

Corrupção urbanística, política e participação: a construção social da cidade

Leonardo Beraldo de Ornellas Borges

Doutorando em Arquitetura, Tecnologia e Cidade pelo PPGATC/FEC-UNICAMP. Mestre em Urbanismo pelo PosUrb/PUC Campinas (2018). Publicitário pelo Mackenzie (2003). Membro do Grupo de Estudos de Urbanização e Regulação Urbana (LOTE), cadastrado no CNPq. *E-mail:* leoberaldo@gmail.com.

Jonathas Magalhães Pereira da Silva

Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (POSURB-ARQ PUC-Campinas). Pós-Doutoramento no ProArq da UFRJ (2015-2016). Arquiteto Urbanista pela FAUUSP (1989). Mestre (1999) e Doutor (2005) em Estruturas Ambientais Urbanas na FAUUSP. Colíder do Grupo de Pesquisa Políticas Territoriais e a Água no Meio Urbano, cadastrado no CNPq. *E-mail:* jonathas.silva@puc-campinas.edu.br.

Resumo: Os processos que compõem os sistemas de planejamento e gestão urbanos são repletos de disputas por atores com interesses diversos e, por vezes, contraditórios. As normas resultantes desses processos, como leis de zoneamento, leis de parcelamento de solo, leis de perímetro urbano e planos diretores orientam a expansão, crescimento e valorização de áreas urbanas. A possibilidade de interferir na elaboração dessas regras para gerar ganhos privados representa uma possibilidade atrativa para determinados atores. Este trabalho apresenta os resultados de uma revisão bibliográfica que discute processos de planejamento e gestão urbanos sob interferência da corrupção urbanística, sua relação com abordagens tecnicistas e a fragilidade de instrumentos de participação popular. Recorrendo a autores aqui citados, retoma-se a ideia da estreita ligação entre a construção social e as cidades brasileiras. A análise aponta argumentos demonstrando a indissociável relação entre urbanismo e política.

Palavras-chave: Corrupção urbanística. Planejamento territorial. Direito urbanístico. Estatuto da Cidade. Participação popular.

Sumário: **1** Introdução – **2** Decorrências do controle político e econômico sobre o território – **3** Alguns aspectos sobre a participação popular nos processos de planejamento e gestão e seus limites – **4** Corrupção urbanística e dimensão cidadã – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O presente artigo apresenta os resultados de uma extensa revisão bibliográfica que possibilita discutir os processos urbanísticos à luz da corrupção urbanística, de sua relação com abordagens tecnicistas e da fragilidade da participação

popular. A análise aponta argumentos demonstrando a indissociável razão entre urbanismo e política. Por meio dos autores aqui citados, retoma-se a ideia da estreita ligação entre a construção social e as cidades brasileiras.

A dinâmica de expansão urbana pode representar uma oportunidade lucrativa. Historicamente, no Brasil, temos observado uma grande participação de agentes privados nessa atividade, principalmente no que se refere à criação de novos loteamentos. No Brasil, como em diversos países, a atividade urbanística é uma função pública.¹ Essa função é transferida, em determinadas circunstâncias e de acordo com alguns princípios, para particulares. Com a criação do Estatuto da Cidade em 2001, novas regras e procedimentos para esse tipo de atividade foram instituídos. Podemos afirmar, portanto, que se trata de um mercado regulado.

Alguns autores afirmam que mercados livres (não regulados) têm seu desenvolvimento norteado pela especulação.² Entretanto outros autores defendem que determinados modelos regulatórios, além de fomentarem a especulação, não inibiriam a corrupção³ e, pela sua variedade normativa ao tratar do uso do solo e regras edilícias, possibilitariam um extenso campo para trocas corruptas.⁴ Os processos nos quais essas práticas corruptivas aconteceriam de maneira mais frequente seriam os de formulação legislativa, aprovação de projetos e concessão de licenças e alvarás.⁵

Em estudos recentes, defendeu-se que grande parte da corrupção presente em um sistema de planejamento urbano se daria pelo desenho institucional-normativo desse mesmo sistema.⁶

Em trabalho anterior,⁷ discutimos algumas características presentes nos sistemas de planejamento e gestão urbanísticos que podem potencializar, em maior ou menor grau, influências de atores privados ligados sobre atores estatais nos processos de expansão urbana. Em síntese, tais atores obteriam vantagens por meio de burlas do sistema regulatório municipal, tratamento diferenciado em processos de aprovação de projetos e ganhos com limitação de concorrência com consequente concentração de mercado. Propusemos que três características essencialmente contribuiriam para essa dinâmica: alta discricionariedade administrativa, opacidade procedimental e imprecisão normativa.

¹ SILVA, J. A. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

² GOTTDIENER, M. O setor imobiliário e o planejamento urbano: controle, gestão ou desregulação. *Revista Pólis*, São Paulo: Instituto Pólis, n. 27, 1996, p. 17-26.

³ IGLESIAS, F. Introdução. In: *Urbanismo y Democracia: alternativas para evitar la corrupción*. Madrid: Fundación Alternativas, 2007.

⁴ GARDINER, J. A.; LYMAN, T. R. *Decisions for Sale: Corruption and reform in land use and Building regulation*. The University of Michigan Press, 1978.

⁵ CHIODELLI, F.; MORONI, S. Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice, *Town Planning Review*, 86, 2015, p. 437-455.

⁶ CAPPELLETTI, M. *La Corruzione nel Governo del Territorio*. Salerno: Booksprint, 2012.

⁷ BORGES, L. B. O.; SILVA, J. M. P. Corrupção urbanística em sistemas de planejamento e gestão urbanos: um estudo de caso. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 2019.

A alta discricionariedade administrativa proporciona concentração de tomadas de decisão na mão de poucos agentes públicos. Pela natureza de sua posição centralizadora, arbitrando sobre relações entre o plano urbanístico e indivíduos, a discricionariedade seria causadora de incerteza nessas relações, segundo Capelletti.⁸ Essa incerteza seria explorada na forma de arbítrio, determinando privilégios e facilidades àqueles que se dispuserem a pagar algo em troca. Isso se refletiria na aprovação de projetos irregulares, na alteração de normas pontuais, na inobservância de contrapartidas, em trâmites processuais diferenciados (adiantando ou atrasando procedimentos), na concentração de funções em determinados servidores e em outras modalidades.

A opacidade procedimental contribui para diminuir o escrutínio público sobre as transações entre público e privado, além de ocultar processos de tomada de decisão relativos à gestão do território. Dessa maneira, apenas atores privilegiados conseguiriam informações relevantes sobre normas, perímetros, aprovações e coeficientes, sabendo de antemão onde processos de valorização podem ocorrer e quais as possibilidades econômicas decorrentes. O próprio grau de visibilidade de decisões administrativas pode determinar uma maior oportunidade para corrupção.⁹ As decisões que tratam de regulação de atividades econômicas produzem alguma forma de documentação de seus procedimentos. Restringir o acesso a essas informações pela sociedade, controlando documentos e arquivos ou diminuindo a quantidade de informações constantes dos documentos, produzindo atas incompletas, omitindo votos em processos decisórios ou manifestações populares em audiências, contribuiria para a dinâmica corruptiva. Com a divulgação de fragmentos de informação, publicação em formatos que impedem o cruzamento de dados e o condicionamento da liberação de informações a procedimentos que podem constranger o solicitante (cadastros, entrevistas, excessiva burocracia), dificulta-se o controle social, aumentando áreas de sombra onde trocas corruptas podem acontecer.

A imprecisão normativa pode causar ambivalência interpretativa nos processos de planejamento. Normas com alto grau de subjetividade podem representar risco em sua aplicação, possibilitando ensejo para atuação de grupos de interesse e tornando o gestor público exposto à influência destes. Grande subjetividade no texto de leis e procedimentos contribui também para que uma mesma regra possa ser aplicada para viabilizar ou inviabilizar determinado projeto, aumentando o nível de discricionariedade do sistema. Dessa maneira, seria possível que, de dois empreendimentos idênticos, fosse aprovado somente aquele que seu proponente

⁸ CAPPELLETTI, M. *La Corruzione nel Governo del Territorio*. Salerno: Booksprint, 2012.

