

A gestão democrática das cidades: perspectivas e desafios da realidade brasileira

Jailce Campos e Silva

MBA em Gestão de Projetos. Especialista em Gestão e Desenvolvimento de Pessoas. Graduada em Direito. Secretária Executiva.

Lucas Rego Silva Rodrigues

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

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

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

Sumário: **1** Introdução – **2** O direito à cidade e a realidade urbana – **3** A gestão democrática da cidade e o exercício da cidadania – **4** Aspectos legais: dos fundamentos constitucionais e dos instrumentos de gestão democrática previstos no estatuto da cidade – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O desenvolvimento socioeconômico requer um planejamento urbano adequado para que as cidades propiciem condições de vida que garantam o bem-estar de seus habitantes. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, preceitua que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de

seus habitantes”. Percebe-se que a finalidade da política de desenvolvimento urbano é de natureza social, portanto, daí ser notória a convicção de que, necessariamente, seja efetiva a participação popular no planejamento e execução das políticas públicas voltadas à gestão da cidade.

Fundamentado na Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, em seu art. 43, preconiza que a gestão democrática da cidade, por meio de instrumentos de participação popular efetiva, no tocante à formulação, operacionalização e acompanhamento de programas, planos e projetos voltados às políticas de desenvolvimento urbano para uma melhor gestão urbana, é uma forma de a população exercer a sua cidadania e, assim, viver e conviver em uma sociedade mais justa. Considera-se, portanto, que apenas a participação dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais na gestão urbana poderá caracterizar uma gestão autônoma e meramente formal.

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

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

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

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

2 O direito à cidade e a realidade urbana

“O mundo é cada vez mais urbano”, afirma Cunha.¹ Segundo o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA),² em seu relatório “Situação da População Mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano”, “[...] mais da metade da população humana – 3,3 bilhões de pessoas – estará vivendo em áreas urbanas. Até 2030, esse número deverá chegar a quase 5 bilhões”.

Diante desse cenário, como será o futuro desses habitantes? Que cidade está sendo construída para receber uma crescente aglomeração? Para Harvey,³ a cidade deve ser vista “não como uma cidade de fragmentos, mas como um corpo político, como uma entidade que tem um caráter, um papel a desempenhar na divisão internacional do trabalho”. Para isso, a construção da cidade deve ser feita pelo coletivo, visando à concretização de suas ideias e de seus ideais na produção e fruição do espaço onde coabitam.

Ainda sob a ótica de Harvey,⁴ a cidade pode ser produzida de dois modos diferentes: “[...] pensemos a cidade em seu conjunto, vejamos como ela funciona e nos encarreguemos dela”.

Para Harvey

Temos a oportunidade de criar espaço, de fortalecer criativamente as forças que trabalham para a diferenciação urbana. Mas, para agarrar essas oportunidades temos que defrontar as forças que criam cidades como ambientes estranhos, que impulsionam a urbanização em direções estranhas a novos propósitos individuais ou coletivos.⁵

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

¹ CUNHA, José Marcos Pinto da. Planejamento municipal e segregação socioespacial: por que importa? In: BAENINGER, Rosana (Org.). *População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010, p. 66.

² FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Situação da População Mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano*. 2007, p. 1. Disponível em: <<http://unfpa.org.br/Arquivos/swop2007.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

³ HARVEY, 2006 *apud* DUARTE, 2015, p. 6.

⁴ HARVEY, 2006 *apud* DUARTE, *loc. cit.*

⁵ HARVEY, 1980, p. 270 *apud* DUARTE, 2015, p. 6.

