



University of  
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Universitário Santo Agostinho



# revistafsa

[www4.fsnet.com.br/revista](http://www4.fsnet.com.br/revista)

Rev. FSA, Teresina, v. 17, n. 10, art. 9, p. 167-187, out. 2020

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2020.17.10.9>

DOAJ DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

WZB  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung



MIAR



## O Direito à Cidade e as Dificuldades na Inefetividade da Gestão Democrática da Cidade

### The Right to the City and the Difficulties in Ineffectiveness of the Democratic Management of the City

**José Edemir da Silva Anjo**

Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Lavras

E-mail: [jose.anjo@estudante.ufla.br](mailto:jose.anjo@estudante.ufla.br)

**João Arthur Alves de Souza**

Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas

Professor da Faculdade de Tecnologia de Alagoas

E-mail: [j.arthur.ads@hotmail.com](mailto:j.arthur.ads@hotmail.com)

**Valéria da Glória Pereira Brito**

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais

Professora da Universidade Federal de Lavras

E-mail: [vgpbrito@ufla.br](mailto:vgpbrito@ufla.br)

**Endereço: José Edemir da Silva Anjo**

Universidade Federal de Lavras, Departamento de  
Administração e Economia, 37200000 - Lavras, MG -  
Brasil - Caixa-postal: 3037, Brasil.

**Endereço: João Arthur Alves de Souza**

FAT, Av. Pres. Roosevelt, 1200 - Barro Duro, Maceió -  
AL, 57040-600, Brasil.

**Endereço: Valéria da Glória Pereira Brito**

Universidade Federal de Lavras, Pró-Reitoria de Gestão e  
Desenvolvimento de Pessoas. Campus Universitário,  
37200-000 - Lavras, MG - Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar  
Rodrigues**

**Artigo recebido em 03/06/2020. Última versão  
recebida em 22/06/2020. Aprovado em 23/06/2020.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review  
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review  
(avaliação cega por dois avaliadores da área).**

**Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação**

**AGENCIA DE FOMENTOS: Capes**, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, **Fapemig**, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais e **CNPq**, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.



## RESUMO

O Direito à cidade corresponde ao uso equitativo, justo e democrático da cidade. Para isso, ela deve apresentar uma gestão democrática feita pela participação da sociedade civil. O objetivo central desse texto é verificar algumas questões sobre a inefetividade da participação cidadã na configuração do espaço urbano. Observou-se que existem diversos degraus de participação popular, que vão desde um momento mais baixo, no qual a manipulação dos grupos excluídos é feita pelos poderosos, até um grau maior no qual o cidadão se torna uma parte integrante e atuante na produção do espaço urbano. Com isso, concluiu-se que mesmo que se tenha um arcabouço jurídico elogiado em matéria urbanística, sem a efetiva participação democrática a cidade continua com seu caráter de segregação. Sendo, por isso, urgente a reforma na gestão das cidades.

**Palavras-chave:** Direito à Cidade. Participação Democrática. Escada de Arnstein.

## ABSTRACT

The right to the city corresponds to the equitable, fair and democratic use of the city. To do this, it must present a democratic management made by the participation of civil society. The central objective of this paper is to verify some questions about the ineffectiveness of citizen participation in the configuration of urban space. It was observed that there are several steps of popular participation, ranging from a lower moment, in which the manipulation of excluded groups is done by the powerful, to a greater degree in which the citizen becomes an integral and active part in the production of the urban space. With this, it was concluded that even if we have a praised legal framework in urban planning, without effective democratic participation, the city continues to be segregated. It is therefore urgent to reform the management of cities.

**Keywords:** Right to the City. Democratic Participation. Ladder of Arnstein.

## 1 INTRODUÇÃO

A cidade é o local da vivência urbana, é o palco no qual as relações intersubjetivas se dão e por isso deve ser composta de uma série de instrumentos e variáveis que entreguem aos seus moradores todos os direitos necessários à efetivação das funções sociais da cidade. Um desses instrumentos é a participação popular ou gestão democrática da cidade, no qual a sociedade poderia participar ativamente da coinfecção, manutenção e adequação das cidades a ideias de justiça espacial e social.

Dito isso, o objetivo central desse trabalho é analisar a incongruência existente entre o modelo democrático trazida na legislação urbana e a realidade da inefetividade desse arcabouço jurídico na gestão da cidade.

Para tanto, o trabalho será dividido em cinco capítulos. O primeiro tem o objetivo de demonstrar o conceito de cidade e o de espaço urbano, apresentando os pontos de intersecção e contrariedades que existem entre esses conceitos. Também visa analisar o Direito à Cidade, trabalhado por Lefebvre, buscando demonstrar a mudança pela qual a cidade passa com o advento do sistema capitalista e a forma utópica trabalhada por esse autor para o retorno da cidade ao seu valor de uso.

No segundo ponto trabalha-se o arcabouço jurídico criado em matéria urbanística desde que a Constituição Federal reservou um capítulo para discutir a Política Urbana até seu apogeu em 2001 com a inauguração do Estatuto da Cidade. Visando analisar um dos vários elementos trazidos no Estatuto, o terceiro ponto apresenta a ideia da gestão democrática das cidades trazidas na Carta Magna Federal e no Estatuto.