⁹ PRESTES, V. B. *Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil*. Belo Horizonte, Forum, 2018.

ofereceu algum tipo de propina para o servidor que realiza a aprovação, sendo declinada a aprovação para o segundo. Em ambos os casos, o agente público estaria respaldado pela lei.

Essas três características são elementos importantes que podem potencializar a corrupção urbanística em sistemas de planejamento e gestão urbanos. Segundo propomos, elas atuam não em um esquema estático, mas dinâmico e variante, dependendo das características político-administrativas de cada município, de suas instâncias de controle e da capacidade da sociedade local responder às trocas corruptas nesses sistemas. Sobre essas características nos debruçaremos a seguir.

2 Decorrências do controle político e econômico sobre o território

É impossível ignorarmos que, mesmo diante de um vasto instrumental legal construído ao longo das últimas décadas e de um paradigma de planejamento participativo, as cidades brasileiras continuam sendo palco de políticas que favorecem a especulação imobiliária, a segregação socioespacial e a abordagem da cidade como negócio, com frequência em desfavor da maioria da população, o que Santos¹⁰ chama de empobrecimento pela incapacidade de controle do território frente aos contraditórios interesses dos diferentes grupos econômicos. Interessamos investigar aqui as razões da permanência desses comportamentos até hoje. Ainda, queremos conhecer quais são os tipos de relação que possibilitaram (e possibilitam) o controle sobre o território de nossas cidades por uma pequena parcela de atores.

Historicamente, a relação entre indivíduos e Estado no Brasil é marcada por contradições e relações de diferenciação. Essas assimetrias se refletiram em mecanismos com os quais alguns grupos conseguiram controlar o acesso ao mercado de terra, legitimar a posse de terras públicas e formular leis para determinar quando, onde e em quais condições um cidadão poderia se tornar um proprietário imobiliário.

No Brasil Colônia, o controle do território se estruturou por meio de concessões; na definição de Faoro, “formas de delegação de gestão econômica de bens”.¹¹

A estratégia para ocupação do território baseou-se na distribuição de grandes extensões de terras para pequenos grupos, sedimentando uma classe escravagista, com características aristocráticas. Os homens livres que não

¹⁰ SANTOS, M. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

¹¹ FAORO, R. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. p. 259.

havia sido agraciados com uma concessão viviam na insegurança decorrente da sua condição de posseiros, sujeitos às vontades e favores dos proprietários de terras.¹² Além disso, os limites dessas propriedades concedidas não eram claros, gerando toda a sorte de litígios e conflitos. Um emaranhado legal confuso e obscuro era essencial para que as regras pudessem ser móveis, de acordo com conveniências políticas e econômicas. Como afirma o autor, a estratégia não era negar a lei, mas, sim, pelo excesso delas, manipular situações de acordo com aqueles que estivessem no poder.

Além da questão fundiária apontada por Holston, Rolnik¹³ e Ferreira,¹⁴ relacionam a capacidade que determinados atores privados privilegiados tiveram em influenciar atores estatais para o direcionamento de verbas públicas e a localização de bairros para população de alta renda, no processo de formação de nossas cidades. Graças à sua proximidade com o poder público, esses indivíduos privilegiados conseguiam vencer questões burocráticas, diretrizes sanitárias e regras muitas vezes possíveis de serem implantadas apenas em lotes de grande área.

Essas relações entre burguesia e funcionalismo estatal proporcionaram, de acordo com Faoro,¹⁵ um ambiente de exploração econômica, orientada em favor de uma minoria “que dirige, controla, manda e explora”, proporcionando a concessão de benefícios ao mesmo tempo para quem os concede e para quem os gere.

Outros autores se debruçaram sobre a natureza dos vínculos sociais que, no Brasil, possibilitaram a concessão de privilégios para determinadas classes ou atores sociais. Holanda, em 1936, já argumentava que a pessoalidade no trato com a coisa pública seria um fator predominante no Brasil e como seus desdobramentos não eram positivos.¹⁶ Defendia que uma parcela do funcionalismo estatal nortearia as ações do próprio Estado seguindo seus interesses particulares, fugindo assim de critérios públicos e universais. Os que detivessem com eles laços poderiam ser favorecidos e privilegiados, em um tratamento desigual destinado aos demais, estes, sim, sujeitos à impessoalidade e ao tratamento neutro oferecidos pelas instituições estatais.

Schwartz, nesse mesmo diapasão, aponta como a lógica do favor mediava as relações interpessoais em nosso país, causando dependência de pequenos

¹² HOLSTON, J. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

¹³ ROLNIK, R. *A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

¹⁴ FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: *Simpósio “Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização”*, Bauru. Anais. Bauru: UNESP/SESC, 2005.

¹⁵ FAORO, R. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, pg. 274.

¹⁶ HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, Edição comemorativa 70 anos. 2006.

proprietários de terra, funcionários e profissionais. Seria o *favor* que lhes garantiria a segurança da propriedade, o posto de trabalho, assim como a possibilidade de se exercer uma profissão. Para o autor, a dinâmica resultante de uma sociedade colonial baseada no trabalho escravo e no monopólio da terra resultou em uma população dividida em três classes: o grande proprietário de terra, o escravo e o homem livre.

Entre os primeiros dois a relação é clara; é a multidão dos terceiros que nos interessa. Nem proprietários nem proletários, seu acesso à vida social e a seus bens depende materialmente do favor, indireto ou direto, de um grande. O agregado é a sua caricatura. O favor é, portanto, o mecanismo através do qual se reproduz uma das grandes classes da sociedade, envolvendo também outra, a dos que têm. Note-se ainda que entre estas duas classes é que irá acontecer a vida ideológica.¹⁷

DaMatta aponta ainda para dificuldades da aplicação de normas baseadas em critérios universais: características de nossa sociedade como aristocracia, personalismo e hierarquização impediriam que o cumprimento dessas regras fosse igual a todos os cidadãos.¹⁸ Estes, dependendo de seu sistema de relações pessoais, conseguiriam tratamento diverso. Tal tratamento *relacional* em oposição a um *universal* significa que essa assimetria no tratamento favoreceria aqueles que detêm melhores *relações*. Aqueles que detiveram uma rede social contendo pessoas mais influentes conseguiriam, portanto, facilidades na aplicação de normas originalmente construídas para um uso impessoal.¹⁹

Schwartzman, complementarmente a Faoro, defende que determinadas feições do Estado no Brasil fazem com que as disputas políticas sejam monopolizadas, tendo acesso a essas arenas alguns grupos funcionais ou privados apenas. Ainda, descreve como determinadas concessões feitas pelo Estado, no sentido de permitir uma forma tutelada de participação social na qual somente alguns grupos teriam acesso, podem levar a um sistema que se estrutura baseado na cooptação e concessão de privilégios para determinados grupos.²⁰

De acordo com Prestes,²¹ é importante considerarmos o contexto de como as relações sociais foram estruturadas no Brasil para uma leitura clara sobre

¹⁷ SCHWARTZ, R. As ideias fora do lugar. In: *As ideias fora do lugar: ensaios selecionados*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2014. p. 51.

¹⁸ DA MATTA, R. *A Casa e a Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

¹⁹ DA MATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

²⁰ SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 5. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2015.

²¹ PRESTES, V. B. *Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

a influência dos mecanismos corruptivos no controle do território. Do contrário, corre-se o risco de naturalizar determinados procedimentos fazendo com que não os consigamos isolar e descrevê-los.