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

Os líderes dos países que estão iniciando sua transição urbana deveriam abraçar as potencialidades da urbanização e planejar estrategicamente o crescimento urbano inevitável, em vez de tentar impedi-lo como têm feito muitos políticos e administradores brasileiros. Aceitar que a população mais pobre tem o direito à cidade é um primeiro passo crítico. O próximo passo exige a formulação de uma visão estratégica sobre o uso sustentável do espaço para orientar a expansão urbana. É muito importante prever e orientar a expansão espacial da cidade, de modo a reduzir a depredação do capital ambiental, evitar desastres naturais e garantir a qualidade de vida da população.⁶

A Constituição Federal (1988) dedica, em seu art. 182, um capítulo à política urbana, por meio do qual prevê que a responsabilidade pela política de desenvolvimento urbano é do Poder Público Municipal e tem como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

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

Sobre o descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbana, no Brasil, e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal e das favelas, Maricato⁷ apresenta “as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”.

A autora professa que o urbanismo brasileiro não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da

⁶ MARTINE, George; McGRANAHAN, Gordon. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010, p. 23.

⁷ MARICATO, Ermínia. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. Disponível em: <<http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

cidade apenas. Ao discorrer que as ideias estão fora do lugar, pretende se referir a todos os indivíduos. Por outro lado, antagonicamente, afirma que as ideias estão no lugar porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade, reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios, concluindo que para a cidade ilegal não há planos, nem ordem, que não é conhecida e se trata de um lugar fora das ideias.

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

Carvalho⁸ é consoante à ideia defendida por Maricato, por meio da qual correlaciona o crescimento desigual e excludente das cidades brasileiras ao impulso do crescimento econômico que tem beneficiado apenas uma parcela da população, distanciando de várias formas a “cidade legal” da “cidade ilegal”.

Tanto no período denominado de *welfare state* quanto no período que o sucedeu, a ditadura militar, o planejamento urbano esteve pautado no desenvolvimento econômico, o qual exerce influência na formulação de políticas públicas voltadas para o bem-estar da população.

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

Ocorre que é notória a desigualdade entre os países, assim como entre as cidades e os espaços intraurbanos. E essa desigualdade é vista por Peter Marcuse⁹ como uma bifurcação dos motivos que levam à mudança no meio urbano: de um lado ocorre a mobilidade de capital relacionado aos fatores econômicos, tecnológicos, produtivos, das relações de trabalho, do controle dos negócios; do outro lado os atores segregados que dão vida à cidade, mas não assistem à mobilidade social. O lugar onde todos deveriam exercer os seus direitos e as suas escolhas não representa um lugar de autonomia porque os habitantes segregados não têm a oportunidade para tal. Há um grande abismo entre o que é planejado e a prática adotada na sociedade.

⁸ CARVALHO, Inaiá de; CORSO-PEREIRA, Gilberto. A cidade como negócio. *Revista de Estudios Urbano Regionales – EURE*, Santiago-Chile, v. 39, n. 118, septiembre 2013, p. 5-26.

⁹ MARCUSE, 1997 *apud* MARICATO, 2000.

É evidente que o mercado imobiliário instiga os agentes governamentais a implementarem políticas sociais em áreas de seus interesses econômicos, resultando no usufruto de uma infraestrutura completa somente pelos detentores de capital. Isso deixa à margem aquela população que desconhece a mobilidade social e invade áreas precárias para a construção de suas moradias, vivendo assim na ilegalidade.

Os médios e grandes centros urbanos brasileiros se apresentam, nessa dinâmica contínua, como espaços que retratam diversidades e adversidades. Diversidades no sentido de ter lado a lado a cidade formal/legal e a cidade informal/ilegal, onde é notória a distinção tão próxima entre a população de alta e baixa renda no que tange às políticas de urbanismo. Traz, contudo, à tona a pauperização e a conseqüente exclusão social, obstando constituí-la um corpo político e, sim, um corpo fragmentado.

Esse cenário de diversidades e adversidades é descrito por Carvalho e Corso-Pereira¹⁰ como um cenário segregado, assim construído no decorrer das últimas décadas:

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

A urbanização e a conseqüente metropolização vêm se consolidando em um processo de desenvolvimento e modernização das cidades que configura o espaço urbano em desigual e segregado. Tomando como exemplo a Cidade do Salvador, Carvalho e Corso-Pereira¹¹ a classificam em “cidade moderna, cidade tradicional e cidade precária”, “vetores de expansão urbana” que trazem as características das edificações nas áreas de sua abrangência.