O quarto tópico trabalha com o esquema da escada da participação cidadã proposta por Arnstein. A ideia é demonstrar os diferentes níveis da participação popular e entender o que cada um desses degraus significa, como forma de fugir de ideias de senso comum sobre o tema da gestão democrática.

Por último, o objetivo é analisar de que forma essa gestão democrática deve ser efetivada nas cidades brasileiras, em especial na configuração do Plano Diretor. Visa também apontar algumas causas para a inefetividade da política democrática no meio urbano.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Cidade e direito à cidade

Conceituar cidade não é uma tarefa fácil, principalmente porque o termo pode ser aplicado às civilizações de milhares de anos antes de Cristo, passando pelas cidades muradas até as metrópoles da atualidade. De tal modo, é difícil criar conceitos que consigam abarcar essas estruturas tão distintas.

Silva (2010), por exemplo, distingue a ideia de cidade da de urbanismo, dizendo que enquanto a cidade existe há milhares de anos, o urbanismo é um fenômeno relativamente recente, que se manifesta significativamente apenas em meados do séc. XIX. Nessa distinção, haveria três estágios na evolução das cidades que vão desde sua origem até a época da urbanização e relacionam-se com três níveis de organização humana, cada qual caracterizado por seus padrões tecnológicos, econômicos, sociais e políticos.

O primeiro estágio é o pré-urbano e se liga à sociedade gentílica, consistente em pequenos grupos homogêneos e autossuficientes, dedicados inteiramente à busca de alimentação. O segundo estágio começa com o surgimento das cidades e está ligado à sociedade pré-industrial. O terceiro é o da cidade industrial moderna, associada a uma organização humana complexa, caracterizada pela educação de massa, um sistema de classes fluido e um exponencial avanço tecnológico que usa novas fontes de energia (SILVA, 2010).

Ainda tecendo sobre o conceito de cidade, o jurista brasileiro acrescenta que nem todo o espaço urbano pode ser concebido como uma cidade. Para que isso ocorra, deve ter densidade demográfica específica; profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; economia urbana permanente, com relações especiais como meio rural; e a existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios (SILVA, 2010).

Lefebvre também não trata urbano e cidade como sinônimos. O geógrafo critica o uso da expressão sociedade urbana para todas as cidades, como as gregas da época antiga, ou medievais e guarda o termo para a cidade que nasce na industrialização (LEFEBVRE, 2002). A cidade industrial seria uma versão mais complexa da cidade política da idade antiga e da cidade comercial típica das cidades medievais (feudal) (ROLNIK, 2009).

Rolnik (2009) já esclarece que a cidade é um espaço marcado por uma aglomeração humana, que se apresenta mais ou menos organizada em ruas, marcada pela presença de atividades econômicas não-agrícolas e que na maioria dos casos funcionam como um campo

magnético que atrai, reúne e concentra homens. Ao contrário da cidade, o espaço denominado urbano, não se refere a uma materialidade física, mas sim a um conjunto de manifestações do predomínio das atividades econômicas, processos sociais e costumes da cidade sobre o campo.

Na mesma linha, Corrêa vai trabalhar o espaço urbano em seis acepções diferentes, quais sejam, espaço fragmentado, articulado, reflexo e condicionante da sociedade, como uma dimensão simbólica e como campo de luta (CORRÊA, 1989).

Pelo dito, tem-se como pressuposto que ao se falar em cidade nesse texto, busca-se discutir a cidade urbanizada, pós industrialização e já sobre as influências do capitalismo.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade trabalha o conceito de cidade em duas acepções. Uma de caráter físico e outra como espaço político. Por seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semirural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral.

O mesmo documento internacional conceitua direito à cidade como sendo o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. A carta ainda anuncia que o Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos.

[...] supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.<sup>1</sup>

Observa-se que o direito à cidade vai muito além de moradia ou saneamento básico, por mais que esses sejam elementos fundamentais de concretização desse direito. Trata da

---

<sup>1</sup> CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em <<http://polis.org.br/publicacoes/carta-mundial-pelo-direito-a-cidade/>> Acesso em ago. 2018. p. 3

igualdade no usufruto da cidade, no uso democrático da cidade e está amplamente relacionado a outros direitos humanos e fundamentais. Por exemplo, uma grande cidade ter apenas um hospital geral com capacidade para atendimento de alta complexidade não só viola o direito à saúde, pois dificilmente será o suficiente para garantir esse direito a todos os necessitados. Mas também viola o direito à cidade, pois não entrega o uso equitativo e democrático a todos os moradores da cidade. Possivelmente pessoas que moram em regiões distantes desse hospital terão muito mais dificuldade em acessar o atendimento.

