

Da articulação das políticas como diretriz constitucional: reflexões sobre uma coordenação democrática de planejamento e serviços urbanos regionais

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Doutora em Direito Econômico. Professora de Direito Administrativo e Legislação Urbana e Ambiental da Universidade Federal do Ceará. Coordenadora Regional do IBUD. Diretora do IBDA.

Resumo: Com o avanço irredutível da urbanização, ainda que a pandemia tenha modificado o padrão citadino de ocupação, o planejamento participativo e o ordenamento territorial dos serviços públicos se apresentam como elementos imprescindíveis para gestões públicas comprometidas com a promoção do direito à cidade para seus habitantes e transeuntes. Ao tratar da organização dos espaços habitáveis para cidades sustentáveis e inclusivas, todas as intervenções envolvem estruturação de serviços, atuação transparente e gestão dialógica participativa, bem como a definição de custos que tenham a pessoa humana como referência. O artigo propõe, em destaque, uma mudança de tratamento relacionada à questão do solo urbano, em que a acumulação de terras, protegida pela cultura individualista e liberal, tem inviabilizado um projeto de comunidade urbana justa, sugerindo que a articulação democrática coordenada de políticas urbanas seja um elemento a ser reconhecido e exercitado para a melhor distribuição, no espaço urbano, de habitação, serviços como o transporte público, atividades econômicas e sociais, os quais constroem a cidade funcional para todas e todos, como prevê a Constituição. Depois de 20 anos de Estatuto da Cidade, ainda estamos em luta para que as instituições, o mercado e a sociedade civil respeitem e realizem suas previsões, diretrizes e instrumentos para que as cidades possam ser territórios mais justos.

Palavras-chave: Política urbana. Serviços urbanos. Estatuto da Cidade. Direito à cidade.

Sumário: 1 Introdução – 2 Sobre ordenamento territorial e direito à cidade – 3 Um destaque analítico para alguns elementos fundamentais e o direito à cidade – 4 Da articulação das políticas como diretriz para o direito à cidade – 5 Considerações sobre o tema tratado – Referências

1 Introdução

A vida na cidade é uma vida partilhada, ainda que tal percepção não seja percebida pelo indivíduo urbano, sempre tão envolvido com suas demandas pessoais, dificuldades, deslocamentos, sem olhar para o lado e exercitar a solidariedade interdependente. A partilha dos espaços, que ocorre sem ser percebida, pode ser tutelada pelas ações do poder público a partir do diálogo com os grupos sociais em seus territórios, as quais ensejam técnicas de gestão social e organização de

atividades, diante de recursos escassos, e de bens públicos, de tal maneira que favoreça o máximo de uso socialmente múltiplo e justo, com o mínimo de custo à sociedade.

As políticas públicas são fundamentais para a efetivação dos direitos garanti- dores de uma vida condigna e saudável, debate recorrente na defesa de um Estado mais atuante e eficiente em responder às necessidades da população brasileira. A urgência dessa atuação apresenta-se cada vez mais importante diante do contexto atual. Sua relevância se agiganta devido à pandemia de COVID-19, doença viral, também chamada de SARS-CoV-2, que tem assolado o mundo, ceifando vidas humanas por sua veloz capacidade de propagação.

Tendo em vista a pressão das inúmeras crises contemporâneas e, em especial, pela crise sanitária é que o conjunto de decisões formuladas por atores públicos, apresentadas por meio de programas de ações resultantes de um planejamento, deve estar direcionado à realização de objetivos sociais e econômicos que possam solucionar ou prevenir a piora na condição de vida das cidades,¹ de tal forma que, sobre essa questão, é preciso avançar no âmbito das políticas urbanas locais e regionais. As mesmas, materialmente conectadas pelos objetos que lhes correspondem, podem trazer mais funcionalidade social e promover direito à cidade.

Sob tal perspectiva, para garantir resultados em um ambiente urbano e de regionalização, com diferentes usos, ocupações e fluxos pendulares de deslocamento, se faz necessário compor o elemento gestor de coordenação e sistematização, de maneira a promover direito à cidade.²

Dessa forma, o artigo defende que, em face da Constituição e do Estatuto da Cidade, a coordenação entre as diversas políticas urbanas não pode se concentrar somente no âmbito territorial dos municípios, solicitando uma interação regional que o texto constitucional previu ao apontar a competência da União para a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.³

¹ Sobre essa assertiva, ler as ideias de Maria Paula Dallari e Vanice Regina Lírio do Valle: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 30; VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 36.

² AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virginia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.); LAGO, Luciana Corrêa; AZEVEDO, Sergio; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Colabs.). *Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 103-115.

³ Art. 21. Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

2 Sobre ordenamento territorial e direito à cidade

Com o avanço irreduzível da urbanização, ainda que a pandemia tenha modificado o padrão de ocupação, o planejamento e o ordenamento territorial se apresentam como elementos imprescindíveis à promoção do direito à cidade e do desenvolvimento humano para seus habitantes. Assim sendo, como a atividade urbanística é delineada por meio de planejamento e políticas públicas, gerais e específicas, que tomam forma com a planificação e suas consequentes ações administrativas, é necessário reconhecer que sua materialização complexa requer ações pontuais de maneira sistêmica e coordenada.

Ao tratar da organização dos espaços habitáveis para cidades sustentáveis e inclusivas, todas as intervenções envolvem estruturação, atuação transparente e gestão participativa, levantamento e definição de custos que tenham a pessoa humana como referência, bem como a elaboração de procedimentos de controle social, os quais, sem coordenação, não alcançam resultados de coesão e desenvolvimento humano.

A sustentabilidade continua presente nos debates sobre o direito à cidade e permeia todo o texto da Nova Agenda Urbana, apresentado ao final da HÁbitat III, em 2016, sem inovar em considerações que permitam avanço na postura dos atores globais urbanos, senão a de provocar e reforçar a necessária mudança de comportamento que caracteriza a urbanização no mundo, em especial na América Latina.

Um dos fios condutores para a elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento urbano indica reorientar a maneira como se planeja, planifica, se deve administrar, aplicar recursos e gerenciar cidades no sentido de torná-las acessíveis e funcionais a toda a população, o que impõe o dever de respeitar sua diversidade humana e cultural.⁴

O dinamismo econômico e social presente nas cidades e regiões se apresenta sob a forma de uma heterogeneidade de demandas que carecem de respostas multifacetárias para que se consiga alcançar resultados positivos de urbanização com adequação da moradia, o que solicita novas dinâmicas para o planejamento social e as políticas públicas urbanas.⁵ A ampliação de tais ações do local para o regional, em um movimento de cooperação e coordenação de ações, implica em tratar não somente sobre unidades habitacionais ofertadas entre localidades, mas sobre a questão da adequação e dignidade a ser usufruída.

⁴ ONU HÁBITAT. *Nueva agenda urbana*. Disponível em: www.habitat3.org. Acesso em: abr. 2021.

⁵ COCCO, Giuseppe. A mobilização democrática das metrópoles: entre a brasilianização do mundo e devir-cidade das favelas. In: KLINK, Jeoren (Org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010. p. 66-68.

As políticas públicas e as práticas urbanísticas têm papel efetivo na meta de conduzir as cidades à sua funcionalidade sustentável.⁶ Para que seja possível abarcar tais tarefas de maneira efetiva, deve-se considerar o formato específico destinado à ocupação e uso do solo urbano, em aglomerados urbanos/metropolitanos e sua componente físico-urbanística, de forma a relacioná-lo com: a disponibilidade de insumos para seu funcionamento, tais como o acesso à água e energia; o destino e tratamento de resíduos; o grau de possibilidades para a mobilidade da população no espaço urbano/rural; a oferta e o atendimento às necessidades da população por equipamentos sociais e serviços, bem como a qualidade dos espaços públicos circuláveis.

Dessa forma, os elementos que compõem um sistema urbano local devem, para se garantir promoção de acesso à cidade e às suas devidas funcionalidades, estar adaptados ao uso que se espera fazer daquele espaço.⁷ Sua estruturação adequada deve corresponder à possibilidade de conexão com as redes de serviços gerais, evitando uma dispersão ineficiente e custosa dos deslocamentos, bem como que seu exercício autônomo impacte na cidade e seja ao mesmo tempo ineficaz e de difícil controle.⁸

Toda coordenação de políticas urbanas deve ter essa finalidade, de tal forma que a relação com as demandas surgidas possa estar conectada à estrutura existente, tendo em vista que os deslocamentos feitos por pessoas e cargas superam as linhas divisórias territoriais. A integração com a malha urbana é uma condição para a funcionalidade dos serviços públicos e da cidade em si⁹ e, quando se trata de moradia e mobilidade, apresenta-se com uma função ainda mais ampla do que a questão própria dos serviços de transportes públicos indispensáveis, seja a questão social, econômica, política ou cultural.