Tal diversidade é mais perceptível na chamada “cidade moderna”, onde o mercado imobiliário tem crescido de forma galopante nos últimos anos, redirecionando o crescimento da cidade, a padronização de sua ocupação e a atuação do poder público. Esse mesmo retrato nos remete às adversidades vividas pela

¹⁰ CARVALHO; CORSO-PEREIRA, 2013, p. 8-9.

¹¹ CARVALHO; CORSO-PEREIRA, 2013, p. 13-14.

sua população de baixa renda, um infortúnio que viola o princípio da dignidade da pessoa humana previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

O mercado imobiliário tornou-se mais dinâmico e intervencionista, incentivado pelas demandas decorrentes das políticas públicas nacionais de habitação, dos investimentos da iniciativa privada e demais demandas nas áreas de infraestrutura, turismo, empreendedorismo, ampliação do crédito, emprego e renda, entre outras, o que propiciou ao capital imobiliário: “[...] um novo poder e protagonismo sobre o desenvolvimento das cidades acentuado pela sua capacidade de intervenção no espaço urbano e pelo grau de liberdade do qual passou a desfrutar a partir das orientações do ‘empreendedorismo urbano’”.¹²

Diante dessa realidade, nota-se um espaço urbano excludente pelo fato de parcela da população não se enquadrar no perfil admitido pelas corporações imobiliárias. É o ditame do capital imobiliário sobre como se deve usar e ocupar o solo, apoiado pelo aparato estatal, que edita normas e viabiliza a atuação desburocratizada dos chamados “empreendedores urbanos”.

Como expõem Carvalho e Corso-Pereira

a dinâmica contemporânea do capitalismo tem levado a algumas mudanças comuns nas regiões metropolitanas, incluindo-se, entre elas, o abandono pelo Estado de boa parte de suas funções tradicionais de gestão e planejamento, e uma afirmação crescente da lógica do capital imobiliário no desenvolvimento desses centros.¹³

Há quem afirme que os vilões desse quadro distorcido do planejamento e gestão urbana sejam o neoliberalismo, o capitalismo, a globalização, a parceria público-privada ou a ingerência do poder público para investir, simultaneamente, no conjunto de ações que envolvam o atendimento aos anseios de toda a sociedade através de uma governança de coalizão com todos os atores (governo e sociedade), como se verifica na perspectiva de Fernandes,¹⁴ para quem o processo de segregação socioespacial é decorrente de diversos fatores, como:

as dinâmicas formais e informais do mercado de terras, a centralização político-institucional, o autoritarismo político-social, a burocratização político-administrativa e a corrupção endêmica. [...] a sobrevivência da estrutura fundiária concentrada e privatista do país, a natureza elitista da incipiente tradição de planejamento urbano, a renovação das práticas seculares de clientelismo político etc.

¹² *Ibid*, p. 15.

¹³ CARVALHO; CORSO-PEREIRA, 2013, p. 21.

¹⁴ FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *Oculum Ensaios*, Campinas/SP, n. 4, p. 18, 2012. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/viewFile/783/763>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

Ante essa realidade, Fernandes¹⁵ descreve o embate de paradigmas em que, de um lado, os estudos jurídicos e as decisões judiciais “olham para a cidade tão somente a partir da perspectiva do lote privado e dos direitos individuais de proprietários”, espaços estes compartilhados com alguns espaços públicos. Do outro lado, está o Estado, cujo papel “é reduzido a minimizar os conflitos de interesse [...] decorrentes de relações civis de vizinhança ou [...] para impor restrições administrativas ao uso da propriedade particular em nome do ‘interesse público’”.