A ideia de Direito à cidade surge com Lefebvre, na década de 60, no livro *Le droit à la ville*. A obra critica a reforma urbanista de Paris praticada, um século antes, pelo Barão Haussmann, que alterou o espaço urbano parisiense expulsando a classe trabalhadora para os subúrbios. De acordo com Lefebvre, com a suburbanização inicia-se um processo que descentraliza a cidade e, afastado da cidade, o proletariado acaba perdendo o sentido da obra, qual seja, os problemas do sistema de produção capitalista (LEVEFRE, 2001). E isso ocorre porque a sociedade se orienta ideológica e praticamente na direção de outros problemas que não aqueles da produção. A consciência social deixa pouco a pouco de se referir à produção para se centralizar em torno da cotidianidade e do consumo.

Esse movimento é o que quebra com o direito à cidade e, por isso, o autor acredita que a forma de restaurá-lo seria acabando com o sistema do capital, pois só assim a cidade voltaria a ser vista por seu valor de uso e não por seu valor de troca, restabelecendo a essência da relação entre homem e cidade (LEVEFRE, 2001).

É por isso que, quando Trindade analisa a obra de Lefebvre, conclui que o direito à cidade, na visão do filósofo francês é uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital. Não seria um direito a uma vida melhor e mais digna na cidade capitalista, mas sim a uma vida muito diferente, em uma sociedade, por sua vez, muito diferente, onde a lógica de produção do espaço urbano esteja subordinada, como já dito, ao valor de uso e não ao valor de troca (TRINDADE, 2012).

Observa-se que no conceito defendido em Lefebvre não há uma questão jurídica propriamente dita, é uma elaboração teórica e filosófica sobre o fenômeno da cidade. Mesmo elogiando tal teoria, Fernandes (2007) esclarece que é necessário acrescentar ao pensamento do francês um viés jurídico na análise do direito à cidade.

O jurista brasileiro defende que Lefebvre não explorou diretamente como, ou até que ponto, a ordem legal determinou o padrão de exclusão do desenvolvimento urbano. Por isso,

aos argumentos sociopolíticos de Lefebvre, outra linha precisaria ser acrescentada, isto é, argumentos jurídicos que levam a uma crítica da ordem legal não apenas de valores sócio-políticos ou humanitários, mas desde dentro da própria ordem legal. Deve haver, então, uma discussão articulada e crítica sobre o papel da lei no processo de urbanização. Só com uma compreensão do papel crucial desempenhado pelo ordenamento jurídico é que se tem condição de promover uma reforma legal, que por sua vez é a condição para a promoção da reforma urbana levando à inclusão social e desenvolvimento sustentável (FERNANDES, 2007).

Lobato também esclarece, ao analisar os agentes produtores do espaço urbano, o papel fundamental que o Estado, mais concretamente por meio do direito, tem na confecção da estrutura urbana de um determinado local (CORRÊA, 1989).

Pelo dito até aqui, observa-se que a cidade passa por um rompimento pós-industrialização e o urbanismo moderno, trazido pelas ideias capitalistas, já não mais está de acordo com os ideais defendidos por Lefebvre para o uso da cidade. No entanto, saindo um pouco da utopia trabalhada nesse autor, é necessário fazer uma análise do sistema jurídico urbano nacional para melhor entender o que se pode efetivamente fazer em busca de uma cidade mais justa e menos desigual.

## 2.2 O direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183, traz o capítulo intitulado de Política Urbana. O art. 183 discorre sobre as hipóteses de usucapião, já o art. 182 dispõe que:

Art. 182. 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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º **A propriedade urbana cumpre sua função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - **parcelamento ou edificação compulsórios;**

II - **imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;**

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos,

em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1989, grifo nosso).

O tratamento constitucional a esse tema é inédito. O processo de urbanização no Brasil se inicia na década de 1930 e tem seu auge na década de 1970. Durante esse período, diversas Constituições foram promulgadas e/ou outorgadas — 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda nº 1 de 1969.

No entanto, até a Constituição de 1988 entrar em vigor, não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento urbano e para determinar as condições de gestão urbana. Foi o capítulo original introduzido pela Constituição de 1988 que estabeleceu as bases jurídico e políticas iniciais para a promoção da reforma urbana (FERNANDES, 2010).

Sobre o processo constituinte, Fernandes (2010) e Trindade (2012) explicam que durante a elaboração da Constituinte, os setores ligados ao ideário da reforma urbana criaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que reunia movimentos populares de moradia, transporte, saneamento, associações e entidades profissionais (arquitetos, sanitaristas, assistentes sociais), entidades sindicais, acadêmicas e integrantes da igreja católica vinculados à teologia da libertação.

O MNRU apresentou uma emenda constitucional de iniciativa popular, subscrita por cerca de 130 mil eleitores em todo o Brasil, denominada Emenda Popular de Reforma Urbana que trazia ideais como: autonomia do governo municipal; gestão democrática das cidades; direito social de moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária nas áreas urbana (FERNANDES, 2010).

Trindade (2012) alega que, em razão da resistência das forças políticas conservadoras, a proposta desse movimento não foi incorporada em sua totalidade, ficando na realidade muito aquém disso. Fernandes, no entanto, mesmo assumindo que houve reação desses grupos contrários à reforma, escreveu que quase todas as reivindicações sociais encaminhadas pela Emenda foram aprovadas em alguma medida.