Reitera-se que a função da mobilidade é garantir a conexão de um lugar a outro de maneira segura. É a possibilidade, em determinado espaço de tempo e sob condições adequadas, de deslocar-se em busca de algo que se deseja ou necessita. A depender da localidade, o encontro com o meio urbano denso depende de um suporte caro, que garanta a interface entre os locais de partida e de chegada.¹⁰

⁶ Juárez Freitas aborda a dimensão social da sustentabilidade, no sentido que não seria possível admitir um modelo excludente que negasse o desenvolvimento de maneira consentida e negligenciada, cabendo fazer frente à pobreza com medidas positivas e compensatórias que possam reequilibrar a desigualdade. FREITAS, Juárez. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 55-57.

⁷ CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979. p. 315.

⁸ MANSO, Maria Del Carmen de Guerreiro. *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y em situación de urbanizado*. Madrid: Iustel, 2011. p. 101-103.

⁹ Idem, p. 104.

¹⁰ ALFONSO, Luciano Parejo. *La construcción del espacio: una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015. p. 132-135.

A prestação do serviço de transporte público deve atender às necessidades da população.

Assim, toda política de ordenação do território, urbano e rural, local ou regional, deve se dar em função das necessidades presentes e futuras de seus habitantes, em escalas dimensionadas que devem promover condições humanas de desenvolvimento e proteção aos recursos ambientais, apostando em um modelo de território socialmente responsável.

A exigência da integração corresponde à condição que se quer determinar à urbanização existente, que, sob a égide dos princípios constitucionais, deve ser inclusiva e garantidora de uma adequada gestão urbano ambiental, em que planos urbanísticos vinculem as distintas políticas junto aos vários níveis de atuação político-administrativa.

Determinadas regiões do país, em formato metropolitano ou não, compreendem municípios com funções complementares, embora de gestão independente e, muitas das vezes, com capacidades financeiras desiguais. As características das demandas sociais e de infraestrutura urbana são localizadas, mas também podem surgir da relação entre municípios, fazendo com que suas soluções extrapolem limites político-administrativos, equacionando-se em uma escala regional.

Ainda se faz necessário destacar que o espraiamento territorial pela urbanização descentralizada, resultado de políticas de planejamento urbano distantes de princípios integradores, cria situações para determinadas comunidades, que passam a ter mais proximidade com a zona urbana de determinado município, diverso daquele em que estão localizadas, gerando dificuldade no atendimento satisfatório de suas demandas.¹¹ Tal situação exemplifica a importância de políticas voltadas à mobilidade urbana serem integradas por meio da planificação e gestão territorial regional, incluindo a gestão do transporte público aos outros modos de deslocamento possíveis, propiciando níveis de acessibilidade adequados e homogêneos em todo o território.

Com a aposta feita nos centros urbanos, vistos como a grande possibilidade de desenvolvimento para a humanidade, fonte de soluções dos problemas que se enfrentam, a urbanização planejada para atender às questões socioeconômicas e gerida de maneira participativa é elementar para alcançar melhores condições de vida e de bem-estar, de maneira sustentável, incorporando definitivamente a relação entre funcionalidade social e cidade.¹²

¹¹ GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2006. p. 242. Disponível em: http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/IPEA_2006-Políticas_sociais-%20acompanhamento_analise-12.pdf#page=244. Acesso em: abr. 2021.

¹² ONU HÁBITAT. *Nueva agenda urbana*. Disponível em: www.habitat3.org. Acesso em: abr. 2021.

Diante da descrição feita pela Nova Agenda Urbana, um modelo diferente de planejamento urbano deve germinar, embasado na cooperação e coordenação administrativa, com a interação entre os territórios urbanos e rurais, em uma perspectiva regional, com a planificação para a mobilidade sendo vista como um instrumento conector dos espaços circuláveis.