Fernandes¹⁶ ainda ressalta que, embora os estudos sobre as questões da cidade tenham avançado significativamente e de forma transdisciplinar, nos últimos anos, bem como definido o papel do Estado, dos movimentos sociais e das organizações não governamentais no processo de urbanização, ainda é necessária a busca pela “compreensão teórico-crítica do lugar do direito nesse processo”. O autor ainda traz à reflexão que os urbanistas e os juristas veem o Direito como um instrumento, ou seja, uma ferramenta que levará à resolução dos problemas da cidade:

[...] urbanistas e juristas tendem a ver o direito apenas como um instrumento – seja, de uma perspectiva mais radical, como um instrumento de dominação e segregação para manutenção de um *status quo* excludente, seja, na visão dominante, como mero instrumento técnico, objetivo e neutro que se presta tão-somente a resolver problemas e a solucionar conflitos.

Contudo, dentro dessa realidade, Harvey¹⁷ propõe uma mudança radical daquilo que já existe na cidade: “o direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente”. Para isso, é preciso garantir a participação de todos nesse processo de construção coletiva, a fim de que a população vislumbre um futuro melhor, garantindo o direito à cidade.

3 A gestão democrática da cidade e o exercício da cidadania

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

Em se tratando da Carta Magna de 1988, esta possibilitou a realização de uma reforma no ordenamento jurídico ao propor a ideia de democracia representa-

¹⁵ *Ibid.*, p. 19.

¹⁶ *Ibid.*, p. 19-20.

¹⁷ HARVEY, 2009 *apud* DUARTE, 2013, p. 6.

tiva (art. 1^o), bem como a conciliação dessa representação democrática tradicional com a participação direta dos cidadãos, estreitando as relações entre estes e o Estado, alavancando, assim, pactos sociais e territoriais.

Em uma abordagem conceitual acerca da gestão democrática das cidades, para Bucci,¹⁸ “a gestão democrática das cidades implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas”. É, portanto, um meio de aprimorar a democracia.

Corroborando Bucci, Tenório e Rozenber¹⁹ trazem um conceito de participação social e cidadania mais detalhado referente à apropriação do direito de os indivíduos serem construtores do seu próprio destino por meio do diálogo com a administração pública:

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

Tal conceito é consoante com a definição de comunidade cívica dada por Fernandes²⁰ “como um espaço político-territorial circunscrito, composto de cidadãos dispostos e capazes de participar da vida pública em suas diferentes dimensões”. Inscrita na corrente “humanismo cívico”, sua origem é do pensamento de Aristóteles,²¹ para o qual “o homem é um animal feito para a sociedade civil”.

Para ilustrar essa conjuntura em que se dá a participação social e o exercício da cidadania na vida pública, é válido destacar o resultado do estudo empírico realizado por Putnam²² sobre o processo de descentralização do governo italiano, a partir da década de 70, por meio do qual revela uma correlação entre modernidade econômica e desempenho institucional relacionado com a natureza da vida cívica.

Em certas regiões da Itália existem muitas sociedades orfeônicas,

¹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sergio. *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 336.

¹⁹ TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 31(4):101-25, p. 103, jul./ago. 1997. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7882/6551>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

²⁰ FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A comunidade cívica em Walter e Putnam. *Lua Nova*, São Paulo, n. 51, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_ar_ttext&pid=S0102-64452000000300006>. Acesso em: 15 nov. 2017.

²¹ ARISTÓTELES. *A política*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 53.

²² PUNTMAN, 1996 *apud* FERNANDES, 2000; OLIVEIRA, 2012, p. 186-187.