De qualquer forma, foi um avanço, pois pela primeira vez na história constitucional brasileira havia um capítulo específico sobre política urbana, os quais continham o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana.

Após 1988 toda uma nova ordem jurídico-urbanística de base municipal foi criada com base direta na promulgação da Constituição. Isso gerou uma série de experiências locais

importantes ao longo dos anos noventa e muitos municípios aprovaram novas leis urbanísticas, incluindo alguns planos diretores. O Brasil tinha se tornado um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, com novas estratégias e processos que estabeleciam novas relações entre os setores estatal, privado, comunitário e voluntário no que diz respeito ao controle do desenvolvimento urbano. Mas a falta de regulamentação por lei infraconstitucional do capítulo constitucional sobre política urbana gerou uma série de dificuldades jurídicas e políticas acerca da autoaplicabilidade dos princípios constitucionais, as quais foram fomentadas por grupos opositores ao avanço da nova ordem jurídico-urbanística, assim comprometendo a extensão e o escopo das experiências municipais promissoras (FERNANDES, 2010).

Treze anos depois da Constituição, em 2001, surge a lei 10.257, que resultou de um intenso processo de negociação de mais de dez anos, entre as forças políticas e sociais, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana (FERNANDES, 2010).

A lei, que recebe o nome de Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental<sup>2</sup>.

Para Fernandes (2010), o Estatuto tem quatro dimensões principais: uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

Seguindo essas dimensões, como parte conceitual, pode-se citar o art. 2º, que traz o objetivo geral da política urbana, qual seja, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e suas respectivas diretrizes, como garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao

---

<sup>2</sup> BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em ago. 2018

saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, entre outras.<sup>330</sup>

O art. 4º traz os instrumentos para esses objetivos, que vão desde planos nacionais, regionais e municipais, a institutos tributários e financeiros, como o IPTU, ou institutos jurídicos e políticos, como a concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e a usucapião especial de imóvel urbano, entre outras. A lei também leciona a necessidade de os municípios promoverem a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbano-ambiental, de forma a democratizar o processo de tomada de decisões e legitimar plenamente a nova ordem jurídico-urbanística de natureza socioambiental. O plano Diretor funciona como principal exemplo. Sobre o financiamento do desenvolvimento urbano, enfatizou a importância do estabelecimento de novas relações entre o setor estatal, o setor privado e a comunidade, que têm de se dar dentro de um quadro jurídico-político claro e previamente definido, incluindo mecanismos transparentes de controle fiscal e social (FERNANDES, 2010).

Para completar as dimensões trazidas por Fernandes (2010), além de regulamentar os institutos já existentes da usucapião especial urbana e da concessão de direito real de uso, que devem ser preferencialmente usados pelos municípios para a regularização das ocupações respectivamente em áreas privadas e em áreas públicas, o Estatuto avançou no sentido de admitir a utilização de tais instrumentos de forma coletiva. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), são uma grande inovação da lei federal.

Maricato (2010) defende que apesar da insuficiência do Estatuto para a resolução de problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual como a brasileira, ele é visto como um instrumento de grande prestígio em nível mundial, não só pela qualidade técnica e jurídica do texto, mas por ser fruto de uma longa conquista social e por unir aspectos sobre governo democrático na cidade, justiça urbana e equilíbrio ambiental. O Estatuto foi capaz de inserir a questão urbana na política nacional, quando o Brasil, até pouco tempo, era majoritariamente rural. Em síntese, o Estatuto aborda diretrizes para planos e planejamento urbano, regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos e na gestão urbana, as parcerias público-privadas, conferindo uma unidade nacional ao tratamento das cidades.

---

<sup>3</sup> BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em ago. 2018

O ordenamento jurídico urbanista tem sido complementado desde então. Alguns exemplos dessa ampliação são as leis que regulamentam as parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079, de 2004), os consórcios intermunicipais (Lei Federal nº 11.107, de 2005) e a política nacional de saneamento (Lei Federal nº 11.445, de 2007). A Lei Federal nº. 11.888, de 2008, instituiu o direito das comunidades à assistência técnica em programas de regularização; a Lei Federal nº 11.952, de 2009, regulamentou a regularização fundiária em áreas urbanas da Amazônia Legal; e a Lei Federal nº 11.977, também de 2009, foi aprovada para regulamentar o Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida e para facilitar a regularização fundiária de assentamentos informais, entre outros instrumentos normativos (FERNANDES, 2010).

Destaque para a figura do Plano Diretor. O Plano Diretor de um Município é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, de acordo com o próprio Estatuto da Cidade. Enquanto a CF e o Estatuto funcionam como normas gerais da política urbana, o Plano Diretor funciona como norma específica, visto que é feita para cada município para sua própria gerência. Silva (2010) já esclarece que as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica.

