

CIDADE-DIREITO VERSUS CIDADE-MERCADORIA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À POBREZA POLÍTICA

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

Karine Grassi

Resumo: O presente artigo versa sobre o direito à cidade, considerado na sua ampla dimensão de acesso aos serviços públicos e ao direito de participar da gestão urbana, previsto no Estatuto da Cidade/2001. Pretende-se, portanto, demonstrar, ao longo do texto, a relevância do tema em face do contraste observado entre esse direito e a tendência de mercantilização da cidade. O objetivo geral é analisar os aspectos legislativos do problema a partir da matriz teórica adotada – sobretudo por meio do pensamento de Pedro Demo e de David Harvey. O método utilizado foi o hipotético-dedutivo, uma vez que procurou-se fornecer argumentos para a ampliação da cidadania local, mediante a participação popular na audiência pública do Plano Diretor Participativo. Por fim, sustenta-se a hipótese de que a mercantilização do espaço urbano não pode ser considerado meio para solucionar o problema de exclusão urbana; ao contrário, é uma de suas causas centrais.

Palavras-chaves: controle social; democracia participativa; direito à cidade; gestão democrática; políticas públicas.

Abstract: This article deals with the right to the city, considered in its broad dimension of access to public services and the right to participate in the urban management, provided for in the staff regulations of the City/2001. It is intended, therefore, demonstrate, throughout the text, the relevance of the theme in the face of the contrast observed between this right and the trend of mercantilização of the city. The overall objective is to analyze the legislative aspects of the problem from the theoretical matrix adopted – especially through the thought of Pedro Demo and David Harvey. The method used was the hypothetical-deductive, once sought to provide arguments for the extension of local citizenship by popular participation in public hearing of Participatory Director Plan. Finally, it is supported the hypothesis

that the marketization of urban space cannot be considered a solution for the problem of urban deprivation; on the contrary, it is one of its causes.

Keywords: democratic management; participatory democracy; public policies; right to the city; social control.

Introdução

Os problemas socioespaciais, sobretudo nos países em desenvolvimento, derivam de diversos fatores: degradação ambiental, segregação urbana, violência, desigualdades etc. É certo que não se pode fixar que tais mazelas decorrem apenas do sistema econômico, e sim de diversos fatores que interagem de maneira complexa. Entretanto, o modo capitalista de produção, inclusive de planejamento do espaço urbano, constitui objeto privilegiado de reflexão crítica, uma vez que o imperativo econômico influencia (se não sobredetermina) processos sociais das mais diversas naturezas.

O tecnicismo que até o final da década de 1980 regia a construção dos Planos Diretores é apresentado, por diversos autores, como um modelo superado, uma vez que não favorece mudanças substanciais e distancia a população dos espaços de construção das cidades. Dentre outras razões é importante notar que não se tratavam de modelos criados para a realidade brasileira, e sim de modelos importados, geralmente de forma acrítica.

O direito à cidade fixado no Estatuto da Cidade de 2001 foi um grande avanço, uma conquista legislativa para ampliação da democracia participativa – prevista na Constituição Federal (art. 1º, parágrafo único). Entretanto, a efetividade da legislação depende muito de que participação tenha um caráter ativo por parte da população – e é nesse aspecto que a ideia de superação da pobreza política tem grande importância. O presente artigo utiliza, especialmente, os conceitos de Pedro Demo, David Harvey e Henri Lefèbvre para estabelecer um ponto de conexão entre as desigualdades socioespaciais e o planejamento urbano submetido ao entendimento da cidade enquanto uma mercadoria. A participação de diversos

atores sociais, em audiência pública, é mais um modelo de controle social das políticas públicas urbanas, uma vez que permite ampliar o diálogo entre o poder público (municipal) e o cidadão.