clubes de futebol, clubes de ornitófilos e *Rotary Clubs*. A maioria dos cidadãos dessas regiões acompanha atentamente os assuntos comunitários nos jornais diários. Eles se envolvem nos negócios públicos, mas não devido à política personalista ou clientelista. Confiam em que todos procedam corretamente e obedeçam à lei. Nessas regiões, os líderes são razoavelmente honestos. Acreditam no governo popular e dispõem-se a entrar em acordo com seus adversários políticos. Tanto os cidadãos quanto os líderes entendem que a igualdade é congenial. As redes sociais e políticas se organizam horizontalmente e não hierarquicamente. A comunidade valoriza a solidariedade, o engajamento cívico, a cooperação e a honestidade. O governo funciona. Não admira que nessas regiões o povo esteja contente. No outro pólo estão as regiões ‘não cívicas’, devidamente caracterizadas pelo termo francês *incivisme*. Nelas a vida pública se organiza hierarquicamente, em vez de horizontalmente, e o próprio conceito de ‘cidadão’ é deformado. Do ponto de vista do indivíduo, a coisa pública é problema dos outros – *i notabili*, ‘os chefões’, ‘os políticos’ – e não meu. Poucos querem tomar parte das deliberações sobre o bem público, e poucas oportunidades existem para isso. A participação política é motivada pela dependência ou ambição pessoais, e não pelo interesse coletivo. Afiliação a associações sociais e culturais é inexpressiva. A religiosidade individual substitui o interesse público. A corrupção geralmente é considerada a norma, mesmo pelos políticos, e estes são cínicos com relação aos princípios democráticos. ‘Transigir’ só tem conotação negativa. As leis (no entender da maioria) são feitas para serem desobedecidas, mas, por temerem a insubordinação dos outros, as pessoas exigem maior disciplina. Presos nessa cadeia de círculos viciosos, quase todos se sentem impotentes, explorados e infelizes. Considerando tudo isso, não é de admirar que nessas regiões o governo seja menos eficaz do que nas comunidades mais cívicas.

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

Para Bucci,

A gestão democrática remete à ideia de um novo pacto territorial, em que o Direito garanta que a cidade seja espaço de convivência de todos os seus habitantes, onde cada um possa desenvolver plenamente suas potencialidades. [...] Remete a uma concepção ampliada de cada direito relacionado à vida urbana.²³

²³ BUCCI, 2014, p. 337-338.

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

Contudo, Fernandes²⁴ alerta que “[...] o contexto jurídico-político dominante ainda é adverso a muitas dessas experiências, estratégias e inovações progressistas, a despeito de todos os avanços constitucionais [...]”. O autor ainda promove a seguinte reflexão sobre as estruturas jurídico-política e político-social no Brasil:

[...] a estrutura jurídico-política em vigor no Brasil ainda não expressa a ordem urbano-territorial construída ao longo das décadas de urbanização intensiva, especialmente ao se furtar a dar um tratamento diferenciado a municípios profundamente heterogêneos, bem como ao ignorar que, mais do que urbana, a sociedade brasileira é metropolitana – e as regiões metropolitanas não tiveram um tratamento político-institucional adequado na Constituição de 1988. Da mesma forma, a estrutura político-social aprovada pela Constituição não expressa a ordem política e social real do Brasil. Por mais que a Constituição tenha avançado para abrir a porta para a ideia da participação direta, a ordem político-social e partidária vigente ainda não expressa a natureza dinâmica, coletiva e contraditória do processo político mais amplo.

Todavia, direito e gestão urbana não podem estar dissociados. Para Fernandes,²⁵ deve-se considerar as quatro dimensões inter-relacionadas que constituem a ordem jurídico-urbanista:

A primeira dimensão é a reflexão sobre o direito em si mesmo e sobre a dinâmica do sistema jurídico. [...] é um espaço hermenêutico de articulações de discursos conceituais e políticos sobre as leis que visa construir um campo doutrinário importante, sobretudo para que o Poder Judiciário possa promover a interpretação das leis de acordo com novos princípios e paradigmas. *A segunda dimensão* diz respeito às condições de elaboração e aprovação das leis, no sentido de se apurar a natureza – e a qualidade – política do processo legislativo. Se hoje em dia não se pode mais falar na lei só como um produto acabado, deve-se também pensar na qualidade do processo de produção das leis urbanísticas e de determinação da ordem jurídico-urbanística, isto é, trata-se de recuperar e enfrentar a discussão da ciência política acerca das relações entre legalidade e legitimidade. *Uma terceira dimensão* [...] é a discussão das condições do cumprimento das leis, bem como das consequências do seu não cumprimento.

²⁴ FERNANDES, 2012, p. 30.

²⁵ FERNANDES, 2012, p. 21-23.