A situação de proximidade, na qual os agentes públicos e agentes privados se enlaçam em um jogo de interesses mútuo, é uma das principais chaves para se entender de que forma o controle sobre o território, calcado na obtenção de privilégios, estruturou uma relação que perdura até hoje. E é justamente a forma como essa classe privilegiada e seleta sedimentou seus interesses *privados* dentro de uma esfera *pública* que ditou as políticas estatais e os rumos de governo, organizou instituições, estabeleceu prioridades e, conseqüentemente, deu forma às nossas cidades.

O conceito *território* que aqui utilizamos para relacionar o campo de atuação de determinados atores nos processos de expansão urbana e influência nos mecanismos de planejamento e gestão se aproxima muito mais das feições de controle do território por organizações criminosas, como definido por Sciarrone.²² Estas exerceriam um papel de influência política e econômica, determinando possibilidades de exploração econômica distintas para membros e não membros da organização. Mas, ao contrário de organizações que operam o controle do território *concorrendo* com a atuação do poder estatal, a atuação dos atores que procuramos destacar aqui trabalharia *em conjunto* com uma parcela das autoridades locais.

A lógica econômica dos dois tipos de organização, entretanto, é muito semelhante. Seus objetivos se materializam por meio da articulação de uma rede de relações de indivíduos com interesses semelhantes,²³ que visa ao estabelecimento de monopólios, ou por ações que inibiriam a concorrência de outros atores,²⁴ da necessidade da quebra de regras para a viabilidade de suas operações²⁵ e, finalmente, interferir ou controlar mecanismos que arbitram sobre legalidade/ilegalidade.

Para obter o controle do território por meio dos mecanismos de planejamento e gestão, a atuação dos atores não pode se distanciar dos governos locais; ao contrário, é na proximidade com esses atores que essa dinâmica viceja. O poder político e o poder econômico operam em uma forma complementar no controle do território, frequentemente baseada no tratamento diferenciado que determinados atores conseguem devido a seus laços pessoais. Da mesma maneira que atores políticos são essenciais para a elaboração de normas e instrumentos de domínio

²² SCIARRONE, R. Il capitale sociale della mafia. Relazioni esterne e controllo del territorio. *Quaderni di Sociologia*, 18, p. 51-72, 1999.

²³ RUGGIERO, V. *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*. Torino: Bollati Boringhieri, 1996.

²⁴ CAMPIGLIO, L. Le relazioni di fiducia nel mercato e nello stato. In: ZAMAGNI, S. (a cura di). *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*. Bologna: Il Mulino, 1993.

²⁵ SANTINO, U. La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della máfia. In: FIANDACA, G.; COSTANTINO, S. (a cura di). *La mafia, le mafie*. Roma-Bari: Laterza, 1994.

e regulação, atores que detêm o poder econômico são necessários para a manutenção de parte da classe política no poder. Essa dinâmica garante que os interesses mútuos seriam preservados, adequados e moldados às condições presentes.

A forma como esse sistema regulatório se estrutura no controle sobre o território é determinante para propiciar ou não oportunidades para trocas corruptas. Gardner e Lyman argumentam que, em um ambiente que regula atividades privadas, parte dos atores buscaria formas alternativas para agir. Seriam as normas, procedimentos e os participantes que influenciariam quando, onde e como a corrupção ocorreria.²⁶

É também por meio desse aparato que a fronteira entre o legal e o ilegal é desenhada. Dele, deriva o controle econômico sobre o solo, determinando de que forma, em que local e quais atividades podem ser realizadas no município. Santos²⁷ condiciona ainda a respectiva localização das pessoas no território a uma combinação de forças de mercado e decisões governamentais. A própria aplicação das leis que regulam o espaço urbano, segundo Maricato, varia de acordo com sua posição social.²⁸

A fim de contextualizar as motivações desses atores, é importante levarmos em conta que a dinâmica da expansão das cidades, por meio da conversão do solo rural em urbano, pode ser muito lucrativa. Singer argumenta que parte do processo de valorização da gleba é devido a uma expectativa de mudanças futuras, promovidas pelo poder público na demarcação de áreas aptas a serem incorporadas ao tecido urbano.²⁹ Dessa maneira, o proprietário de terras poderia, de maneira especulativa, aguardar o melhor momento – e a conseqüente valorização – para iniciar o processo de parcelamento do solo. Complementarmente, Gottdiener, por sua vez, defende que o solo não teria comportamento semelhante a uma mercadoria na medida em que perde valor quando adquirida; pelo contrário, seria detentor de potencial valorização, ocasionada por fatores externos, como a implantação de infraestrutura local, por investimentos de terceiros em projetos vizinhos, etc.³⁰

O processo, que determina quais áreas serão incorporadas à zona urbana, muitas vezes não se baseia em critérios técnicos e estudos de viabilidade, tendo administrações municipais atuado como facilitadoras, modificando esse *status* mediante a argumentação de viabilidade econômica feita por empreendedores.³¹

²⁶ GARDINER, J. A.; LYMAN, T. R. Decisions for Sale: Corruption and reform in land use and Building regulation. *The University of Michigan Press*, 1978, p. 13.

²⁷ SANTOS, M. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

²⁸ MARICATO, E. Metrôpole, legislação e desigualdade. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003.

²⁹ SINGER, P. Uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

³⁰ GOTTDIENER, M. O setor imobiliário e o planejamento urbano: controle, gestão ou desregulação. *Revista Pólis*, São Paulo: Instituto Pólis, n. 27, 1996, p. 17-26.

³¹ SPAROVEK, G.; LEONELLI, G. C.; BARRETO, A. G. O. P. A linha imaginária. *Revista do Instituto Polis*. O Planejamento do município e o território rural, São Paulo, 2004.

A descrição de uma lógica de favorecimento de classes dominantes na ocupação do espaço urbano foi abordada por Flávio Villaça em sua obra *Espaço intra-urbano no Brasil*. Nela, o autor demonstra como determinados grupos controlam áreas de expansão e localizações que consideram estratégicas para si, permanecendo assim segregados de outras classes economicamente menos favorecidas. Essas classes, comandando a produção do espaço urbano, conseguiriam também melhores condições em seus deslocamentos. Isso aconteceria primeiramente na determinação das localizações e nas relações entre elas. Em segundo lugar, na forma e na qualidade da infraestrutura e da modalidade de transporte que ligaria tais pontos previamente escolhidos.³²

Rolnik aborda alguns mecanismos utilizados de forma a controlar o território. Segundo a autora, grupos que detêm maior poder político e/ou econômico frequentemente se utilizam de instrumentos de planejamento e gestão urbanísticos para tal fim, aproveitando por vezes de fatores ou de uma combinação deles: acesso privilegiado aos tomadores de decisão (jurídica ou administrativa), um complexo e intrincado repertório normativo e uma diferença no acesso aos mecanismos legais. A autora defende que esse conjunto de práticas acarreta em um aumento de poder discricionário dos fiscais, que então têm a possibilidade de chantagear e cobrar propina em troca de abrandar a fiscalização ou ignorar irregularidades.³³

Comumente, os planos diretores são depositários de grande expectativa no ordenamento territorial de nossas cidades. Villaça, entretanto, argumenta que a preponderância desse instrumento regulatório no debate local oculta muitas vezes interesses de agentes do mercado imobiliário, existindo regularmente uma distância muito grande entre o discurso proposto e as normas aplicadas. O autor ressalta o fato de planos diretores municipais não serem controlados por atores ligados ao mercado imobiliário da mesma forma do que leis de zoneamento, cujas normas potencializam o favorecimento econômico de determinados grupos.³⁴

Além disso, como demonstrou Bernardini ao analisar os processos que construíram a legislação urbanística da Região Metropolitana de Campinas entre 1970 e 2006, muitas vezes a maior parte da regulação urbanística é realizada sob a forma de modificações pontuais,³⁵ fator apontado por Iglesias como possível indicador de práticas corruptas nos processos de gestão e planejamento.³⁶

³² VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 1998.

³³ ROLNIK, R. Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo ainda em construção. *Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social*, PUCCAMP, 2000.

³⁴ VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005.

³⁵ BERNARDINI, S. P. Regulação às avessas? Uma análise sobre a legislação urbana. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 609-634, maio/ago. 2017.

