicas que não atendem as garantias previstas para assegurar a plena inclusão social nos municípios.

Assim, oportuno destacar que além desta introdução e das considerações finais, estruturou-se este estudo, por meio de uma revisão de literatura, com uma pesquisa exploratória, em três seções. Na primeira é feita uma breve consideração sobre a Gestão democrática das Cidades. Em seguida, são feitas breves descrições sobre o Direito à inclusão social. Considerando a temática central, na área das Políticas Públicas e do Desenvolvimento Econômico, o presente artigo desenvolve um debate sobre a participação democrática no processo de elaboração das políticas públicas como instrumento de inclusão social.

2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

A democracia brasileira regulamenta a gestão democrática das cidades, impedindo que o disciplinamento dos municípios ocorra de modo exclusivo e unilateral por meio dos

regulamentos do Poder Público. As diretrizes urbanísticas não devem ocorrer por meio de ações e estratégias verticalizadas, sem a participação popular. A atual Constituição Federal de 1988, reconheceu a luta pela reforma urbana por meio da positivação da Política Urbana. Pautada na existência de princípios jurídicos e urbanísticos, visa proteger o Direito à Cidade para a presente e futuras gerações. Estabelecendo ainda diretrizes para uma cidade sustentável, com o fim social de resguardar o bem-estar de seus habitantes.

Em decorrência da política constitucional urbana, surge o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Além de ser considerado como um dos pilares do direito urbanístico, o Estatuto da Cidade, como norma de ordem pública, apresenta direcionamentos para a promoção do amplo desenvolvimento, incluindo a cidade e a população envolvida. Diante da competência municipal para legislar sobre interesse local, as cidades devem assumir a responsabilidade de realizar o planejamento urbano. O Estatuto da Cidade, por meio da política constitucional urbana, regulamenta instrumentos para a garantia do desenvolvimento e da expansão urbana. Atendendo a função social da cidade e garantias dos cidadãos com delineamentos democráticos.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade delineou alguns instrumentos fundamentais para a garantia da gestão democrática da cidade, presentes no seu quarto capítulo. Destacando objetivos norteadores para uma democracia na gestão urbanística, constante dos seus artigos 43, 44 e 45, *in verbis*:

Art. 43º. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44º. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, com condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 44º. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Nota-se os instrumentos previstos para a gestão democrática das cidades. Importante destacar a necessidade de participação da comunidade no estabelecimento de regras urbanísticas municipais. Deve existir uma parceria entre a população, por meio das comunidades e associações com as autoridades municipais. A gestão democrática da cidade consiste na efetiva participação da sociedade na gestão da coisa pública. Participação dos cidadãos, quer seja individualmente ou por meio de entidades representativas de uma parcela do território ou dos segmentos sociais da população. A democracia na gestão urbanística deve estar pautada nos princípios da transparência, ética, independência, solidariedade e credibilidade.

Consoante a Lei Federal nº. 10.257/2001, a gestão democrática prescinde ao Plano Diretor Municipal para sua existência e funcionamento. É uma das diretrizes gerais apontadas para o cumprimento da política urbana que objetiva “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]” (Lei Federal 10.257/2001, art. 2º).

Importante frisar, desta forma, que o Plano Diretor Municipal de uma cidade deve promover a gestão democrática. Com a participação efetiva da sociedade civil, mobilizada e capacitada para se inteirar da temática do ordenamento territorial. Não somente no processo de elaboração, mas também na dinamização de atendimento a diretrizes, critérios e implementação de institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos. E a constante revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da capital baiana e das legislações e políticas públicas correlatas.

O Plano Diretor se apresenta, segundo o § 1º do artigo 182 da Constituição Federal (1988), como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Destaca – se, ainda, a assertiva de que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” (Constituição federal, 1988, §2º, artigo 182). Assim, o Plano Diretor pode ser considerado como umas das principais, ou até mesmo, a única garantia constitucional para a efetivação da gestão democrática nas cidades brasileiras, uma vez que é o instrumento básico da política urbana que deve atender como diretriz a gestão democrática. O plano diretor passa a ser obrigatório para

as cidades com um número superior a vinte mil habitantes e deve ser aprovado pela Câmara Municipal