Não se pode mais limitar a discussão sobre o direito ao fato de haver ou não haver leis sobre tal e tal tema, não se podem mais discutir leis e direito sem discutir as condições efetivas de cumprimento de leis. A *quarta dimensão* crucial para a compreensão das condições de formulação, aplicação e validade da ordem jurídico-urbanística é a ilegalidade. Não se pode mais discutir legalidade sem se discutir ilegalidade, sobretudo no Brasil e nos países onde a ilegalidade das formas de produção do espaço urbano não constitui a exceção, mas a regra (grifo nosso).

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

4 Aspectos legais: dos fundamentos constitucionais e dos instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade

O ordenamento jurídico tem buscado promover uma reforma urbana comprometida com os princípios da inclusão social, da sustentabilidade ambiental e da redemocratização do Brasil. Tais princípios foram acolhidos pela Constituição Federal de 1988, ao combinar, no entendimento de Fernandes

[...] o princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade com o princípio de que os processos e mecanismos tradicionais de representação popular têm que ser combinados com processos e mecanismos mais inovadores de participação direta no processo decisório das questões urbanas, especialmente no contexto da ação do governo local.²⁶

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

Embora a Constituição Federal não explicita quais são as funções sociais da cidade, é perceptível, ao longo do texto constitucional, da norma infraconstitucional e de estudos sociojurídicos, que as funções sociais da cidade estão relacionadas

²⁶ FERNANDES, 2012, p. 20.

à promoção de uma vida digna, socialmente justa e inclusiva, a exemplo de habitação, lazer e transporte.

A participação do cidadão na gestão pública é um princípio consolidado na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 217-A, III), em 10 de dezembro 1948, que assim prevê: “todo homem tem o direito a tomar parte no governo de seu país diretamente, ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (artigo 21, 1).

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

Ademais, outros dispositivos da norma constitucional preveem a participação popular diretamente na gestão de políticas públicas, a saber: Lei Orgânica do Município (art. 29, XII); seguridade social (art. 194, VII); saúde (art. 198, III); assistência social (art. 204, II); educação (art. 206, VI), dentre outros contidos nas normas constitucional e infraconstitucional. São instrumentos que viabilizam a efetiva participação popular no planejamento e desenvolvimento urbano em meio a interesses políticos, mercantis, culturais e sociais divergentes na maioria das vezes.

Com base nesse princípio, estabeleceu-se que, para a gestão democrática da cidade, é imprescindível a adoção dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 12.257/2001) – órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, conferências e iniciativa popular de projeto de lei, em seu art. 43, incisos I a IV, visando à participação do povo nas discussões que envolvem os programas, os planos e os projetos voltados a construir uma sociedade mais digna, solidária e igualitária.

O Estatuto da Cidade é, portanto, uma nova forma de pensar a cidade em termos de princípios, processos e instrumentos, que, na visão de Fernandes,²⁷ tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam:

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

²⁷ FERNANDES, 2012, p. 24.

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

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

Além do art. 43 e respectivos incisos, o Estatuto da Cidade²⁸ traz a participação popular na gestão orçamentária participativa, bem como o controle direto das atividades públicas e o pleno exercício da cidadania:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

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

Não basta, entretanto, apenas criar os instrumentos legais de participação popular para as questões de planejamento e gestão urbana. É imperioso garantir

²⁸ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 3 set. 2017.

que a participação do povo nas discussões, formulações, execução e acompanhamento das políticas públicas seja realmente efetiva, capaz de promover mudanças para o bem-estar de todos. Corroborando, pois, Souza que

[...] os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos.²⁹

A Lei nº 10.257/2001, para a sua efetiva aplicação, exige a ativa participação da sociedade em parceria com o poder público municipal. Como bem ressalta Cammarosano,³⁰ “[...] a Constituição do Brasil impõe políticas socialmente ativas e que a Lei nº 10.257, de 10.7.2001, vem nessa direção. [...] dando a densidade normativa indispensável para que isso venha efetivamente a ocorrer”.