A pobreza política: conceito inicial

A apatia política é resultado, pelo menos em parte, da centralidade das decisões públicas. Por muito tempo estas foram realizadas apenas pelo governo eleito. O papel do cidadão no processo político condizia com o ato de votar e escolher os representantes e, por fim, aguardar resultados. Por outro lado, com a previsão legal de procedimentos participativos, há que se entender que a população – principalmente a excluída – se encontra deslocada, muitas vezes sem acesso à informação e com pouca esperança de que sua participação política, de fato, traga mudanças. Assim, ao trabalhar com possíveis soluções para as exclusões socioespaciais, a ideia de que o problema está além da pobreza material remete para o pensamento de Pedro Demo, que cunhou o conceito de *pobreza política*. Neste sentido, pode-se afirmar que

o conceito de pobreza política, destarte, assinala duas dimensões relevantes para esta discussão: de um lado, busca lembrar que o desenvolvimento não poderia reduzir-se a carências materiais, porque há outras igualmente comprometedoras, como a carencia em termos de educação, de cidadania, de identidade culturais etc.; de outro, pretende descobrir que pobreza tem em seu cerne uma clivagem tipicamente política, o que levou à definição de pobreza como processo de pressão do acesso a vantagens sociais relevantes. (DEMO, 1993, p. 2)

Entretando, a pobreza ou exclusão não pode ser vista apenas como a carência material. Pedro Demo sustenta em seus escritos que

por comodismo metodológico, trata-se da pobreza pela via dos indicadores mais facilmente mensuráveis, ou seja, emprego, moradia, saneamento. Todos estes componentes são essenciais, mas, de um lado, não esgotam o fenômeno, e, de outro, espargem visão distorcida da realidade, à medida que encobrem o cerne político da pobreza. (DEMO, 1993, p. 1-2)

Em texto diverso, Demo esclarece que os desafios dos processos participativos estão ligados ao amadurecimento da ação política e dos próprios

procedimentos, mediante educação, cultura e comunicação a longo prazo (1994, p. 97). O estabelecimento de uma cultura política possui o caráter de romper com pré-conceitos existentes entre a democracia representativa e a democracia participativa, principalmente com a ideia de que um deve substituir o outro. Ao contrário, a Constituição Federal de 1988 reconhece e aponta para a associações dos dois modelos (art. 1º, parágrafo único), consoante a melhor interpretação.

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer afirmam a possibilidade de *coexistência* e de *complementariedade* entre as duas formas de democracia: (i) a “coexistência implica uma convivência [...] das diversas formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional; (ii) a complementariedade “pressupõe o reconhecimento do governo de que o procedimento participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação [...]” (SANTOS, 2002, p. 75-76).

Para Antônio Carlos Wolkmer existem “impasses do processo democrático clássico”, o que justifica a ampliação dos espaços de debate público e o reconhecimento da existência de “novos atores coletivos e de uma nova lógica de participação social” (2001, p. 83). O autor pondera, porém que,

admitir esse cenário em reconstrução incide numa ação conjunta que se contraponha radicalmente aos valores hegemônicos do final do século XX, como as crises de identidade, fragmentação e mal-estar social geradas por uma cultura consumista e pós-modernizante; a derrocada e descrença nas funções tradicionais do Estado-Nação; a insuficiência das tradicionais práticas políticas de representação; a suposta inevitabilidade do fenômeno da globalização e o “pensamento único” representado ideologicamente pelo neoliberalismo. (WOLKMER, 2001, p. 83).

Para dizer de modo diverso, criar ou reconhecer novos espaços para diálogo entre administração pública (municipal, estadual e nacional) e cidadãos, bem como a delimitação e adição dos diversos atores sociais, é uma resposta possível para a crise de representatividade, para o descontentamento existente com o modelo democrático representativo e liberal, dadas suas evidentes limitações práticas. Para Fernando Filgueiras e Leonardo Avritzer a importância do controle público do cidadão é uma via para inibir a corrupção na política e esse controle pode ser feito, principalmente, por participação popular (2013, p. 221-222).