Conforme destaque, em seu artigo 43 a Lei 10.257/2001 traz alguns dos instrumentos que propõe a efetivação da gestão democrática. Instrumentos que representam mecanismos, com aspectos jurídicos e administrativos, necessários a permitir a participação popular no processo de planejamento urbanístico municipal. São eles: órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Na acepção jurídica, destaca-se a regulação de normas urbanísticas, emanadas do Poder Público, mas com observação aos princípios relacionados à gestão democrática da cidade. E na perspectiva administrativa, observa – se a previsão dos mecanismos de participação popular a serem adotados para a execução da política urbana. Tanto na elaboração do Plano Diretor, por exemplo, como também na fiscalização da gestão urbanística. O município brasileiro, conforme previsão constitucional, deverá estabelecer regramentos urbanísticos a serem aplicados na esfera local das cidades. Além da Lei Orgânica Municipal, que deve prever o interesse de um sistema normativo urbanístico municipal, este deve ser um desdobramento do Plano Diretor. Além do planejamento urbano, deve-se atentar para a plena efetividade de um Código de Obras e de Posturas, na esfera urbanística e um Código Municipal do Meio Ambiente, na seara ambiental.

Nesse sentido:

A esse quadro difuso, que sem dúvida, dificulta a operacionalidade do direito, é preciso acrescentar que ainda há significativos pontos de contato do direito urbanístico com várias outras regras de outros ramos do direito, que impõem a compreensão e aplicação conjunta, tal como as de direito ambiental e a de proteção do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e cultural. (AMADEI, 2006, p. 17)

Assim, pode-se constatar a importância de uma gestão democrática da cidade, com atenção a uma legislação urbanística municipal interdisciplinar e com plena participação social. O que também é constatado pela aplicação do Poder de Polícia Municipal, ou seja, um mecanismo de frenagem dos interesses particulares, que deve ser exercido pelo Poder Público para resguardar a supremacia dos interesses públicos sobre os privados, por meio de definição

dos licenciamentos, fiscalização, controle e punições relacionadas à construção e ao estado de conservação das edificações urbanas.

Cabe ao Plano Diretor a missão de estabelecer metas e diretrizes da política urbana em conformidade com os princípios constitucionais fundamentais que o norteiam. Dentre esses princípios, destacamos a função social da propriedade, as funções sociais da cidade, os princípios da igualdade e da justiça social, da participação popular e do desenvolvimento sustentável.

As cidades brasileiras cumprirão a sua função social quando se tornarem acessíveis aos seus respectivos cidadãos. Ou seja, deve ser garantido a todos os munícipes, independentemente de sua condição social, os bens e os equipamentos urbanos de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, lazer, emprego e renda.

É de suma importância, para a gestão democrática das cidades, a garantia da função social da propriedade urbana. Tal garantia está relacionada, diretamente, ao bem-estar geral da coletividade, e não de interesses de proprietários individuais. Para tanto, faz-se necessário a efetividade de novas diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, com o fulcro de estabelecer regras propulsoras do pleno desenvolvimento econômico, social e ambiental, para assegurar o direito à cidade para todos os habitantes. Seguindo as principais diretrizes urbanísticas, estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, destacamos o desenvolvimento sustentável, a gestão democrática da cidade e o planejamento do desenvolvimento das cidades. Para alcançar tal fim, o Plano Diretor se apresenta como um dos instrumentos mais importantes para o desenvolvimento de políticas públicas participativas, com vistas a efetivação da função social.

Como complementação, deve-se utilizar todos os instrumentos da gestão democrática. Quando são descritos os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal podemos estabelecer referência a existência de Conselhos Municipais do gênero Desenvolvimento Urbano. Com a natureza jurídica de órgão colegiado de política urbana, constituído por representantes do Poder Público, da sociedade e de vários segmentos sociais com o objetivo de discutir, planejar e pesquisar os mais diversos temas de política urbana.

Para a gestão das cidades com participação popular, torna-se necessário, ainda debates, audiências e consultas públicas. Tanto para discussão de metas e políticas públicas, como

intercâmbio de ideias entre segmentos da sociedade, com o objetivo de contribuir para a elaboração do Plano Diretor. Deve-se atentar para a necessidade de Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. Além de instruir muitas pessoas da sociedade, contribui para motivação de vários grupos sociais estarem mais ativos nos debates e consultas públicas. Além de contribuir para a possibilidade de um projeto de iniciativa popular, configurado pela participação popular numa determinada construção legislativa de interesse urbanístico.