5 Considerações finais

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

É o capital imobiliário ditando como se deve usar e ocupar o solo, apoiado pelo aparato estatal, enquanto o Estatuto da Cidade,³¹ seu art. 2º, II, determina

a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Mas o que há são duas cidades, em uma mesma extensão territorial, com características opostas. Uma é considerada a cidade oficial, formal, legal e a outra, a ilegal, onde não é assegurado o direito à cidade. A primeira possui uma

²⁹ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, p. 321.

³⁰ CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais da Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 25.

³¹ BRASIL, 2001.

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

Vale ressaltar que, tanto no período denominado de *welfare state* quanto no que o sucedeu – a ditadura militar, o planejamento urbano esteve pautado no desenvolvimento econômico, o qual exerce influência na formulação de políticas públicas voltadas para o bem-estar da população. Daí estar bem clara a intervenção do Estado somada à atuação de arquitetos que buscaram, através de planos que visavam ao desenvolvimento urbano, solução para as questões relacionadas à moradia. Ainda assim, as técnicas adotadas para o melhoramento das unidades habitacionais, mesmo modernas, não foram suficientes para garantir o direito à cidade, pois outros fatores importantes não eram considerados nas ações voltadas ao desenvolvimento urbano e econômico à época.

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

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

Considera-se a globalização um avanço nas relações extracontinentais. Por outro lado, em se tratando de planejamento urbano, o que se vê é a importação de práticas adotadas em países ou regiões que têm uma realidade distinta da nossa. Isso faz com que o planejamento não se correlacione com a realidade social brasileira. O resultado foi a inoperância dos planos elaborados com base em uma realidade que diferencia da brasileira. A preocupação somente com as melhorias e o belo fez com que tais planos não fossem implementados em decorrência da incompatibilidade com o orçamento para os investimentos necessários, sobretudo diante de tantos problemas sociais vividos pelo cidadão brasileiro. Daí ser deno-

minado de plano-discurso pela inação do Estado diante da escassez de recursos e dos muitos problemas sociais, resultado da falta de comunicação entre aquele que constrói o plano e aquele que deveria executá-lo.

E a lei? Para quem serve? Esta é para os que vivem na cidade legal porque não alcança aqueles que vivem na cidade ilegal. Estes por não terem percebidas as suas necessidades, culminando no uso ilegal do território onde vivem. Aqui também é notório o distanciamento entre as leis e a realidade social. As leis deveriam ser para todos, inclusive o exercício do poder de polícia para aplicá-las e resultar na efetividade das normas jurídicas. Só assim seriam eficazes desde que tenham um estreito relacionamento com a realidade social.

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

As características desse processo de urbanização deixam claro que os envolvidos possuem necessidades peculiares que os levam a buscar interesses próprios: o mercado imobiliário está atento ao processo industrial, que influencia nos valores dos imóveis, excluindo parcela da sociedade que não possui recursos para viver em condições melhores; em parceria com o mercado imobiliário, o governo investe em áreas onde este cresce, levando melhorias e embelezamento às áreas mais desenvolvidas onde residem aqueles que vivem a mobilidade social; temos uma legislação que permite o direito à invasão, mas não o direito à cidade, ou seja, para os excluídos, que são aqueles que não usufruem do direito à cidade, que deveria ser para todos.

A invasão não só traz para o cidadão um lugar para morar como também consequências negativas para a sua vida, pois acaba interferindo no modo de viver de cada um. São consequências ambientais e de segurança pessoal e patrimonial. Vale destacar não somente a predação da natureza em si, mas, também, a ausência de infraestrutura hídrica, iluminação pública, transporte, educação, saúde, o que tem influenciado no crescimento da insegurança patrimonial e pessoal tão comum nas grandes, médias e pequenas cidades brasileiras.

Para que os governantes conquistem a credibilidade perante os seus governados, o uso do recurso midiático tem sido uma ferramenta que apresenta uma realidade parcial da gestão urbana. Já que é preciso uma nova matriz urbanística, o que a mídia encobre precisa vir à tona para representar a verdadeira cidade e, assim, o governo adotar uma gestão urbana transparente e democrática.