Tais relações entre entes da federação, entre regiões metropolitanas, entre bairros e distritos de um mesmo município, são a razão de ser da funcionalidade social da cidade, que pode também ser aplicada como função social da região, solicitando uma nova geração de políticas que reconheçam os problemas de espacialidade e território, aqueles que consomem as condições de sociabilidade e moradia entre diferentes segmentos sociais, fragmentando as cidades com contrastes socioeconômicos por níveis de urbanização que impactam, de toda forma, no ambiente natural e construído, na (im)possibilidade de usufruto da cidade e no orçamento municipal para fazer frente às demandas por serviços e infraestrutura.¹³

É possível verificar que a necessidade de manter a coordenação de políticas públicas para uma boa gestão urbana tem dois níveis de atuação: aquele relacionado ao âmbito local, ao território do município, e o que diz respeito à questão regional na qual está inserido o ente federativo. Para as questões locais, a coordenação de esforços é condição para que se verifique a eficiência da atuação administrativa na área urbana, em uma perspectiva que vai além da obediência às previsões legais sobre ordenamento, uso e ocupação territorial.

As cidades, compostas de estruturas e infraestruturas para atender aos serviços urbanos e à funcionalidade que dela se espera, existem moldadas pelas necessidades de seus cidadãos, marcadas pela rapidez, pelo conjunto de serviços, pela tecnologia, pelas distâncias e, também, pelo sentido de aglomeração com comodidades e promessa de desenvolvimento.

Cabe reforçar, por conseguinte, que a gestão democrática e integrada do solo urbano e a distribuição social dos espaços, do mobiliário urbano, são instrumentos que auxiliam na redução das distâncias a serem percorridas, promovendo o acesso aos direitos fundamentais. O controle social tem que ser instituído, pois a sociedade é, antes de tudo, a principal interessada no sucesso das políticas públicas e das ações que delas derivam.

¹³ BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. *Metrópoles e o desafio urbano frente ao meio ambiente*. São Paulo: Blucher, 2010. p. 19-21.

3 Um destaque analítico para alguns elementos fundamentais e o direito à cidade

Na perspectiva da composição de serviços para moradia adequada, chama-se a atenção para a mobilidade relacionada à noção da rede urbana, surgida com a função específica de auxiliar na circulação e distribuição espacial de matérias-primas, objetos, pessoas, atendendo às necessidades locais, mas condicionada pelas infraestruturas adicionadas ao território, sistemas necessários às atividades de produção.¹⁴

Os movimentos de troca e distribuição de produtos se fazem por meio das cidades, envolvendo as necessidades dos cidadãos, inerentes e intermediárias, bem como toda ordem de serviços, solicitando um nível ampliado de coordenação e gestão de políticas e ações. Entre cidades maiores e menores, seja em população, recursos de toda ordem, ou extensão territorial, há trocas que Milton Santos apontou como desiguais e exploratórias de umas pelas outras, condicionadas e condicionantes dos sistemas urbanos,¹⁵ que, por sua vez, estão definidos juridicamente, com competências específicas, limites de atuação, responsabilidades idênticas em condições econômicas e sociais desiguais.

Diante do destaque às cidades em rede, bem como da urbanização que coloca as cidades na condição elementar de espaços ideais para a produção e o consumo, se faz necessário estruturar tais ambientes de maneira que se garanta a eles funcionalidade social. Cidade funcional é aquela que possibilita o exercício das atividades inerentes à condição urbana, de realização dos interesses e direitos, bem como permite que haja desenvolvimento sustentável, o que inclui ofertas de unidades habitacionais adequadas, trabalho, acesso a serviços públicos, segurança, lazer, cultura e possibilidade de livre circulação.

Essa definição se agregou a outra característica apontada pela Nova Carta de Atenas, de 1998: a da cidade coerente. Junto à definição de que as cidades sejam promotoras do bem-estar coletivo e prósperas em desenvolvimento, defenderam-se a construção e a reorganização de cidades em rede, funcionais e coerentes com o futuro que se quer alcançar. A coerência adicionou e reforçou a sustentabilidade sob outro rótulo.

As regiões metropolitanas, bem como cidades espacializadas e interligadas por características e necessidades comuns, podem ser incluídas na concepção da coerência, por contingência ou natureza das relações estabelecidas entre os municípios. Tais cidades, inclusas em uma mesma região, formalizada ou não, dependem efetivamente de políticas integradoras e sistematizadas de desenvolvimento

¹⁴ SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2002. p. 263.