Foi visto que a ordem legal urbanística foi ampliada e concretizada pós Constituição de 88 e Estatuto da Cidade. A legislação pertinente traz diversos direitos e garantias aos cidadãos em matéria urbana. Nesse texto tenta-se analisar a efetividade de uma dessas garantias especificamente, qual seja a participação democrática na gestão das cidades.

### **2.3 A gestão democrática da cidade na ordem legal urbanística**

A já citada Carta Mundial pelo Direito à Cidade, da qual o Brasil é signatário, disciplina que todas as pessoas têm direito de participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares. Diz também que todos os cidadãos têm direito a participar da propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis.

O mesmo documento indica que se deve constituir espaços institucionalizados para a participação ampla, direta, equitativa e democrática dos cidadãos no processo de planejamento, elaboração, aprovação, gestão e avaliação de políticas e orçamentos públicos.

Deve ser garantido o funcionamento de órgãos colegiados, audiências, conferências, consultas e debates públicos, assim como permitir e reconhecer os processos de iniciativa popular na proposição de projetos de lei e de planos de desenvolvimento urbano.

A gestão democrática da cidade ainda deve aparecer na vida política local, nas eleições livres e democráticas dos representantes locais, na realização de plebiscitos e iniciativas legislativas populares e o acesso equitativo aos debates e audiências públicas nos temas relativos à cidade, bem como no uso democrático do espaço público.

O Estatuto da cidade também dá destaque à gestão democrática da cidade. Logo nos objetivos da política urbana, esclarece a necessidade de uma 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.

Os textos legais demonstram uma exigência pela gestão democrática em todas as fases das questões urbanas, na elaboração do Plano Diretor local, nas leis orçamentárias, na elaboração de leis, planos e programas, na fiscalização dessas leis, planos e programas. Assim, caberá ao Poder Público criar meios para efetivar essa participação popular nas questões urbanas da cidade.

Mas há um problema sério aqui. Não na exigência da participação democrática, mas na efetivação desta porque a concepção democrática na sociedade brasileira não está em seu estágio ideal. A simples menção legal a essa participação cidadã não enseja a gestão democrática. Para melhor entender a dificuldade na efetividade desse dispositivo observa-se a teoria de Arnstein.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

#### **3.1 A escada da participação cidadã de Arnstein**

Em 1969, Sherry R. Arnstein lançou um artigo inovador chamado “*A Ladder of Citizen Participation*”. Para o autor, participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão. É a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão

executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis.

Arnstein (1969) traz a diferença fundamental entre passar pelo ritual vazio da participação e dispor de poder real para influenciar os resultados do processo. O autor imagina oito tipos de participação e para efeito ilustrativo os coloca em forma de uma escada, cada degrau corresponde ao nível de poder do cidadão em decidir sobre os resultados.

**Tabela 1 – Oito Degraus da escada de Participação Cidadã**

8	Controle cidadão	Níveis de Poder Cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de Poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-Participação
1	Manipulação	

**Fonte:** Adaptado de Arnstei (1969).

A ideia da escada é contrapor cidadãos sem poder com os poderosos para ressaltar as divisões básicas entre eles. É verdade que nem os sem-nada nem os poderosos constituem blocos homogêneos, mas o autor alerta que na maioria dos casos, os sem-nada realmente percebem os poderosos como sendo um "sistema" monolítico, e os grupos poderosos realmente tendem a ver os sem-nada como uma massa "daquelas pessoas", com pouca compreensão das diferenças de classe e casta existentes entre elas (ARNSTEIN, 1969).

No contexto do poder e da falta desse é que o autor entrega as características dos oito degraus. Os dois primeiros degraus (manipulação e terapia) descrevem níveis de "não participação" que têm sido utilizados por alguns no lugar da genuína participação. Seu objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam "educar" ou "curar" os participantes (ARNSTEIN, 1969).

Como exemplo da manipulação, o autor cita o caso de pessoas que são convidadas a participarem de comitês ou conselhos consultivos sem real poder de decisão com o propósito explícito de "educá-las" ou obter o seu apoio. Ao invés da genuína participação, este primeiro degrau da escada representa a distorção da participação em um instrumento de relações públicas dos grupos com poder de decisão. Tal mecanismo se tornou moda com as questões

urbanísticas, quando lideranças das comunidades são convidadas pelos técnicos das secretarias municipais para serem membros dos Comitês Consultivos Populares.

Já a terapia ocorre quando os administradores partem do pressuposto de que a falta de poder é sinônimo de distúrbios mentais com base neste pressuposto, sob o manto ilusório de envolver os cidadãos no planejamento, os especialistas, na verdade, submetem as pessoas à terapia grupal. Exemplo comum ocorre quando em conjuntos de habitação popular, nos quais grupos de moradores são instrumentalizados para a realização de campanhas de controle da violência ou de limpeza do bairro (ARNSTEIN, 1969).

Os degraus 3, 4 e 5 avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade de os cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder. Quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade, não há "músculos", ou seja, não há garantia de mudança do *status quo* (ARNSTEIN, 1969).