Ainda no contexto dos instrumentos de gestão democrática, devemos citar as possibilidades de consultas populares por meio do referendo popular e o plebiscito. Este se referindo a uma consulta anterior a presença da norma no ordenamento jurídico; e o referendo, uma consulta após a inclusão da norma no ordenamento jurídico. Ambos representando mecanismos específicos para a gestão democrática da cidade.

Por fim, na análise das possibilidades de garantia de uma democracia na gestão urbanística, destaca-se o orçamento participativo. Podendo a sociedade participar do processo de construção das diretrizes para as leis orçamentárias, e ainda dos debates e discussões sobre as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, no objetivo de contribuir para um pleno planejamento urbano.

Deve-se atentar para a necessidade de Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. Além de instruir muitas pessoas da sociedade, contribui para motivação de vários grupos sociais estarem mais ativos nos debates e consultas públicas. Além de contribuir para a possibilidade de um projeto de iniciativa popular, configurado pela participação popular numa determinada construção legislativa de interesse urbanístico.

Ainda no contexto dos instrumentos de gestão democrática, registra-se as possibilidades de consultas populares por meio do referendo popular e o plebiscito. Este se referindo a uma consulta anterior a presença da norma no ordenamento jurídico; e o referendo, uma consulta após a inclusão da norma no ordenamento jurídico. Ambos representando mecanismos específicos para a gestão democrática na análise das possibilidades de garantia de uma democracia na gestão urbanística.

3 O DIREITO À INCLUSÃO SOCIAL

Antes de adentrar à temática da inclusão social, mister se faz enfrentar a questão da igualdade, prevista em nosso ordenamento enquanto um direito e garantia fundamental.

O artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal do Brasil prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)” e, mais adiante, no inciso I, complementa que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”. Não obstante, a partir da intelecção dos referidos dispositivos, questiona-se o porquê de se falar em inclusão social se, em tese, todos são iguais.

Sabe-se, porém, que tal afirmação encontra-se distante dos contornos sociais, haja vista vislumbrar-se uma série de situações que explicitam desigualdades não só aparentes como evidentes, que se perpetuam em diversos níveis (sociais, raciais, econômicos etc.). Nesse sentido, parece mais apropriado verificar além da igualdade formal, que está prevista constitucionalmente, a igualdade material ou também chamada de substancial.

Aristóteles (2002) ensina que se deve tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de suas desigualdades – que posteriormente virou uma máxima jurídica. Isto significa, que não se deve apenas limitar-se à igualdade formal, pois esta está bem distante da realidade. Deve-se buscar compreender a geografia local, sua história, seus dramas e tramas para, só assim, verificar as inúmeras desigualdades existentes dentro de um cenário social e poder oferecer políticas públicas que visem uma inclusão social e um consequente desenvolvimento local.

O desenvolvimento não está mais preso ao paradigma do acúmulo de riquezas. Segundo Amartya Sen (2010), falar em um PIB elevado não necessariamente implica no desenvolvimento de um Estado. Infere-se, deste modo, que o crescimento econômico, não pode ser um fim em si mesmo, crescer por crescer, sendo necessário que este crescimento traga como consequência uma melhoria nas condições sociais do povo. Na busca pela melhoria da condição social, através do desenvolvimento econômico, ainda que tenha como pilar o crescimento econômico, se faz necessário trazer a questão das liberdades para o tema central.

As liberdades devem ser observadas sob o espectro de condicionantes de um indivíduo partícipe e protagonista das ações deste Estado, além de ser um pano de fundo gerador de uma

melhor catalisação das políticas públicas sociais. Estes fatores são contributivos para a ampliação das liberdades que serão usufruídas pelos atores sociais. Para o economista Amartya Sen, “O que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2010, p.18). Nesse diapasão o contexto sócio econômico político pode funcionar como vetores a ampliar ou restringir as liberdades dos atores sociais.