¹⁵ SANTOS, Milton. *Economia Espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Edusp, 2014. p. 145-147.

humano e de ações articuladas, com ampla participação popular, próprias de uma gestão capaz de atender às necessidades de seus cidadãos.

No que diz respeito à participação popular, não é possível tratar de políticas urbanas e regionais sem sua presença em todo o processo de planejamento, que tem por princípio natureza articuladora e democrática na perspectiva constitucional de 1988.¹⁶ A participação popular na condução de gestões públicas é uma condição para uma sociedade desenvolvida avançar, um instrumento de democratização que possibilita aos interessados atuar no direcionamento das decisões sobre a planificação da cidade, bem como no controle das ações eleitas, de caráter público ou não, mas sempre com resultados reflexivos para a coletividade.¹⁷

A elaboração de políticas públicas, com o fito de modificar e (re)organizar os espaços urbanos, resulta de um tipo de planejamento que deve ter como objetivo estruturar planos sistemáticos, urbanos ou regionais, de inclusão social e econômica. Tais planos devem ocorrer com ampla participação popular, condição material (dada a possibilidade de legitimação das decisões a serem tomadas) e formal para sua aprovação, com previsões específicas no Estatuto da Cidade e, de maneira mais genérica, no Estatuto da Metrópole.¹⁸

Dessa forma, cabe ainda destacar que a função pública de organizar os espaços habitáveis, locais e regionais, de forma coerente, se apresenta na legislação brasileira sob a égide de princípios de justiça social, coesão territorial, solidariedade, sustentabilidade, divisão dos ônus e benefícios, função social da propriedade e da cidade, delineando o dever procedimental de urbanizar.

A atuação coordenada precisa se dar em face da concentração de pessoas, de suas condições socioeconômicas, da vocação econômica local e regional, das necessidades de deslocamentos e transportes de bens, dos recursos e infraestruturas existentes e mecanismos necessários aos desafios identificados.

¹⁶ CALDEIRA, Renata Freitas Carvalho; MARQUES, Sabrina Durigon. Participação democrática nas políticas de interesse social no Distrito Federal: a efetividade da participação no Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social no Distrito Federal. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, ano 5, n. 8, jan./jun. 2019, p. 165-199.

¹⁷ BENITEZ, Mariano López; ALBORNOZ, Antonio Jimenez-Blanco Carrillo de. *In: PUIG, Manuel Rebollo (Coord.) Derecho Urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*. Madrid: Lustel, 2007. p. 58-60.

¹⁸ Art. 7^a Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2^a da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas: I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; [...] V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum. BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: abr. 2021.

A circulação é uma função social a ser garantida no âmbito dos municípios e das regiões por meio de políticas públicas de mobilidade, com diretrizes e princípios que destacam integração de políticas, de modais e promoção do desenvolvimento com a mitigação de custos ambientais, sociais e econômicos. Para que se estruturam ações de intervenção social para a mobilidade, os destinatários de tais programas ou políticas devem ser identificados por seus interesses e direitos, dependentes, em âmbito local e regional, dos deslocamentos a serem executados.

As pessoas, físicas e jurídicas, com interesses legítimos diversos, carecem da circulação de maneira acessível para fazerem jus aos seus misteres pessoais, bem como às exigências de mercado, das mais primárias às mais complexas. O direito à liberdade de ir e vir, bem como o direito ao desenvolvimento, se materializa, também, por meio de política de mobilidade que possa promover igualdade de condições no acesso não somente aos espaços da cidade, mas, também, à região na qual está localizada.

4 Da articulação das políticas como diretriz para o direito à cidade

A articulação de políticas urbanas e regionais deve estar embasada no planejamento para o desenvolvimento urbano inclusivo, inserindo a cidadania definitivamente na agenda. No entanto, é preciso ter cuidado para não tratar de questões como a necessidade de deslocamentos acessíveis de forma linear diante das características diversas que possuem os territórios, bem como de seus indicadores históricos, econômicos, sociais e políticos.¹⁹ A integração deve se dar para reduzir as diferenças regionais que maltratam a população e o meio ambiente.

O núcleo de toda e qualquer construção de políticas públicas urbanas e regionais, em um Estado Social, deve estar marcado pela finalidade de reduzir desigualdades sociais, econômicas e territoriais, naquilo que compete a cada um dos espaços. O risco de uma ação coordenada desconsiderar a diversidade e demanda específica do urbano, do rural e do regional seria o de tomar as questões existentes sem uma análise dimensional, que inclui o processo de desenvolvimento ou não no qual estejam inseridos.