Sobre o degrau da informação, Arnstein (1969) explica que informar cidadãos de seus direitos, responsabilidades e opções pode ser o mais importante primeiro passo rumo à legítima participação do cidadão. Porém, muito frequentemente, a ênfase está na mão única da informação (dos técnicos para o cidadão), sem que haja um canal de comunicação que permita o retorno, e menos ainda que haja poder de negociação. Sob estas condições, a informação é divulgada apenas nos estágios finais do planejamento, quando as pessoas já têm pouca possibilidade de influenciar o programa que foi definido para "seu benefício".

A consulta (degrau 4), que pode ser vista como solicitar opinião dos cidadãos, assim como a informação pode ser um passo legítimo rumo à participação. Mas, se a consulta não estiver integrada com outras formas de participação, este degrau da escada continua sendo uma vergonha na medida em que não oferece nenhuma garantia de que as preocupações e ideais dos cidadãos serão levados em consideração.

Um instrumento bastante utilizado para consultar são as audiências públicas em questões urbanísticas. Os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos apenas a este nível, criando uma participação tipo ritual de fachada. As pessoas são vistas basicamente como abstrações estatísticas e a participação é medida pelo número de pessoas presentes nas reuniões, quantos folhetos foram distribuídos ou quantas pessoas foram entrevistadas. O que os cidadãos conseguem em todas estas atividades é que eles

"participaram da participação". E o que os tomadores de decisão conseguem é a evidência de que eles cumpriram as normas de envolver "aquelas pessoas"(ARNSTEIN, 1969).

Já a partir da pacificação (degrau 5) os cidadãos passam a ter certa influência, mesmo que o acesso ao poder seja ainda limitado. Mas ainda é um nível de concessão mínima de poder, logo, não representam os níveis de efetivo poder cidadão.

Exemplo de uma estratégia de pacificação consiste em comitês e conselhos opinativos. Estes comitês permitem aos cidadãos aconselhar e planejar indefinidamente, mas mantêm nas mãos dos tomadores de decisão o direito de decidir sobre a legitimidade e a viabilidade das sugestões apresentadas pelos cidadãos. O grau de pacificação dos cidadãos depende basicamente de dois fatores: a qualidade da assessoria técnica independente que eles recebem para definir suas prioridades e o grau de organização da comunidade (ARNSTEIN, 1969).

Por último, há os níveis de Poder Cidadão, compostos pelos degraus 6, 7 e 8. No grau 6 (parceria) há efetivamente uma redistribuição de poder através da negociação entre cidadãos e tomadores de decisão. Ambos os lados concordam em compartilhar o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão através de estruturas, tais como comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos (ARNSTEIN, 1969).

As negociações entre cidadãos e técnicos do setor público também podem resultar em cidadãos assumindo poder deliberativo em um determinado plano ou programa. Esse é o degrau 7, o da delegação de poder. Bom exemplo são conselhos deliberativos que delegaram poder decisório a instâncias nas quais os cidadãos têm maioria dos votos e atribuições claramente definidas. Neste nível da escada, os cidadãos têm em mãos as principais "cartas do jogo" para garantir que o programa atenda aos interesses da comunidade. Até as divergências com os grupos poderosos podem ser resolvidas de forma negociada, sem a necessidade de se organizar pressão (ARNSTEIN, 1969).

No topo da escada proposta por Arnstein (1969) está o controle cidadão. Aqui a população não busca o poder absoluto, mas está simplesmente querendo um certo grau de poder (ou controle) que garanta que os moradores possam gerir um programa público ou uma organização, assumindo a responsabilidade pela definição das ações e os aspectos gerenciais, sendo capaz de negociar as condições sob as quais "externos" poderão introduzir mudanças.

Se a intenção da criação do ordenamento jurídico urbanista ao exigir a gestão democrática da cidade foi a de realmente efetivar tal participação ou apenas criar uma fachada de democracia não é possível saber. Mas não é preciso ir muito além para verificar que essa participação e essa gestão não estão de acordo com os textos legais. No próximo ponto, busca-

se analisar quais as medidas para essa efetivação e algumas críticas às medidas tomadas até agora.

### **3.2 Como efetivar a participação democrática no plano diretor das cidades**

O ideal que orienta a participação popular na gestão das cidades visa alterar o padrão clientelista e excludente das políticas sociais, promovendo um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão das prioridades, a participação em formatos diversos, incorporando principalmente as classes populares, e a reversão de processos de desigualdades, de apropriação privada do desenvolvimento da cidade e de especulação imobiliária. Por isso a gestão democrática constitui-se como instrumento para alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (SANTOS, 2011).

Mesmo com todo o arcabouço jurídico que exige a participação democrática, essa execução ainda é frágil e incompleta, tendo em vista que apesar de centenas de municípios experimentarem processos inovadores de participação, a difusão de mecanismos de participação, na maioria das vezes, fica restrita à instituição de conselhos de políticas públicas e a realização de conferências setoriais com diferentes intervalos, conforme a política em foco (SANTOS, 2011).

O Guia para elaboração de Planos Diretores Participativos Cidades (BRASIL, 2005) traz elementos, que chama de grandes desafios para construir o processo de gestão democrática, com participação ampla dos habitantes na condução do destino das cidades.