³⁶ IGLESIAS, F. Introdução. In: *Urbanismo y Democracia: alternativas para evitar la corrupción*. Madrid: Fundación Alternativas, 2007.

Essa abordagem fragmentada na alteração normativa no campo urbanístico também potencializaria condutas clientelistas, como argumenta Maricato.³⁷ Aqui, a atuação de vereadores ganha especial relevo no controle do território. Por meio de barganhas, troca de votos e aumento de prestígio político, alterações normativas são propostas, chegando muitas vezes a modificar o zoneamento de trechos de ruas, de acordo com a conveniência do legislador, não raramente em oposição ao que havia sido determinado anteriormente no planejamento de forma ampla.

A possibilidade de controle do território pela população esbarra também na escassez de informações. Grande parte dos municípios brasileiros não possui veículos de informação com conteúdo local.³⁸ Além disso, é nos municípios onde são maiores as dificuldades para obter informações oficiais por meio de mecanismos de transparência e controle social, seja por uma estrutura deficiente para processar pedidos de informação, seja por barreiras burocráticas que, incluindo necessidades específicas como consulta presencial e cadastros prévios, abrem possibilidade para arbitrariedades e intimidações sobre o cidadão.³⁹

É importante também levarmos em consideração a autonomia política, administrativa, financeira e legislativa para assuntos de interesse local garantida para os municípios brasileiros pela Constituição Federal de 1988, ao torná-los entes federativos. Tomio, após realizar comparações com processos semelhantes que possibilitaram fragmentação e autonomia municipal em outros países, argumenta que as características institucionais desenhadas pela Constituição de 1988 possibilitaram a atuação de municípios de pequeno porte como grupos de interesse, e não como organizações governamentais.⁴⁰ Para Santos, a ação desses grupos de interesse se manifestaria por meio de relações clientelistas nas políticas sociais promovidas por governos descentralizados.⁴¹

Arretche afirma que mesmo havendo grande expectativa de que a descentralização política de decisões diminuísse as relações clientelistas nos municípios, isso não aconteceu devido à insuficiência de mecanismos e características institucionais que possibilitariam maior controle das ações do Estado pelo cidadão.⁴² Vainer, ao apontar correlações entre o trabalho de Vitor Nunes Leal e a atualidade,

³⁷ MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003.

³⁸ Segundo a publicação *Atlas da Notícia* (2017), 35% da população nacional distribuída em mais de 4.500 municípios não possui acesso a veículos de comunicação (jornais e sites) que tratam sobre o conteúdo local. Além disso, outros 416 municípios contendo 15 milhões de habitantes possuem apenas um veículo noticioso.

³⁹ ARTIGO 19. *Os cinco anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência*. 2017.

⁴⁰ TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, 42, 2005.

⁴¹ SANTOS, M. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

⁴² ARRETCHÉ, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

argumenta que a Constituição de 1988 pareceu operar da mesma forma que a queda do Estado Novo: ao aumentar o poder de barganha de grupos dominantes locais, a Constituição potencializou práticas de domínio do território por atores de grande poder econômico.⁴³

Acreditamos que a descentralização e a autonomia dos municípios propostas pela Constituição Federal de 1988 por vezes aumentaram a força dos grupos de poder local. Entretanto, frente à grande diversidade territorial brasileira, seria difícil imaginar um controle centralizado e pouco flexível no campo urbanístico. Vive-se, portanto, uma contradição.

Para uma parcela dos autores brasileiros, como Mattos,⁴⁴ Maricato⁴⁵ e Villaça,⁴⁶ que tratam de planejamento, gestão urbana e direito à cidade, a dualidade entre poder central ou local aparenta ser uma falsa questão que encobre outra: onde o direito de propriedade se sobrepõe à função social de propriedade. A inversão desses valores dependeria de pactos necessários que venham definir o direito de uso, de construção, etc., em função de seu papel social, e não em função dos interesses de mercado. Villaça aponta que esse pacto nunca é conseguido pelo planejamento municipal, uma vez que os grupos oligárquicos têm poder político para forjar ações que os beneficiem.

Todavia, os controles que deveriam constranger e limitar a ação de particulares nas ações de planejamento e gestão urbanística são insuficientes ou ineficientes devido ao desenho do próprio sistema, como debatemos anteriormente⁴⁷ e brevemente apresentamos suas principais características no texto introdutório. Frequentemente, são os municípios os responsáveis pelo desenho desses sistemas, obedecendo a princípios e critérios mínimos estipulados em legislações superiores. E a proximidade dos atores com grande poder econômico com atores políticos tende a se fortalecer em ambientes onde o controle social é deficiente, há menor transparência nos atos do governo, parte dos funcionários públicos é definida por indicações políticas, os meios de comunicação não são independentes, e os órgãos de controle estatal não possuem uma atuação plena. Essas são características complementares que, ao mesmo tempo em que potencializam o controle do território por atores ligados ao poder econômico e político, diminuem a possibilidade de controle social desse mesmo território.

⁴³ VAINER, C. B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 9, maio 2007.

⁴⁴ MATTOS, L. P. Limitações Urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, p. 55-55, 2001.

⁴⁵ MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003.

⁴⁶ VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005.

⁴⁷ BORGES, L. B. O.; SILVA, J. M. P. Corrupção urbanística em sistemas de planejamento e gestão urbanos: um estudo de caso. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 2019.

Essa constatação talvez não seja útil para resolução de conflitos, visto que apenas deslocamos o eixo problemático. No entanto, acreditamos que novos caminhos de pesquisa possam ajudar a melhor compreender fragilidades dos sistemas de planejamento e gestão urbanísticos, fazendo com que não se deposite uma expectativa exclusiva nas disputas políticas constrictas nesse desenho de sistema.

Acreditamos, portanto, que exista um controle territorial nos municípios por grupos políticos e econômicos. Esse controle possui características patrimonialistas, originalmente ligadas à construção do Estado brasileiro e de seus mecanismos de atuação. Para obter vantagens nos processos de planejamento e gestão do território, alguns atores se utilizam de privilégios, que incluiriam acesso aos tomadores de decisão, uso de brechas em um intrincado repertório normativo e de assimetrias no acesso aos mecanismos legais. Tais vantagens só são possíveis devido à proximidade que esses atores possuem das estruturas de governo locais. Essa dinâmica possibilitaria a permanência de governantes no poder enquanto propiciassem a manutenção de interesses ligados ao controle do território por determinados atores, numa relação de interdependência.

3 Alguns aspectos sobre a participação popular nos processos de planejamento e gestão e seus limites

O debate sobre participação popular nos processos de planejamento e gestão urbanísticos não é novo. Alguns teóricos argumentam, que a partir da metade do século XX, a prevalência dos processos técnicos e científicos foi sendo questionada no planejamento urbano. Taylor descreve esse processo como uma evolução da compreensão do planejamento como essencialmente normativo para uma atividade política voltada à consecução de um conjunto de valores.⁴⁸ Cabe, entretanto, ressaltar que não há argumentação técnica que não seja simultaneamente política. As argumentações técnicas nunca são absolutas e carregam interesses que não são imparciais.⁴⁹

Taylor argumenta que no Reino Unido, na década de 1960, a abordagem técnica era utilizada para resolver problemas urbanos, ignorando ponderações a respeito de valores ou ficando distante do debate político. Essa visão *apolítica* essencialmente tecnicista buscava otimizar o funcionamento das cidades, ignorando sua dimensão política.

A justificativa moral daqueles que propunham a utilização desse método tecnicista era a relação de custo-benefício que seria atingida por essa abordagem:

⁴⁸ TAYLOR, N. *Urban Planning Theory since 1945*. London: Sage Publications, 1998.