A defesa da coordenação das políticas foca no avanço para além do atendimento às demandas reprimidas, ação insuficiente diante dos déficits regionais. Sempre que se falar em políticas públicas, também se está a falar de planejamento e planificações, os quais exigem de seus atores um comportamento reflexivo

¹⁹ CARLEIAL, Liana. O Desenvolvimento Regional e o local: o que ainda pode ser dito? In: PINHEIRO, Valéria; MORAIS, José Micaelson Lacerda; PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). *Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável*. Crato: URCA, 2014. p. 8-10.

sobre a realidade atual, bem como um olhar para o futuro dada a necessidade de programar-se.

Pensar a articulação de tais políticas exige saber e definir como cada local contribui territorialmente para a economia e avanços sociais, envolvendo a necessária ampliação da participação popular. Se o objetivo é promover desenvolvimento, é, em verdade, garantir a promoção e aproveitamento de vantagens que possam melhorar a qualidade de vida das pessoas em torno de um crescimento econômico sustentável,²⁰ considerando as múltiplas escalas sociais e territoriais. Tal condição tem grande significado para a definição das políticas de promoção do direito à cidade.

Cabe reforçar que as mudanças que se pretende atingir para atender às demandas relacionadas aos deslocamentos acessíveis de pessoas e cargas em âmbito local/regional têm uma íntima relação com a melhora na prestação do serviço público e da estruturação do domínio público, sem se confundir com o planejamento e a política pública para a mobilidade.²¹ São momentos diferentes, que merecem um olhar específico para cada um deles. Aqui se está a tratar de contornos sobre planejamento e políticas urbanas e regionais defendendo a necessidade de coordenação, dada a amplitude de reflexos na vida do cidadão.

A ação administrativa se dá inserida em um rol determinado de políticas que visam à promoção de direitos urbanos previamente estabelecidos, ofertando condições materiais imprescindíveis ao aprimoramento da vida em sociedade.²² No caso do serviço de transporte coletivo, que deve ser prestado de forma adequada aos fins a que se destina, funciona quando garante à população o acesso a espaços, bens e outros tantos serviços, comodidades e realizações sociais que lhe afiançam um caráter fundamental.²³ Nesse sentido e diante de um contexto de dimensões espaciais urbanas e regionais, o planejamento urbano é indispensável, mas não qualquer planejamento, aquele voltado à concretização do acesso às funcionalidades sociais e redução das desigualdades na cidade, mirando na promoção de justiça socioeconômica.

Para que seja possível promover desenvolvimento humano, é necessário assegurar ações administrativas inclusivas, vinculadas a políticas que, em âmbito regional, devem ter alinhamento com o mesmo objetivo. Em se tratando de questões

²⁰ KRONENBERG, Denise. Desenvolvimento local sustentável: atores e estratégias de promoção dos territórios. In: PINHEIRO, Valéria; MORAIS, José Micaelson Lacerda; PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). *Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável*. Crato: URCA, 2014. p. 20-21.

²¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 12-13.

²² MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 53-55.

²³ HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2014. p. 496-498.

urbanas, é promover o acesso ao direito à cidade sob a perspectiva de uma política de desenvolvimento regional estruturada em órgãos e entidades, servidores qualificados e vocacionados a tal mister.

Ao insistir na ideia de coordenação de políticas urbanas e regionais destacando, em especial, a organização de uma política de mobilidade, que age integrando o território de uma cidade ou de uma região, não se desconsideram as competências federativas definidas constitucionalmente, mas se demonstra que a regionalização representa “uma união de esforços em torno de um objetivo comum”.²⁴

A Nova Agenda Urbana, desenhada no âmbito de representativos debates internacionais e nacionais, reafirma a importância da democracia social e da necessidade de investimentos em gestão compartilhada e participativa; além disso, não pode ser desconsiderada, pois é um documento direcionador das posturas políticas institucionais para os países participantes da Conferência Hábital III, promovida pela Organização das Nações Unidas – ONU.