Observa-se que o desenvolvimento está atrelado à elaboração e efetivação de políticas públicas que tenham como norte questões sociais. Nesse sentido, o Plano Diretor reveste-se de importância, haja vista representar um dos principais instrumentos que devem estar orientados ao desenvolvimento pleno do Município. Portanto, falar em inclusão social é falar, em alguma medida, em desenvolvimento.

Desenvolver-se implica investir em capital humano, pois só assim obter-se-á efetivamente um feedback positivo, a curto e principalmente a longo prazo, uma vez que renovadas as estruturas sociais, a partir de movimentos de inclusão, ter-se-á uma reestruturação produtiva que ampliará os retornos econômicos e financeiros.

Nesse diapasão, mister faz-se compreender os contornos e especificidades que as políticas públicas voltadas à inclusão social aplicáveis aos municípios.

4 A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL

Segundo Moreira (2002), o Estatuto da Cidade demarcou adequadamente a instituição da gestão democrática da cidade com o objetivo de ampliação da efetividade da política urbana, quando destaca:

Por sua vez, o Estatuto da Cidade traz um novo padrão de política urbana, fundado nas seguintes orientações: a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de cidadania e aumentar a eficácia da política urbana; a valorização nas relações intergovernamentais e o fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos sintonizados com os princípios da função social da propriedade (MOREIRA, 2002, p. 07)

Assim, o desenvolvimento sustentável configura-se como um modelo de desenvolvimento que defende o equilíbrio entre a produtividade econômica, os seres humanos e o meio ambiente, ou seja, a busca pelo equilíbrio entre os interesses econômico, social e o ambiental. Nesse sentido, a Gestão democrática da cidade representa o modelo de gestão pública que tem por base o diálogo constante do governante com a sociedade, mais necessariamente nos processos que envolvam a tomada de decisão de políticas públicas urbanísticas. A dinâmica do fortalecimento dos espaços de participação, através da mobilização da população e de suas instâncias de representação, deve ser uma premissa básica da administração municipal, para a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A partir dos anos 90, as questões que dizem respeito às políticas públicas tiveram evidência no âmbito do Direito brasileiro. Como principais razões para essa súbita explosão em torno do debate sobre as políticas públicas, destaca-se a pretensão de efetivar as garantias conferidas pela Constituição Federal de 1988 aos direitos sociais e a retomada de práticas democráticas.

O grande dilema constituído foi que a partir da instalação do novo paradigma constitucional, o Estado brasileiro passou a contar com uma série de recursos e instrumentos para a articulação da economia e da sociedade, tanto pela atividade planejadora, quanto pelos artifícios de participação do Estado.

O Estado recém-constituído sob a modalidade social, a Administração, que antes era tida como inimiga dos direitos dos particulares, passa a ser entendida como a principal responsável pela realização das novas funções estatais, conferidas pela Carta de 1988, e de satisfação das novas necessidades que são, agora, atribuídas ao Estado. (LIBERATI, 2013, p. 86)

Nesse sentido, as políticas públicas emergiram no âmbito do Estado Social, “cujo fundamento se assenta na existência dos direitos sociais, enquanto direitos constitucionalmente positivados, cuja nota distintiva é o fato de que sua concretização se dá por meio de prestações positivas do Estado”. (SANTOS, 2006, p. 76-77)

Na literatura nacional não há um consenso em relação à definição das política pública, principalmente quando se trata dos atores responsáveis pela elaboração e quanto aos ciclos que

compõe o processo. Contudo, segundo Bucci (2006, p. 39) política pública é “o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Já na visão de Boneti (2001, p. 18), considerando as políticas públicas sociais a partir de uma decisão de intervenção na realidade social, aduz que entende-se por políticas públicas sociais “o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituída pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil”. Tais interações resultam em um conjunto de “ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou econômica”, decorrente de decisões originadas do pleno debate público e democrático entre os diversos agentes (representantes sociais) a partir de demandas (necessidades) ou interesses restritos.

É relevante observar que o processo de formulação das políticas públicas tem um caráter mais político do que jurídico, pois se reporta as fases e etapas percorridas pelo governo na construção de uma política pública. Dentre essas fases e etapas Bucci (2013) compreende desde a identificação do problema, a inclusão na agenda política, o levantamento das possibilidades e alternativas, a decisão - pela autoridade - da escolha entre as possibilidades elencadas, a própria implementação da decisão, entre outros.