Não obstante, a ação política deverá ser estimulada por parte da administração pública e também deverá apresentar mudanças nas decisões tomadas, para que a participação popular dos atores sociais não tenha um sentido vazio ou, ainda, de cumprimento de um requisito. Nesse sentido, Henri Lefèbvre explicita algumas razões de ordem sociológica para a ausência de participação, especificamente no que tange à participação da população no planejamento urbano:

Eis [...] algumas razões *sociológicas* do fenômeno considerado, a saber, a passividade (a ausência de 'participação') dos interessados. Passividade que a ideologia da participação certamente não chegará a abalar. De fato, eles não têm o longo hábito de delegar os seus interesses a seus representantes? Os representantes políticos nem sempre desempenharam seu papel, e esse papel se esfumou. Assim, a quem confiar a delegação de poderes e, mais ainda, a representação da existência da prática e social? Aos especialistas, aos competentes. Cabe a eles, pois, consultarem-se entre si e se pronunciarem sobre tudo o que concerne ao 'habitat' funcionalizado. O *habitar* e o *habitante* retiram-se desse jogo. Eles deixam aos 'decisores' o cuidado e a preocupação de decidir. A atividade refugia-se no cotidiano, no espaço petrificado, na 'retificação' inicialmente suportada, depois aceita. (2004 [1970, p. 170]) [grifos no original]

Um dos papéis da democracia participativa, deste modo, é de auxiliar o modelo representativo no sentido de proporcionar uma maior aproximação entre o Poder Público e o cidadão, para além do ato de votar em eleições. Especificamente na gestão e planejamento urbano, as potencialidades são valiosas: trazer ao debate público novas perspectivas de solução às desigualdades socioespaciais, que nem sempre chegam ao conhecimento dos administradores públicos. Ademais, tratar da construção do planejamento da cidade de modo compartilhado, e não apenas pela ótica tecnicista, é uma postura que permite dar maior legitimidade às decisões públicas, uma vez que estas possuirão o aval da comunidade. Dar acesso aos diversos atores sociais, em especial aos excluídos, na elaboração/construção do Plano Diretor Participativo, nos termos da legislação, tende a romper com a segregação existente nos países emergentes, inclusive o Brasil, bem como a mitigar a pobreza política característica da história do Brasil.

Por fim, ao constatar que o cidadão, impulsionado pela emancipação do sujeito e por mudanças sociais, "é responsável pela construção de um espaço local onde seja possível a sua participação nos processos decisórios e na efetivação das políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais" (COSTA; REIS, 2010, p.

104), é possível defender que o espaço deverá ser modificado pelo Poder Público. Não obstante, o descaso com os bens comuns/coletivos é também resultado da má utilização do instrumento de participação popular. Porém, para consolidar essa afirmação, é preciso verificar os marcos legais, bem como a instrumentalidade de tais procedimentos participativos.

Direito à cidade e mercantilização urbana: legislação e teoria

A Política Urbana no Brasil possui previsão constitucional, conforme os artigos 182 e 183, e objetiva a ordenação do espaço urbano e desenvolvimento das funções sociais da cidade com a garantia do bem-estar da população (BRASIL, 1988). O texto constitucional prevê também o instrumento do Plano Diretor, obrigatório para cidades com população igual ou superior a vinte mil habitantes (BRASIL, 1988, art. 182, § 1º), a função social da propriedade urbana (BRASIL, 1988, art. 182, § 2º), bem como o usucapião urbano (BRASIL, 1988, art. 183).