Os princípios estruturantes do documento reforçam o cooperativismo como uma perspectiva para o futuro, diante da escassez dos recursos dos quais depende o ser humano. Nesse sentido, recomenda que as ações de cunho territorial avancem além dos limites administrativos. A coordenação de esforços deve assumir um debate que envolve a necessidade da gestão integrada do solo, promovendo articulações que precisariam ir além dos arranjos políticos existentes.

No caso do Brasil, essa proposta pode ser assumida como a busca pelo aperfeiçoamento do modelo federativo, confrontando as diferenças a partir de diálogos que tenham como objetivo a melhoria nas condições de acesso aos deslocamentos e ao desenvolvimento sustentável. Uma gestão compartilhada com todos os segmentos e instituições envolvidas estabelece parcerias, legitima as decisões administrativas e fortalece a democracia.²⁵

Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole prevê regras para a política nacional de desenvolvimento regional, o plano de desenvolvimento urbano integrado, bem como a governança interfederativa, que trata como o “[...] compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.²⁶ Estão ainda expressamente identificados princípios como a prevalência do interesse comum

²⁴ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana: instituição e gestão contemporânea, dimensão participativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 29.

²⁵ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana: instituição e gestão contemporânea, dimensão participativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 28-30.

²⁶ Ver artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: abr. 2021.

sobre o local, a gestão democrática da cidade e a busca pelo desenvolvimento sustentável, com o objetivo de balizar as relações entre os entes.

A complexidade social resulta em um sistema urbano complexo, que, ao lado dos déficits estruturais, persiste, ainda que de maneira pouco sustentável. Dessa forma, se faz importante o compartilhamento de reflexões, busca de soluções, deveres, promoção de valores e princípios como equidade, distribuição de ônus e benefícios, mitigação de impactos ambientais, tanto quanto a promoção dos direitos do cidadão.²⁷

Com os gestores locais enfrentando desafios sanitários, políticos, sociais, ambientais e financeiros, tais enfrentamentos levam à reflexão sobre o quanto o planejamento estratégico social urbano pode se constituir num instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional. No entanto, é preciso superar questões materiais, ideológicas desencontradas da Constituição e territoriais, muito mais do que impedimentos legais.

O formato de um ideal comum para a urbanização mundial auxilia na construção de alguns consensos e distribuição de tarefas em torno de questões como proteção ambiental, habitações adequadas, saneamento, água potável e mobilidade, que têm sido ofertadas em condições desiguais e, muitas vezes, adversas em um mesmo território. Nesse cenário de contradições e apelos à competitividade das cidades, defendem-se o direito à cidade e a construção igualitária de um futuro comum, em que a mobilização de propostas conjuntas referencia e instrumentaliza o planejamento para uma gestão democrática urbana, incluyente e sustentável.

5 Considerações sobre o tema tratado

Entende-se que a necessidade de manter a coordenação de políticas públicas para uma boa gestão urbana tem que ser observada, ao menos, sob dois níveis de atuação: aquele relacionado ao âmbito local, ao território do município, e o que diz respeito à questão regional na qual está inserido o ente federativo. Para as questões locais, a coordenação de esforços é condição para que se verifique a eficiência da atuação administrativa na área urbana, em uma perspectiva que vai além da obediência às previsões legais sobre ordenamento, uso e ocupação territorial. Qualquer modelo de gestão que se pretenda constituir em um meio de desenvolvimento humano sustentável precisa voltar os olhos para o que realmente a sociedade brasileira é (e, por consequência, ao que o Estado deve prover).

²⁷ SILVA, Solange Teles da. Direito e Mobilidade Urbana Sustentável. In PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lillian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). *Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade*. São Paulo: Ponto e Linha, 2016, p. 77-80.

A administração pública é reflexo da sociedade civil na qual está inserida. Sem mudar os esquemas mentais, não há como alterar a sistemática de atuação das instituições e a desigualdade socioespacial e econômica. Sendo assim, as gestões urbanas requerem, em especial, uma mudança de tratamento relacionada à questão do solo urbano, em que a acumulação de terras, protegida pela cultura material e jurídica individualista e liberal, tem inviabilizado um projeto de sociedade urbana comum, dificultando a melhor distribuição, no espaço urbano, de habitação, serviços, atividades econômicas e sociais, dos quais depende a cidade funcional. Os deveres relacionados aos limites do uso da propriedade imobiliária pelo princípio da função social devem ser impostos em razão das atividades e usos que lhe podem ser dados, cabendo um equilíbrio na tentativa de evitar externalidades negativas, possivelmente geradas, e dos benefícios coletivos e individuais no espaço da cidade e em face dos serviços públicos. Esses objetivos estão implícitos e explícitos no Estatuto da Cidade e cabe às instituições, ao mercado e à sociedade civil observá-los, respeitá-los e realizá-los.