Em verdade, o processo de gestão democrática demanda uma mudança cultural. Para construir a possibilidade real de participação de quem está historicamente excluído dos processos decisórios é necessária uma ação estruturada de mobilização social. É preciso alterar as ferramentas do diálogo e trabalhar com outras linguagens: a arte, a música, a religião, o corporal, as histórias vividas.

Como foi dito, os instrumentos contidos no Estatuto não são suficientes para fazer falar muitos cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão, ou foram longa e duramente discriminados socialmente.

Antes mesmo de se iniciarem as discussões para o Plano Diretor, é necessário considerar as condições locais em que se implantará o que for planejado: a realidade vivida pelos moradores, os atores sociais presentes no município, suas territorialidades e formas de organização. Além disso, é necessário identificar os canais de participação mais efetivos para

a realidade daquele município, assim como avaliar o modo como se desenrola o processo de tomada de decisão.

É também relevante a constituição de Conselhos de Política Urbana que funcionam como espaço fundamental que garante a participação dos diversos segmentos da sociedade na elaboração e implementação das políticas urbanas. Claro que esses Conselhos devem ter caráter consultivo, mas também deliberativo (SANTOS, 2011). Debater e ser ouvido não são por si só sinônimos de gestão democrática, é uma das etapas dessa, como visto no tópico anterior. Essa fala tem que ter algum tipo de poder de decisão, alguma consequência na gestão da cidade ou se torna mera formalidade legal, sem consequências práticas.

Quem estará nesse conselho também é de bastante relevância. Seja quem for, deve representar os diferentes segmentos sociais, mas como a lei não estabelece qual e de que forma essa representação vai se dar, fica difícil medir de que forma a proporcionalidade da representação deve ser feita. Acredita-se, no entanto, que os grupos excluídos da urbanidade e que sofrem as consequências da segregação sócio e espacial bem como devam ter destaque. Isso porque não só são esses grupos que sentem em maior grau as dificuldades da má prestação do direito à cidade, como também foram os que sempre foram excluídos da gestão dessas.

Para toda essa participação popular ter início é necessária uma fase de atração da população, com ampla divulgação das reuniões, nos mais diversos meios de comunicação, inclusive em locais com alta concentração de públicos, como *shoppings*, parques e praças. Após isso começa a discussão, que deve ser precedida com a sociedade tomando conhecimento da realidade urbana como resultado de um processo de desenvolvimento desigual. Nessa fase, divulgam-se as informações, para que os cidadãos as conheçam e a discussão possa começar adequadamente.

A efetivação dessa fase é primordial, mas ao mesmo tempo o Poder Público não tende a buscar tal efetivação. Demonstrar como o processo de urbanização se deu de forma desigual normalmente envolve demonstrar o papel do Estado nessa segregação, e o Estado não tende a se acusar em público. Ainda mais, como diz Corrêa, o Estado muitas vezes, age em acordo com a iniciativa privada, muitas vezes favorecendo a especulação imobiliária (CORRÊA, 1989).

Se o Poder Público dificilmente irá entregar todas as informações aberta e espontaneamente, é necessária uma fiscalização para garantir que o Poder Público passará as informações corretas no momento certo e de uma forma acessível à população. Explicando não só as formas espaciais da cidade, como os processos que levaram a essas formas.

A esse processo se dá o nome de “ler a cidade”. Essa etapa trata de identificar e entender a situação do município, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades. A leitura da cidade começará por leituras técnicas e leituras comunitárias, independentes, mas realizadas no mesmo período. Não é uma leitura exclusiva de especialistas, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade. Mais do que reunir dados globais e médias locais do município, a leitura técnica deve revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; deve reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local. Após analisados os problemas, devem ocorrer discussões que contemplem as possíveis alternativas para a solução dos problemas detectados (TOLEDO, 2010).

A leitura participativa é a ocasião para que todos conheçam visões e modos de pensar diferentes dos seus. Desta forma, as leituras técnicas produzidas pelos profissionais da Prefeitura ou por consultores devem ser enriquecidas com as leituras comunitárias, feitas pela população, sob os pontos de vista dos diferentes segmentos socioeconômicos: empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, entre outros.<sup>67</sup>

Cada Plano Diretor deve ser único, voltado para as peculiaridades da cidade a que se destina. Não pode ser um planejamento fictício, parcial ou fora da realidade e condições do município. Para elaborá-lo, é indispensável levar em conta as forças políticas, sociais e econômicas que atuam na cidade e as possibilidades orçamentárias ou condições novas e futuras de arrecadação, estabelecidas durante o processo.

Não se pode partir da ideia de que todos os problemas urbanos serão resolvidos em um ano. Devem-se buscar não utopias, mas sim o devido cumprimento da lei. Para isso, será necessário, dentre outras coisas, toda uma análise orçamentária da receita que se tem, da possibilidade de aumentá-la e a destinação dessa para as despesas específicas.