Por sua vez, a legislação infraconstitucional brasileira, regulamenta os artigos citados acima e define que o direito à cidade comporta: (i) direito à terra urbana; (ii) direito à moradia; (iii) direito aos serviços públicos; (iv) direito à infraestrutura urbana; (v) direito ao transporte público; (vi) direito ao saneamento ambiental; (vii) direito ao trabalho; (viii) direito ao lazer (BRASIL, 2001, art. 2º, inciso I). Tais direitos possui a dimensão intergeracional, ou seja, é um direito que comporta as presentes e futuras gerações. Em linhas gerais, o Estatuto da Cidade fixa o caráter público e social que deverá gerir a propriedade urbana, em prol do equilíbrio do ambiente (do bem coletivo) e do bem-estar e segurança da população (BRASIL, 1988, art. 1º, parágrafo único).

A participação popular – em audiências e debates públicos para a elaboração ou modificação do plano diretor participativo – é outra previsão do Estatuto e figura como um dos instrumentos de gestão democrática (BRASIL, 2001, art. 43, II). Há, ainda, a iniciativa popular de leis, projetos, programas e planos a fim de auxiliar no desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, art. 43, IV). Por fim, a

legislação infraconstitucional prevê instrumentos políticos e jurídicos diversos, que permitem a iniciativa da população, quais sejam, o plebiscito e o referendo popular (BRASIL, 2001, art. 4º, V, inciso s), que deverão ser utilizados da maneira prevista em suas legislações próprias (BRASIL, 2001, art. 4º, § 1º).

O direito à cidade, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257 de 2001), corresponde a um feixe de direitos que dizem respeito aos serviços públicos disponíveis aos cidadãos. Para além do direito à moradia, à terra urbana, ao transporte público, ao trabalho, ao lazer e ao saneamento básico, o direito à cidade deve ser entendido também como o direito de participar na construção do projeto de cidade, ideia cunhada na literatura comparada (LEFÈBVRE, 2004 [1970]; LEFÈBVRE, 2001; HARVEY, 2012; HARVEY, 2014).

O conceito de direito à cidade, deste modo, não pode ser compreendido apenas como o direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Para Henri Lefèbvre (2001, p. 134) “direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos” e engloba os direitos “à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”. E continua o autor “o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade), estão implicados no direito à Cidade” LEFÈBVRE, 2001, p. 134). Ele é, pois, formulado como o direito à vida urbana, transformada, renovada (LEFÈBVRE, 2001, p. 117-118). David Harvey define, em semelhante raciocínio, o direito à cidade:

O direito à cidade é [...] muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades [...] é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados. (2014, p. 28).

É certo que para Harvey o direito à cidade é compreendido para além do usufruto de benefícios públicos urbanos. O direito à cidade se manifesta principalmente como o direito de modificação do espaço urbano (2013, p. 28). Ao compreender a cidade enquanto um produto que gera lucro (que é feito para o consumidor que tem o poder financeiro de comprá-lo) a mudança planejada para a

cidade, muito embora possa melhorar as condições da vida cotidiana de boa parte dos moradores, reforça a segregação urbana de parte da população que não dispõe de renda.

Deste modo, o direito à cidade é também o direito de participar da construção do projeto de cidade, que envolve seus habitantes (os diversos atores sociais) e o poder público. Em contraponto, a existência da pressão econômica tende a aumentar as desigualdades socioespaciais, resultantes de determinadas políticas públicas em prol de determinados grupos sociais. Para Orlando A. Dos Santos Júnior é possível verificar dois paradigmas na Política Urbana brasileira: “o paradigma da cidade-mercado *versus* o paradigma da cidade-direito de intervenção pública, com seus diferentes impactos sobre a dinâmica das cidades” (2010, p. 05). Portanto, o descompasso entre os dispositivos legais e a dinâmica prática do planejamento urbano mais igualitário é um objetivo a ser concretizado.