From the articulation of policies as a constitutional guideline: reflections on a democratic coordination of regional urban planning and services

Abstract: With the irreducible advance of urbanization, even though the pandemic has changed the city's pattern of occupation, participatory planning and the territorial ordering of public services are essential elements for public administrations committed to promoting the right to the city for its inhabitants and passersby. When dealing with the organization of living spaces for sustainable and inclusive cities, all interventions involve structuring services, transparent action and participative dialogic management, as well as the definition of costs that have the human person as a reference. The article proposes, in emphasis, a change of treatment related to the issue of urban land, in which the accumulation of land, protected by individualistic and liberal culture, has made a project of a fair urban community unfeasible, suggesting that the coordinated democratic articulation of urban policies be an element to be recognized and exercised for a better distribution, in the urban space, of housing, services such as public transport, economic and social activities, which build a functional city for everyone, as provided for in the Constitution. After 20 years of the City Statute, we are still fighting for institutions, the market and civil society to respect and carry out their forecasts, guidelines and instruments so that cities can be fairer territories.

Keywords: Urban Policy. Urban services. City Statute. Right to the city.

Referências

ALFONSO, Luciano Parejo. *La construcción del espacio: una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015. p. 132-135.

AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virginia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.); LAGO, Luciana Corrêa; AZEVEDO, Sergio; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Colabs.). *Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004, p. 103-115.

- BENITEZ, Mariano López; ALBORNOZ, Antonio Jimenez-Blanco Carrillo de. *In: PUIG, Manuel, Rebollo (Coord.). Derecho Urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*. Madrid: Lustel, 2007. p. 58-60.
- BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. *Metrópoles e o Desafio Urbano frente ao Meio Ambiente*. São Paulo: Blucher, 2010. p. 19-21.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 12-13.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 30.
- CALDEIRA, Renata Freitas Carvalho; MARQUES, Sabrina Durigon. Participação democrática nas políticas de interesse social no Distrito Federal: a efetividade da participação no Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social no Distrito Federal. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, ano 5, n. 8, jan./jun. 2019, p. 165-199.
- CARLEIAL, Liana. O Desenvolvimento Regional e o local: o que ainda pode ser dito? *In: PINHEIRO, Valéria; MORAIS, José Micaelson Lacerda; PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável*. Crato: URCA, 2014. p. 8-10.
- COCCO, Giusepe. A mobilização democrática das metrópoles: entre a brasilianização do mundo e devir-cidade das favelas. *In: KLINK, Jeoren (Org.). Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010. p. 66-68.
- CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979. p. 315.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 55-57.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais*. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2006. p. 242. Disponível em: http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/IPEA_2006-Políticas_sociais-%20acompanhamento_analise-12.pdf#page=244. Acesso em: abr. 2021.
- HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2014. p. 496-498.
- KRONENBERG, Denise. Desenvolvimento local sustentável: atores e estratégias de promoção dos territórios. *In: PINHEIRO, Valéria; MORAIS, José Micaelson Lacerda; PAIVA, Maria Jeanne Gonzaga de (Orgs.). Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável*. Crato: URCA, 2014. p. 20-21.
- MANSO, Maria Del Carmen de Guerreiro. *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y em situación de urbanizado*. Madrid: lustel, 2011. p. 101-103.
- MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. *In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 53-55.
- ONU HÁBITAT. *Nueva agenda urbana*. Disponível em: www.habitat3.org. Acesso em: abr. 2021.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2002. p. 263.
- SANTOS, Milton. *Economia Espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Edusp, 2014. p. 145-147.
- SILVA, Solange Teles da. Direito e Mobilidade Urbana Sustentável. *In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade*. São Paulo: Ponto e Linha, 2016. p. 77-80.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana: instituição e gestão contemporânea, dimensão participativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 28-30.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 36.

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

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Da articulação das políticas como diretriz constitucional: reflexões sobre uma coordenação democrática de planejamento e serviços urbanos regionais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 217-231, jan./jun. 2021.