Existe uma preocupação com a procedimentalização das fases de consecução das políticas públicas devido ao crescimento da processualidade das ações estatais - em sentido amplo -, decorrente das experiências históricas com os regimes totalitários, culminando com a extrema necessidade da adoção de instrumentos jurídicos de controle mais próximo à democracia.

Isso porque, o processo se apresenta como um instrumento de controle democrático à disposição da sociedade em relação às fases de tomada da decisão pelo Poder Público. Isso não decorre simplesmente da procedimentalização das relações sociais de uma maneira geral, mas do estabelecimento de uma regulação para o processo de composição do dissenso social mediado pelo Estado, por isso a grande necessidade da participação democrática de todos os atores envolvidos.

Nesse cenário da democracia deliberativa, o processo como mecanismo de composição dos conflitos sociais (nesse caso, processo administrativo e não o judicial) e a regulamentação para o controle e participação social na atuação governamental, assim defendido por Black (2006, p. 142) onde “a proposta dominante é desenvolver procedimentos e estruturas institucionais capazes de fortalecer a deliberação e permitir a participação”, resulta por consolidar o estabelecimento de regras objetivas como mecanismo de fortalecimento do processo decisório.

O processo de mobilização popular em oposição ao regime autoritário da Ditadura Militar no Brasil pela criação de espaços democráticos, onde houvesse a possibilidade de voz das classes marginalizadas, resultou na centralidade da esfera pública enquanto gestora e implementadora dos direitos humanos, sociais e políticos.

Assim, com a promulgação da Constituição Federal 1988, fortalecendo os princípios da cidadania e da democracia foi instituído em seu texto alguns mecanismos constitucionais de participação popular, como por exemplo: o plebiscito, referendo, a possibilidade de iniciativa popular de lei, o orçamento e plano diretor participativo, os conselhos de gestão das políticas públicas, todos eles integrantes de uma área maior que juntos compõe a chamada gestão democrática das cidades.

Entretanto, concretizar tais instrumentos democráticos, garantidos na Constituição, se revelou uma tarefa cada vez mais árdua. Os limites impostos, não só pela legislação, mas também pela própria instituição governamental - em todas as suas esferas - é claramente perceptível.

Inevitavelmente, o Estado se transpõe da posição de mantenedor das políticas públicas para o status de sócio. Esse ideário promovido pelo neoliberalismo prega o discurso da minimização do Estado e da responsabilização da sociedade pelas questões sociais, através de políticas de parcerias entre o setor público e privado.

De fato, essa retórica participacionista propagada pelos organismos internacionais e pelas instituições brasileiras, não tem qualquer preocupação em garantir e efetivar os processos participativos, muito pelo contrário, ele deslegitima e desestrutura todos os espaços construídos coletivamente.

Simionatto (2006) afirma que este discurso descola a questão social do campo da política econômica para a participação da sociedade civil - na mesma linha do Estado mínimo - imputando a esta a responsabilidade no atendimento às demandas das classes marginalizadas, fundamentando a tendência cada vez maior da privatização do setor público

Dessa forma, existe uma ascensão de um projeto de despolitização da sociedade civil, o que se configura em um processo desfavorável à ampliação da participação popular em quanto instrumento de politização das relações sociais. Assim, "a participação reduz-se a uma cooperação solidária mediada pelo Estado, vazia de sentido político e que, no limite, remete aos preceitos do liberalismo e sua rearticulação pela ideologia neoliberal. (SIMIONATTO, 2006, p. 32)

Portanto, para uma real inclusão social a partir das políticas públicas é necessária à implementação dos mecanismos que aumentem a sua efetividade, eficácia e eficiência, tais como: a formação de capital social; uma efetiva avaliação das políticas públicas, com consequente utilização dos resultados; implementação de controle sobre os grupos de interesse (lobby); e principalmente a abertura de espaços para a participação democrática dos atores envolvidos.