⁴⁹ SILVA, J. M. P. *Desenho como Questionamento: distintas dimensões de planos e projetos urbanos*. 1. ed. Rio de Janeiro: FAUFRJ; São Paulo: PUC Campinas, 2017.

seria essa uma forma de atender a um maior número de pessoas. A questão, entretanto, como Tribe argumenta, era que mesmo o método baseado na análise de custo-benefício envolveria premissas sobre a natureza dos problemas. Dessa maneira, relações de valor ou ideologia seriam incorporadas, tornando análise de custo-benefício incapaz até mesmo de fornecer uma caracterização cientificamente clara dos desdobramentos de suas políticas.⁵⁰

Dessa forma, parece claro que uma abordagem baseada excessivamente em questões técnicas e normativas no planejamento e gestão urbanos, realizadas exclusivamente por um pequeno corpo de técnicos, não conseguiria abordar a totalidade das questões. E a própria seleção dessas questões a serem tratadas atuaria como um limitador desse processo. Ao tratar exclusivamente pela abordagem científica, existiria uma limitação inerente ao próprio processo científico, como aponta Taylor:

Science is concerned with describing and explaining aspects of the world as a matter of fact. In this respect it is descriptive. Town planning, on the other hand, seeks to be prescriptive because it is concerned with intervening to change some aspect of the world to improve it. Planning is therefore engaged in altering given facts. Scientific investigation planning is concerned with trying to alter these facts, for example, by putting forward proposals to regenerate decayed inner city areas, making transport plans which enable people to travel around cities with ease whilst simultaneously reducing pollution, etc.⁵¹

Participar, portanto, é uma forma de potencializar os processos de planejamento e gestão urbanos enquanto conseguem abordar um espectro maior de temas, valores e posições. Além disso, o compartilhamento de decisões com alguma parcela da população poderia estabelecer ou manter a legitimidade dos governos.⁵²

Essa abordagem, porém, não parece ser exclusiva do campo urbanístico. Influencia toda a forma de como políticas são construídas pelo governo. Nesse sentido, concordamos com Warren quando este argumenta que, como norma, um sistema político democrático deve dar a qualquer indivíduo potencialmente atingido por uma decisão igual oportunidade para influenciar essa mesma decisão.⁵³

No Brasil, o período de redemocratização pós-ditadura militar deu novas dimensões de direitos políticos aos cidadãos por meio da participação social,

⁵⁰ TRIBE, L. H. Policy Science: analysis or ideology? *Philosophy and Public Affairs*, v. 2, n. 1, p. 66-110, 1972.

⁵¹ TAYLOR, Nigel. *Urban Planning Theory since 1945*. London: Sage Publications, 1998. p. 82.

⁵² NYE, J. S. Corruption and Political Development. *The American Political Science Review*, 61, 417-27, 1967, p. 418.

⁵³ WARREN, M. E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 2, abr. 2004, p. 328-343.

instituída na Constituição de 1988. Especificamente no campo urbanístico, foram fundamentadas diversas garantias no texto constitucional, que, por sua vez, serviriam de base para a construção, treze anos mais tarde, do Estatuto da Cidade. Todo esse arcabouço legal sinalizava então para uma maior possibilidade de influência no território por parte das comunidades locais. Segundo essa perspectiva, pretendia-se com essa nova possibilidade uma maior eficácia na solução de questões peculiares às cidades, com a intervenção no planejamento e gestão ajustados às dinâmicas locais, como ensinam Avritzer,⁵⁴ Rolnik,⁵⁵ Pupo e Bueno⁵⁶ e Maricato.⁵⁷

Esse fato modificou rotinas já estabelecidas na produção do espaço urbano nos municípios brasileiros. Tais processos participativos no campo do planejamento e gestão urbanos proporcionaram, além de uma maior possibilidade decisória na elaboração de políticas públicas, maior controle social sobre a implementação das mesmas.⁵⁸ Entretanto, esse novo paradigma representava riscos para a manutenção de algumas dinâmicas já consolidadas, como discutimos anteriormente, como a grande influência do poder econômico no controle do território. Gradualmente, esses processos decisórios democráticos foram sendo instituídos, por vezes encontrando limites burocráticos e administrativos proporcionados pela parca estrutura das prefeituras brasileiras, por outras, sujeitos a arranjos políticos que tentavam alterar sua natureza democrática, reduzindo a capacidade de influência de seus atores.

A questão em nossa época, entretanto, parece se distanciar do binômio não participação/participação, debate que, como discutimos anteriormente, aconteceu na segunda metade do século XX. O que nos interessa aqui é discutir *de que forma* a participação pode acontecer e quais são seus limites na construção da cidade.

Primeiramente, faz-se necessário discutir de forma sistêmica a abordagem utilizada quando tratamos de participação. Dada a sua natureza política – portanto, portadora de conflitos –, a participação cidadã não acontece da mesma *forma*, na mesma *intensidade* em diferentes locais e ocasiões. Utilizamos aqui a conceitualização de Arnstein, originalmente proposta em língua inglesa em 1969. Em seu trabalho, a autora argumenta que “existe uma grande diferença entre rituais

⁵⁴ AVRITZER, L. Reforma política e participação no Brasil. In: *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 35-44.

⁵⁵ ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, nov. 2009.

⁵⁶ PUPO, S.; BUENO, L. M. M. Entre avanços e retrocessos: as contradições ou armadilhas da participação no planejamento urbano participativo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, maio 2012.

⁵⁷ MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Editora Vozes Limitada, 2017.

⁵⁸ ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, nov. 2009.

vazios de participação e deter o poder necessário para poder modificar o resultado do processo”.⁵⁹ Fundamentalmente, a participação sem poder algum constituiria um processo vazio e inócuo. Baseada nessa premissa, a autora constrói uma estrutura gradativa composta de oito níveis, em uma escala que parte de um ponto de poder nenhum até o controle cidadão. Nos níveis inferiores, a autora defende que essas práticas permitem aos tomadores de decisão “educar” os participantes de acordo com seus objetivos. Nos níveis intermediários, as dinâmicas seriam estruturadas baseadas na concessão de informação aos participantes, permitindo a estes níveis mínimos de controle sobre as decisões. Apenas no nível superior, a autora defende existir uma participação efetiva dos cidadãos por meio do controle dos processos, das informações e de seus desdobramentos, consolidados em forma de políticas públicas.

Sob a luz do trabalho de Arnstein,⁶⁰ pode-se perceber a existência de dinâmicas de participação social de natureza perfunctória, nas quais os cidadãos dificilmente conseguem impor seus anseios e objetivos. Como nos lembra Aydos,⁶¹ citando a teoria prismática da administração urbana de Walsh,⁶² há uma relação entre a forma que a estrutura de um governo se configura e os resultados de sua ação, sendo um dos aspectos mais cruciais a forma como se combinam as dimensões de centralização e descentralização. Muitas vezes, como nos ensina Carvalho, existem governos que se utilizam de tais mecanismos de participação para validar posições previamente definidas, dando a impressão do compartilhamento de poder:

Tem-se observado em grande número de instituições uma tendência a transformarem o plano, o programa ou o projeto em instrumentos de propaganda política e/ou de imposição de proposições de ação decididas no nível de gabinetes com marcantes características tecnocráticas. Essas duas idiosincrasias observadas em inúmeros centros de decisão têm facilitado a assimilação, por um grande número de indivíduos, de ideias equivocadas sobre o processo do planejamento, mascarando com isso aspectos nevrálgicos do desenvolvimento político e social, em especial no que se relaciona com a participação da comunidade no processo decisório. Transfere-se para um procedimento lógico como o planejamento os atributos que são próprios do processo político, transformando instrumentos como

⁵⁹ ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002, p. 2.