Após todas as discussões o Plano passa à Câmara Municipal para ser discutido. Quanto mais o Legislativo tenha se envolvido no processo, maior a probabilidade de que o Projeto seja aprovado e convertido em Lei, sem alterações que o descaracterizem ou o afastem do interesse da maioria dos cidadãos ativos no processo participativo.

Alterações feitas pelo Legislativo que não foram resultados das discussões feitas durante as fases anteriores levam ao grande risco de ignorar a gestão democrática. O ideal é que o Plano que vai para a Câmara Municipal seja resultado de um debate aberto, justo e coerente entre todos os agentes produtores do espaço, entre eles o próprio Estado. Se tem algo que o Legislativo quer alterar no Plano Diretor que seja discutido de forma democrática durante o processo e não imposto em alterações feitas sem participação popular nenhuma.

Depois dessa fase, a gestão democrática não acaba, muito pelo contrário, é necessária a fiscalização para saber se as políticas públicas estabelecidas no Plano estão ou não sendo cumpridas de forma efetiva.

Em análise feita na gestão de diversos Planos Diretores, em diferentes Municípios brasileiros, Santos conclui que não estabeleceram estratégias claras para a aplicação dos instrumentos de política urbana, no sentido de reverter as desigualdades sociais no acesso à cidade. Muitas vezes as definições dos Planos estão em completo desacordo com as leis orçamentárias e ainda há o problema de que os instrumentos de política urbana, na maioria dos casos, não são autoaplicáveis e necessitam de regulamentação em lei específica. Poucos Planos regulamentam na própria lei o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo, bem como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento de títulos (SANTOS, 2010).

Com isso, pode-se resumir e dizer que a mera exigência legal de uma participação democrática na gestão das cidades não produz efeitos até que haja uma reorganização democrática do corpo social. A efetivação desse elemento tão importante para o exercício do direito à cidade deve ser reestruturada para finalmente poder dar voz aos cidadãos da cidade e criar um espaço urbano mais justo e igualitário, se não na utopia lefebvriana pelo menos no que determinada a ordem legal urbanista brasileira.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A participação popular e a gestão democrática das cidades são elementos fundamentais para a efetividade do Direito à Cidade. Se não é o necessário para romper com os efeitos danosos que o sistema capitalista fez às cidades, como lecionava Lefebvre, pelo menos tem a força de criar um uso mais igualitário e justo do espaço urbano e todas as suas complexidades e variáveis.

Desde a Constituição Federal de 1988 que o ordenamento jurídico passa a oferecer adequada importância à questão urbana e desde então um arcabouço jurídico urbanista começou a ser produzido, sempre tendo a participação popular na gestão democrática da cidade como um dos principais norteadores.

Mas a mera disposição legal não torna uma cidade democrática, principalmente a partir da ideia de que a participação cidadã tem diferentes degraus que vão desde um momento mais baixo, no qual a manipulação dos grupos excluídos é feita pelos poderosos, até

um grau maior no qual o cidadão se torna uma parte integrante e atuante na produção do espaço urbano.

Até então, os instrumentos de democratização não estão sendo efetivos de forma satisfatória e as cidades não só continuam injustas e marcadas por uma segregação social e espacial, como não têm uma posição ativa do seu cidadão na decisão das questões pertinentes à efetivação do Direito à cidade.

Assim, esse trabalho concluiu que, mesmo com o avanço na questão de instrumentos jurídicos na matéria da gestão democrática das cidades, essa gestão ainda não se concretiza na realidade urbana brasileira, sendo necessário um esforço muito maior não só da sociedade como do Poder Público para chegar à concretização dessa gestão.

## REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em ago. 2018.

BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em ago. 2018

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades/ CONFEA, 2005.

CORRÊA, R. L. **O Espaço São Paulo**. Editora Atica, 1989.

FERNANDES, E. Constructing the 'Right To the City' in Brazil. **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, p; 201-219, 2007.

\_\_\_\_\_. O estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). **O estatuto da cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010, pp. 55-70.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. 1ª reimpressão. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010. pp5-22.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2009.

SANTOS, M. R. M. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: **Os planos diretores municipais pos-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectiva. Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel TodtmannMontandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

TOLEDO, L. C. Uma Experiência De Participação: Técnicos E Moradores Na Elaboração Do Plano Diretor Socioespacial Da Rocinha. In: **Olhares sobre a Metrópole do Rio de Janeiro: POLÍTICA URBANA E GESTÃO PÚBLICA**. Org. LAGO, Luciana Corrêa do. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatorio das Metropoles: IPPUR/UFRJ: FASE, 2010.p. 89-90

TRINDADE, T. A. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, v. 87, p.139-165, 2012.

**Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:**

ANJO, J. E. S; SOUZA, J. A. A; BRITO, V. G. P. O Direito à Cidade e as Dificuldades na Inefetividade da Gestão Democrática da Cidade. **Rev. FSA**, Teresina, v.17, n. 10, art. 9, p. 167-187, out. 2020.

Contribuição dos Autores	J. E. S. Anjo	J. A. A. Souza	V. G. P. Brito
1) concepção e planejamento.	X	X	
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X