Mas, que fazer diante de tantas contradições e desigualdades que existem na cidade? Já que o território urbano é construído baseado nas relações sociais tão desiguais, como melhorar essas relações e implementar uma gestão urbana mais democrática, transparente e igualitária, para que tenhamos um lugar dentro das ideias e não mais um lugar dentro das ideias que convive com um lugar fora das ideias?

Em um Estado Democrático de Direito, fundamentado na soberania popular, é imprescindível a participação da sociedade nas discussões e decisões sobre as suas próprias demandas. A adoção dos instrumentos de gestão democrática da cidade previstos na norma infraconstitucional é um mecanismo de interação entre o povo e o poder público para tornar cognoscível a realidade em que vive a sociedade, promovendo a adoção de medidas capazes de converter o ambiente urbano desigual em um lugar digno para viver e conviver em sociedade.

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

A Constituição Federal de 1988, quanto à sua finalidade, é liberal e social. A primeira consiste em garantir as liberdades públicas contra a arbitrariedade estatal. A segunda está voltada à garantia do existente aliada a uma linha em direção ao futuro. Diante da norma máxima do nosso país, é possível que, mediante planejamento e gestão urbana eficazes, que contem com a participação de todos na formulação e implementação de políticas públicas, os brasileiras possam vislumbrar um futuro melhor.

The democratic management of cities: perspectives and challenges of Brazilian reality

Abstract: The City Statute advocates that the democratic management of the city, through popular participation features, is a way for the population to exercise their citizenship and live in a more equitable society. This paper aimed to identify and analyze the perspectives and challenges between the emancipatory potential of the democratic management of cities provided for in the City Statute and the process of exclusionary urbanization that characterizes most of the great Brazilian urban centers whose chaotic urban dynamics are controlled by the interests of capital which mobilizes to weaken or control the political participation of society in making relevant decisions of the political power in the city, contrary to the proposal of the Federal Constitution and the City Statute in establishing the paradigm of democratic management of cities.

Keywords: Urban planning and management. Right to the city. Citizenship. Democratic management features. Urbanization process.

Referências

- ARISTÓTELES. *A política*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. 23. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017 (*Vade Mecum* Saraiva).
- _____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 3 set. 2017.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sergio. *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sergio. *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- CARVALHO, Inaiá de; CORSO-PEREIRA, Gilberto. A cidade como negócio. *Revista de Estudios Urbano Regionales – EURE*, Santiago-Chile, v. 39, n. 118, p. 5-26, septiembre 2013.
- CUNHA, José Marcos Pinto da. Planejamento municipal e segregação socioespacial: por que importa? In: BAENINGER, Rosana (Org.). *População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.
- DUARTE, Marise Costa de Souza. O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. *Revista de Filosofia do Direito, do Estado e das Sociedades*, Natal-RN, v. 6, n. 1, jan./jun. 2015.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A comunidade cívica em Walter e Putnam. *Lua Nova*, São Paulo, n. 51, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000300006>. Acesso em: 15 nov. 2017.
- FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *Oculum Ensaio*, Campinas/SP, n. 4. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/viewFile/783/763>>. Acesso em: 16 nov. 2017.
- FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Situação da População Mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano*. Disponível em: <<http://unfpa.org.br/Arquivos/swop2007.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- MARICATO, Ermínia. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. Disponível em: <<http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- MARTINE, George; McGRANAHAN, Gordon. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.
- OLIVEIRA, Cláudia Alves de. A gestão democrática urbana na sociedade do conhecimento. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1. ISSN 2317-7721 p. 180-199. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9702/7602>>. Acesso em: 15 nov. 2017.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 31(4):101-25, jul./ago. 1997. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7882/6551>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Jailce Campos e; RODRIGUES, Lucas Rego Silva. A gestão democrática das cidades: perspectivas e desafios da realidade brasileira. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 45-64, jan./jun. 2018.