⁶⁰ ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

⁶¹ AYDOS, E. D. O processo de planejamento e o papel do analista de políticas do governo. In: TOLEDO, A. H. P.; CAVALCANTI, M. (Org.). *Planejamento urbano em debate*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

⁶² WALSH, A. H. *The urban challenge to government; an international comparison of thirteen cities*. Nova Iorque: Praeger, 1969.

o plano, o programa ou o projeto em sujeitos “responsáveis” pela natureza centralizadora ou autocráticas das decisões tomadas (...) Os componentes de informação em ‘planos, programas e projetos’, advêm, na maior parte das vezes, da necessidade de divulgar os objetivos do plano, programa ou do projeto; de informar, no sentido de motivar, induzir ou persuadir, os indivíduos que deverão ser mobilizados para a execução do plano, da ‘oportunidade’ e ‘importância’ do trabalho a ser realizado. Estabelece-se, portanto, o antidiálogo. Consolida-se a não participação. Manipulam-se as massas populares, oferecendo-lhes elementos para pensar, não criando os canais para a participação na decisão.⁶³

Ainda nesse diapasão, Flávio Villaça argumenta por uma “ilusão de participação popular” no planejamento e gestão urbanos em planos diretores municipais no Brasil:

Os setores econômicos – tanto empregados como empregadores – tiveram mínima participação nesses debates. Isso leva a suspeitar que os debates públicos, em grande parte, vêm sendo usados pela minoria dominante – especialmente pelos setores econômicos – para ocultar as outras formas de pressão sobre os tomadores de decisões políticas. Vem sendo usados para dar a aparência de democrática a decisões tomadas sob um jogo totalmente desequilibrado de pressões. A “Participação Popular” conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas. Ela passou a ser divulgada como uma espécie de vacina contra a arbitrariedade, a prepotência e a injustiça. Com ela, todos tornar-se-iam iguais perante o poder público. É essa ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor Participativo – querendo ou não – procura inculcar na opinião pública. O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses. Evidentemente num país desigual como o Brasil, com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática – que pressuporia um mínimo de igualdade – é difícil. Essa a principal razão da ‘Ilusão da Participação Popular’. Assim, os debates públicos seriam apenas a ponta de um iceberg, ou seja, aquilo que não aparece é muito maior do que a parte que aparece.⁶⁴

Ao assumirmos que os limites de participação social restringem o exercício de poder cidadão na elaboração de políticas governamentais que poderiam

⁶³ CARVALHO, H. M. *Introdução à Teoria do Planejamento*. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976. p. 30-32.

⁶⁴ VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. p. 50.

contrapor, atenuar ou compensar o poder econômico do mercado, percebemos, além dos processos democráticos afetados, que existe um problema de localização. Portanto, o acesso a bens e serviços, a mobilidade dos indivíduos, as distribuições socioeconômicas, entre diversos outros fatores, seriam diretamente afetados por tais decisões.

Porém, os limites à participação popular nos processos decisórios de planejamento e gestão das cidades não são apenas externos aos indivíduos. Existem limites inerentes às próprias dinâmicas de participação popular. A construção de consensos mínimos, necessários para equilibrar diferentes interesses, se torna mais fácil quanto maior o grau de organização de uma sociedade,⁶⁵ com relativa homogeneidade e menor diversidade cultural.⁶⁶

O próprio ambiente do jogo político parece ser um fator desmotivador. Webber, inserido no debate do planejamento territorial norte-americano, já argumentava que, dados os altos custos e benefícios para aqueles que participam dos processos políticos, poucos seriam os indivíduos dispostos de maneira voluntária a abrir mão de ganhos pessoais em troca do bem-estar comum.⁶⁷

O papel do indivíduo na busca de seus interesses imediatos torna-se menos claro quando esses mesmos interesses se encontram dispersos dentro de uma escala maior, que poderíamos chamar de “interesses coletivos” ou “interesse público”. Nem sempre é possível realizar essa associação, dada a complexidade das dinâmicas que envolvem os processos de uma cidade. Tal distanciamento cognitivo entre objetivos pode desmotivar a participação nessas esferas deliberativas, dispersando tais demandas em outras instâncias.

Nesse aspecto, podemos citar a emergência de associações *ad hoc* que podem se opor a propostas como modificações de zoneamento ou instalação de equipamentos públicos, protegendo seus interesses imediatos⁶⁸ em uma posição conhecida como NIMBY (*not in my backyard*).

Diante dessas situações, percebemos que existem diversos fatores limitantes à participação popular nos processos de planejamento e gestão urbanos. Entretanto, isso não significa admitir um caráter incontornável, pelo contrário. A compreensão e legitimação dos instrumentos democráticos nas últimas décadas, aprimorados por um processo de extensa normatização, nos possibilitam discutir cenários onde esse modo de agir seja inerente aos processos urbanísticos.

⁶⁵ CARVALHO, H. M. *Introdução à Teoria do Planejamento*. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976.

⁶⁶ HEALEY, P. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. 2. ed. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

⁶⁷ WEBBER, M. *Comprehensive Planning and Social Responsibility: Toward an AIP Consensus on the Profession's Roles and Purposes* in FALUDI, Andreas. *A reader in planning theory*. Elsevier, 1963.

⁶⁸ DAVIDOFF, P. *Advocacy and pluralism planning*. In: STOUT, Frederic; LEGATES, Richard. *The city reader*. Routledge, 2011.

Entretanto, como veremos adiante, há um amplo leque de estratégias que caminham em sentido contrário da participação no governo pelo cidadão.

4 Corrupção urbanística e dimensão cidadã

Discutimos anteriormente as possibilidades de participação social na construção da cidade, seus custos e consequências. Entretanto, aqui questionamos de que forma determinados mecanismos, sistemas e práticas corruptas nas ações do poder público, relacionando-se com agentes privados, podem diminuir a dimensão cidadã do homem, ou seja, de que forma os *efeitos* das práticas corruptivas podem interferir na própria cidadania.

Warren afirma que, em um ambiente democrático, a ação do Estado deveria, além de ser dirigida e controlada pelos cidadãos, ter sua atuação limitada no sentido de evitar influência de poder econômico sobre o poder político. Ao citar Habermas, o autor afirma que isso ocorreria pelo poder discursivo dos cidadãos, que legitimariam e controlariam ao mesmo tempo os poderes administrativos do Estado e econômico do mercado:

*A good political system follows from power distributions that motivate self-interested individuals to check the abuses of other individuals, thus giving each a stake in defining norms of public office.*⁶⁹

Ao assumirmos a dimensão *pública* da cidade, pode-se relacionar sua gestão e planejamento igualmente como públicos, de natureza.⁷⁰ Dessa forma, como nos ensina Silva (2012), determinadas intervenções sobre o território somente podem ser executadas pelo poder público, constringendo e limitando interesses privados e reconhecendo que a própria atividade urbanística é função pública. Essas definições nos permitem relacionar os processos urbanísticos ao interesse coletivo de uma população, bem como da gestão democrática da cidade.⁷¹ Os mecanismos corruptivos trabalham na inversão dessas prioridades: não é o privado que deve se submeter ao coletivo, mas o contrário.

⁶⁹ WARREN, M. E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 2, abr. 2004, p. 328-343.

⁷⁰ MEIRELLES, H. L. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

⁷¹ O artigo 43 do Estatuto da Cidade diz que, “para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL. *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. Brasília, jul. 2001).