Destarte, o planejamento do desenvolvimento das cidades deve ter como finalidade promover a justa distribuição do espaço populacional e das atividades econômicas, não somente do território do município, como também da área que sofre a sua influência, com o objetivo de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Como também, é de suma importância que o gestor público municipal, dentro de sua competência e atribuição legal, seja capaz de propor na prática, a eficácia que a norma disponibiliza acerca dos benefícios apresentados por uma gestão democrática, eficaz e compatível com os anseios e necessidades locais da população em busca não somente de progresso e desenvolvimento, mas da qualidade de vida da comunidade, onde o interesse público possa prevalecer sobre o interesse particular.

O Estado da inclusão social, com aptidão para desvelar ética na aplicação dos recursos financeiros, de promover desenvolvimento econômico-social, através dos valores da cidadania e principalmente da democracia participativa, depende da transformação da sociedade em verdadeiro agente do desenvolvimento, em sentido abrangente, ou seja, que se possibilite a

inserção no meio decisório e de gestão aquele com maior capacidade para orientar qual a real direção do agir estatal para uma efetiva inclusão social: o cidadão!

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, observa-se a importância e a necessidade da efetiva gestão democrática das cidades para o desenvolvimento das mesmas, com vistas a uma constante análise acerca da discussão sobre a necessidade de participação popular no processo de elaboração das políticas públicas

Assevera-se a importância e a necessidade da efetiva gestão democrática das cidades para o desenvolvimento das mesmas, com vistas a uma constante análise do Território e suas potencialidades de Desenvolvimento, bem como uma efetiva dinâmica das organizações de maneira articulada e participativa em prol do Desenvolvimento Urbano e Regional para o Combate à Pobreza.

As breves reflexões sobre a gestão democrática das cidades devem contribuir para conscientizar a todos sobre a importância de estratégias que devem ser dinamizadas pela democracia participativa. Partindo de uma análise teórica sobre a temática cidade, acompanhada da análise do direito à inclusão social, pode-se compreender os contornos e especificidades de políticas públicas voltadas à inclusão social, aplicáveis aos municípios.

A análise do Estatuto da Cidade e a Política Urbana contribuiu para um aprofundamento e reflexão necessária sobre a temática que envolve a Gestão Democrática das Cidades. E o detalhamento das potencialidades do Plano Diretor Municipal como principal instrumento jurídico de Planejamento Urbano. A democracia brasileira regulamenta a gestão democrática das cidades, impedindo que o disciplinamento dos municípios ocorra de modo exclusivo e unilateral por meio dos regulamentos do Poder Público. As diretrizes urbanísticas não devem ocorrer por meio de ações e estratégias verticalizadas, sem a participação popular.

A atual Constituição Federal de 1988, reconheceu a luta pela reforma urbana por meio da positivação da Política Urbana. Pautada na existência de princípios jurídicos e urbanísticos, visa proteger o Direito à Cidade para a presente e futuras gerações. Estabelecendo ainda diretrizes para uma cidade sustentável, com o fim social de resguardar o bem-estar de seus habitantes.

Além disso, a Gestão Democrática das Cidades envolve mais do que documentos teóricos, técnicos, normalmente herméticos ou genéricos, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade. Deve ser visualizada e concebida como um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território, com adoção de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade com o fomento à participação social e plena cidadania. A gestão democrática da cidade representa uma ferramenta eficaz e capaz de contribuir para o Desenvolvimento Urbano das cidades brasileiras e o fomento às políticas públicas de inclusão social em prol do desenvolvimento econômico.

Destarte, a gestão democrática das cidades e inclusão social representam importantes temas para os desafios contemporâneos das cidades. Torna-se imperiosa a participação popular no processo de elaboração das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo Realista**. Campinas: Millenium, 2006.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2002.

BLACK, Julia. Procedimentalizando a regulação. In: **Regulação Econômica e Democracia - O Debate Europeu** (Paulo Todescan Lessa Mattos, Mariana Mota Prado, Jean Paul Cabral Veiga da Rocha, Diogo Coutinho, Rafael Oliva – orgs). São Paulo: Singular, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20/08/17.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

MOREIRA, Mariana. **A história do Estatuto da Cidade**. P. 27-43. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 142-146.

SANTOS, Marília Lourido dos. Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIMIONATTO, Ivete. Estado, sociedade civil e espaços públicos: uma análise do “Plano Plurianual” – 2004/2007. In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 88, 2006.