É importante levarmos em conta aqui a flexibilização normativa como instrumento, em parte facilitada pela autonomia municipal em legislar sobre assuntos locais, que pode turvar nosso entendimento sobre situações corruptivas ligadas ao planejamento e gestão do solo. Um dos problemas atuais, segundo Warren, é o fato de o entendimento da corrupção estar ligado de maneira estática à interpretação de uma norma. Segundo o autor, idealmente, o entendimento para avaliação de situações corruptas deveria se basear mais nos princípios superiores que norteariam aquela norma do que na própria norma em si. Muitas vezes, temos leis contraditórias a eles, distanciando-se de princípios como transparência, democratização das decisões e publicidade dos atos.⁷²

A corrupção permite a predominância de interesses particulares no planejamento e gestão da cidade. Tal configuração, porém, apresenta incompatibilidades com instâncias de participação social efetivas. No intento de alguns atores em sobrepujar resistências e esvaziar tensões, espaços da gestão democrática da cidade podem ser moldados de forma a se tornarem ineficazes. “A participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns.”⁷³ Para Warren, a corrupção viola esse princípio democrático, pois, funcionando como mecanismo excludente, proporciona ganhos a um pequeno grupo em detrimento a um grupo maior na medida que os impede de participar das decisões coletivas:

Corruption does not imply normative disagreement fought out in public, but rather a corrosion of public norms by those who profess them. Corruption involves hypocrisy. For an elite (or group of individuals) to be corrupt in the democratic sense, it must both profess and violate the democratic norm of inclusion. Thus corrupt exclusion is distinguished by duplicity, a characteristic that implies not just the possibility of condemnation, but also the possibility of immanent critique: the corrupt can be called to account by their own standards. The duplicity condition also explains why corrupt decisions and actions in a democracy are always covert: they could not be justified in public – that is, to those affected – if they were to become known. Corruption of democracy is about actions being taken out of a public view, as a means of excluding those who have rightful claims to be included.⁷⁴

Já discutimos anteriormente como um alto grau de discricionariedade administrativa pode influenciar um sistema, deixando-o mais propenso à corrupção.

⁷² WARREN, M. E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 2, abr. 2004, p. 328-343.

⁷³ ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002, p. 2.

⁷⁴ WARREN, M. E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 2, abr. 2004, p. 333.

A redução do alcance do poder administrativo estatal e econômico do mercado pode ser efetivada na medida em que se reduz a discricionariedade administrativa. Isto significa que determinados atores que se encontram na posição de *tomadores de decisão* teriam seu escopo de atuação limitado por uma série de instrumentos.

Tais instrumentos, no âmbito dos sistemas de planejamento e gestão urbanos, que possuem essa natureza podem ser: (a) audiências públicas, que permitem a descentralização de decisões diretamente com a sociedade, por meio do compartilhamento de informações; (b) estudos de impacto, que atuariam quantificando e informando as consequências de implantação de determinado empreendimento, dando certa previsibilidade técnica ao processo;⁷⁵ e (c) conselhos gestores de políticas públicas, que possibilitam a participação da população na formulação de políticas sociais, permitindo à sociedade interferir em algum grau nas decisões políticas.⁷⁶

Interessante notarmos que, dentro dessa lógica de redução de discricionariedade administrativa, existe um objetivo de compartilhamento de decisões políticas pela sociedade *ao mesmo tempo* em que limita a possibilidade de grupos ou indivíduos conseguirem a obtenção de privilégios. A corrupção nos sistemas de planejamento e gestão urbanos muitas vezes precisa operar no sentido contrário, de forma com que aumente as possibilidades de tomadas de decisão concentradas em um indivíduo ou pequenos grupos.⁷⁷ Dessa forma, um maior número de atos consegue se materializar *à medida que* exclui determinados atores,⁷⁸ limitando o alcance da própria compreensão do ocorrido. Assim, publicidade e controle social seriam diminuídos *ao mesmo tempo* em que a discricionariedade aumentasse.

Essa opacidade procedimental, entretanto, não abrange todo o universo de atores. O compartilhamento assimétrico de informações privilegia determinados agentes em prejuízo de outros, como define Cappelletti. Desse modo, uma parte possuindo mais ou melhores informações do que outra pode influenciar o processo como um todo. Além disso, o poder de informações privilegiadas se refletiria em um maior poder econômico, gerando distorções no próprio mercado.

Em um ambiente com informações insuficientes ou até mesmo distorcidas, de que forma seria possível elaborar um julgamento sobre elementos e estratégias

⁷⁵ GUERRA, S. Discricionariedade técnica e agências reguladoras. In: OSÓRIO, F. M.; SOUTO, M. J. V. (Coords.). *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

⁷⁶ PUPO, S.; BUENO, L. M. M. Entre avanços e retrocessos: as contradições ou armadilhas da participação no planejamento urbano participativo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, maio 2012.

⁷⁷ CAPPELLETTI, M. *La Corruzione nel Governo del Territorio*. Salerno: Booksprint, 2012.

⁷⁸ WARREN, M. E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 2, abr. 2004, p. 328-343.

dentro de um processo de gestão e planejamento territorial? A falta de transparência de dados públicos e a dificuldade para seu acesso acarretam graves consequências para a formulação de análises críticas e propostas relacionadas ao território, ao mesmo tempo em que tornam a sociedade mais suscetível à manipulação, pois, como nos ensina Lafer, somente sabendo *como* são tomadas as decisões seria possível formar uma opinião sobre como gerir a coisa comum.

Na condição de possibilidade para um juízo correto, sem o qual não há liberdade de opinião, está a exigência de uma informação exata e honesta. Por isso, o direito à informação, tal como previsto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, está correlacionado à liberdade de opinião e de expressão, objetivando assim a igualitária participação na cidadania na esfera pública. E é por este motivo que, por obra do legado kantiano, no como são tomadas decisões numa democracia, o princípio de visibilidade do poder é constitutivo, pois permite a informação sem a qual todos não podem formar uma opinião apropriada sobre a gestão da coisa comum, para desta maneira, exercer o seu poder de participação e controle.⁷⁹

Esse modelo de desenvolvimento urbano permeado por práticas corruptas pode, em seu conjunto, acarretar desequilíbrios sociais, distorcendo os conceitos de igualdade, prejudicando a cidadania, possibilitando cisões, delineando grupos sub-bordinados e contribuindo para a permanência de suas condições socioeconômicas.

La práctica político-social que se deduce de esa desigualdad se verifica negativamente en la inversión de principios que se han aceptado comúnmente como fundamento de las relaciones democráticas. Así, la transparencia, que es base de una opinión pública libre, columna vertebral de la democracia, es sustituida por una creciente opacidad en los procedimientos y en la toma de decisiones. La participación activa de la ciudadanía se pretende sustituir por una aquiescencia centrada en la afonía social, esto es, en la renuncia a una crítica colectivamente efectiva y, en suma, a la resignación como modelo de convivencia con los poderes.⁸⁰

Dessa maneira, concordamos com Nye quando este afirma que a corrupção, além de tornar menos eficiente economicamente uma sociedade, a desestabiliza politicamente, colocando em risco sua capacidade administrativa.⁸¹ Sociedades

⁷⁹ LAFER, C. A Mentira: um capítulo das relações entre a ética e a política. In: NOVAES, A. (Org.). Ética. São Paulo: Companhia das Letras: Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

⁸⁰ ALCARAZ RAMOS, M. De la Corrupción Urbanística a la Corrupción de La Democracia. In: *El Estado de Derecho Frente a la Corrupción Urbanística*. Madrid: La Ley, 2007.

⁸¹ NYE, J. S. Corruption and Political Development. *The American Political Science Review*, 61, p. 417-27, 1967.

democráticas modernas tendem a preferir decisões baseadas em processos com algum tipo de participação popular. Com isso, garante-se maior legitimidade dos atos governamentais, aumentando sua eficiência e estabilidade política. Se tais preceitos são negados, abreviados ou deformados, pode-se argumentar que, nas cidades onde existe um alto grau de corrupção nos processos de planejamento e gestão, a própria falta de honestidade nas relações pode levar à deslegitimação do sistema. Nesse sentido, Warren defende que a própria corrupção significa uma ameaça à democracia. Em razão dela, perdem-se parte dos direitos políticos e a possibilidade de implementação de agendas coletivas e aumenta-se a dificuldade de representação, sendo o Estado capturado para fins privados.⁸²

5 Considerações finais

Neste trabalho, propusemo-nos a realizar um debate teórico a respeito de determinadas formas de controle territorial e suas consequências nos sistemas de planejamento e gestão urbanos. Examinamos a relação indissociável entre política e urbanismo, questionando as abordagens tecnicistas que não contêm por si o processo de corrupção urbanística. Ponderamos a seguir as oportunidades e fragilidades da participação popular nos processos de planejamento da cidade, contextualizando-os com mecanismos encontrados na literatura que trata da corrupção urbanística.

A revisão bibliográfica leva-nos a perceber que determinados modelos de negócios que lidam com o solo urbano são baseados em trocas corruptas. Estes necessitam que instâncias de participação social sejam ineficientes para evitar o dissenso e o controle social. Dessa maneira, níveis de discricionariedade administrativa seriam maiores em um dado sistema, aumentando a concentração de poder nas mãos de poucos atores, que, por sua vez, possibilitariam a concessão de privilégios para seus corruptores. Em consequência disso, os próprios instrumentos democráticos seriam ameaçados, tendo sua eficiência e legitimidade alteradas, diminuindo os direitos políticos do cidadão.

Os reflexos dessas práticas nos sistemas de planejamento e gestão no espaço urbano são diversos. Decisões não compartilhadas socialmente podem levar a distorções em investimentos públicos, favorecendo áreas e agentes com maior proximidade com aqueles que detêm o poder de decisão. Isso, por sua vez, determina uma menor eficácia de políticas públicas, diminuindo sua abrangência e aumentando a incapacidade do governo para responder a problemas sociais, aumentando a insatisfação e a instabilidade política e social.

⁸² WARREN, M. E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 2, abr. 2004, p. 328-343.

Land-use corruption, politics and participation: the social construction of cities

Abstract: The processes that form urban planning and management systems are filled with disputes by actors with diverse and sometimes opposites interests. The regulation resulting from these processes, such as zoning laws, land subdivision laws, urban perimeter laws and Master Plans drive the expansion, growth and valorization of urban areas. The possibility of interfering in the elaboration of these rules to generate private gains represents an attractive scenario for certain actors. This paper presents the results of a bibliographical review that discusses urban planning and management processes under the influence of land-use corruption, its relation with technical approaches and the fragility of instruments of popular participation. Referring to authors mentioned above, the idea of the close link between social construction and Brazilian cities is taken up again. The analysis points out arguments demonstrating the inextricable relationship between urbanism and politics.

Keywords: Land-use corruption. Urban planning. Social participation. Urban law.

Referências

ALCARAZ RAMOS, M. De la Corrupción Urbanística a la Corrupción de La Democracia. In: *El Estado de Derecho Frente a la Corrupción Urbanística*. Madri: La Lei, 2007.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

ARTIGO 19. *Os cinco anos da Lei de Acesso à Informação: Uma análise de casos de transparência*. 2017. Disponível em: <http://artigo19.org/?p=11599>. Acesso em: 2 fev. 2019.

ATLAS DA NOTÍCIA. 2017. Disponível em: <https://www.atlas.jor.br/atlas1/>. Acesso em: 2 fev. 2019.

AVRITZER, L. Reforma política e participação no Brasil. In: *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 35-44.

AYDOS, E. D. O processo de planejamento e o papel do analista de políticas do governo. In: TOLEDO, A. H. P.; CAVALCANTI, M. (Org.). *Planejamento urbano em debate*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

BERNARDINI, Sidney Piochi. Regulação às avessas? Uma análise sobre a legislação urbana. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 609-634, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3911>.

BORGES, L. B. O.; SILVA, J. M. P. Corrupção urbanística em sistemas de planejamento e gestão urbanos: um estudo de caso. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180056. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.002.A006>.

BRASIL. *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. Brasília, jul. 2001.

CAMPIGLIO, L. Le relazioni di fiducia nel mercato e nello stato. In: ZAMAGNI, S. (a cura di). *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*. Bologna: Il Mulino, 1993.

CAPPELLETTI, M. *La Corruzione nel Governo del Territorio*. Salerno: Booksprint, 2012.

- CARVALHO, H. M. *Introdução à Teoria do Planejamento*. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976. p. 30-32.
- CHIODELLI, F.; MORONI, S. Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice, *Town Planning Review*, 86, 2015, p. 437-455.
- DA MATTA, R. *A Casa e a Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- DA MATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DAVIDOFF, Paul. Advocacy and pluralism planning. In: STOUT, Frederic; LEGATES, Richard. *The city reader*. Routledge, 2011.
- MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003.
- MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Editora Vozes Limitada, 2017.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- FAORO, R. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.
- FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: Simpósio "Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização", Bauru. *Anais*. Bauru: UNESP/SESC, 2005.
- GARDINER, J. A.; LYMAN, T. R. Decisions for Sale: Corruption and reform in land use and Building regulation. *The University of Michigan Press*, 1978.
- GOTTDIENER, M. O setor imobiliário e o planejamento urbano: controle, gestão ou desregulação. *Revista Pólis*, São Paulo: Instituto Pólis, n. 27, 1996, p. 17-26.
- GUERRA, S. Discricionariedade técnica e agências reguladoras. In: OSÓRIO, F. M.; SOUTO, M. J. V. (Coords.). *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.
- HEALEY, P. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. 2. ed. New York: Palgrave MacMillan, 2006.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Edição comemorativa 70 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- HOLSTON, J. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Trad. Cláudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- IGLESIAS, F. Introdução. In: *Urbanismo y Democracia: alternativas para evitar la corrupción*. Madrid: Fundación Alternativas, 2007.
- LAFER, C. A Mentira: um capítulo das relações entre a ética e a política. In: NOVAES, A. (Org.). *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras; Secretaria Municipal de Cultura, 1992.
- MATTOS, L. P. Limitações Urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2001. p. 55.
- NYE, J. S. Corruption and Political Development. *The American Political Science Review*, 61, p. 417-427, 1967.
- SINGER, P. Uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

- PRESTES, V. B. *Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- PUPO, S.; BUENO, L. M. M. Entre avanços e retrocessos: as contradições ou armadilhas da participação no planejamento urbano participativo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, maio 2012.
- ROLNIK, R. *A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- ROLNIK, R. Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo ainda em construção. *Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social*, PUCCAMP, 2000.
- ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, nov. 2009.
- RUGGIERO, V. *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*. Torino: Bollati Boringhieri, 1996.
- SANTINO, U. La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della máfia. In: FIANDACA, G.; COSTANTINO, S. (a cura di). *La mafia, le mafie*. Roma-Bari: Laterza, 1994.
- SANTOS, M. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.
- SCHWARTZ, R. As ideias fora do lugar. In: *As ideias fora do lugar*. ensaios selecionados. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2014.
- SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 5. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2015.
- SCIARRONE, R. Il capitale sociale della mafia. Relazioni esterne e controllo del territorio. *Quaderni di Sociologia*, 18, p. 51-72, 1999.
- SILVA, J. A. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- SILVA, J. M. P. *Desenho como Questionamento: distintas dimensões de planos e projetos urbanos*. 1. ed. Rio de Janeiro: FAUFRJ; São Paulo: PUC-Campinas, 2017.
- SPAROVEK, G.; LEONELLI, G. C.; BARRETO, A. G. O. P. A linha imaginária. *Revista do Instituto Polis*. O Planejamento do município e o território rural, São Paulo, 2004.
- TAYLOR, N. *Urban Planning Theory since 1945*. London: Sage Publications, 1998.
- TRIBE, L. H. Policy Science: analysis or ideology? *Philosophy and Public Affairs*, v. 2, n. 1, p. 66-110, 1972.
- TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, 42, 2005.
- VAINER, C. B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 9, maio 2007.
- VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 1998.
- VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: http://www.flavioillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 31 mar. 2016.
- WALSH, A. H. *The urban challenge to government; an international comparison of thirteen cities*. Nova Iorque: Praeger, 1969.
- WARREN, Mark E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 2, abr. 2004, p. 328-343.

WEBBER, Melvin M. Comprehensive Planning and Social Responsibility: Toward an AIP Consensus on the Profession's Roles and Purposes. *In: FALUDI, Andreas. A reader in planning theory.* Elsevier, 1963.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BORGES, Leonardo Beraldo de Ornellas; SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. Corrupção urbanística, política e participação: a construção social da cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 113-138, jul./dez. 2018.