Quando a cidade não é vista como um direito coletivo e sim um direito de consumir, seu planejamento pode ser excludente. Preços elevados de terrenos urbanos, de moradias não condizem com a função social da propriedade, pressuposto fixado em lei, como afirmado anteriormente. O pensamento de Silvio C. Bava corrobora tal afirmação:

[...] O espaço público se fragmentou, se privatizou, a segregação se impôs. Bairro rico de um lado, com todos os tipos de serviços públicos disponíveis, shoppings, espaços de lazer, polícia privada garantindo a segurança. Bairros pobres e favelas de outro, ocupações com habitações precárias autoconstruídas, sem esgoto e muitas vezes sem água potável, com a eletricidade vinda de ligações clandestinas, em áreas de risco sujeitas a deslizamentos e inundações, sem equipamentos de educação e saúde, sem transporte público adequado, acossados por uma polícia que criminaliza a pobreza (BAVA, 2014).

Para Maricato (2014, p. 20) quando determinado espaço urbano é visto como mero produto – especialmente com construções de alto padrão (com, por exemplo, hotéis luxuosos), o resultado é a segregação urbana, com violação de direitos, sobretudo, o chamado “direito à cidade”, que é entendido pela autora como uma forma superior dos direitos. Para Fernanda Sanchez, a mercantilização da cidade opera em dois sentidos:

Os espaços capturados pelas relações de produção capitalista, que são incorporados aos processos de reestruturação urbana em curso, podem se

destinar à produção ou propriamente ao consumo do espaço. No primeiro caso, por intermédio de obras de infraestrutura, operações logísticas de otimização de fluxos produtivos e obras de modernização tecnológica que agregam densidade técnica aos lugares para atração de empresas multinacionais; no segundo, por meio de operações vinculadas ao turismo e ao lazer, operações imobiliárias e, finalmente, operações voltadas ao consumo da cidade, estimuladas pela publicidade. (SÁNCHEZ, 2010, p. 20)

Assim, a cidade negócio, criada e planejada, para receber grandes empresas tende a operar no sentido de valorizar melhorias e projetos condizentes com as exigências do mercado, deixando em segundo plano as melhorias que a população precisa. Betânia de Moraes Alfonsin aponta que um dos principais obstáculos para a concretização do direito à cidade é de ordem jurídica e política:

o maior obstáculo para a efetividade do Estatuto da Cidade é [...] do próprio direito à cidade, é uma disputa de fundo entre uma velha ordem jurídica nucleada pelo direito individual de propriedade e a nova ordem jurídico-urbanística que emerge [...], na qual a função social da propriedade e o direito à cidade passam a ser novos centros para o ordenamento jurídico, agora policêntrico. Parece-nos que a aprovação da lei e a emergência dos novos direitos difusos e coletivos não foram capazes de afastar interpretações jurídicas e políticas ainda marcadas pela ótica do liberalismo jurídico clássico. Poder Judiciário, Ministério Público, Administrações Públicas e mesmo entidades da sociedade civil e movimentos sociais precisam, urgentemente, compreender que a efetividade dos novos direitos previstos no Estatuto da Cidade depende de uma radical mudança de postura e de olhar para a cidade enquanto fenômeno central da contemporaneidade e elevada, agora, à categoria de direito coletivo do qual são titulares todas as pessoas que vivem em cidades (2011, p. 40).

Outro ponto de mercantilização da cidade é verificada nos acontecimentos recentes de remoções forçadas na cidades sedes da Copa do Mundo. Comunidades pobres foram removidas para o embelezamento ou para a construção de estruturas para mega-eventos. Carlos Vainer calcula que para a Copa do Mundo de 2014, no Brasil, cerca de 250 mil pessoas foram retiradas de suas casas (2013, p. 39). Para o autor, essa é a prova de que a cidade neoliberal se desenvolve em um ritmo excludente e é responsável por diversas mazelas: favelização, criminalidade, degradação do ambiente, etc. (VAINER, 2013, p. 39).

Para complementar o tema de megaeventos, Raquel Ronik esclarece que o Brasil é signatário de leis internacionais que dizem respeito ao direito à moradia; porém, as remoções não contemplaram a manifestação dos moradores, que não

tiveram acesso à informação ou esclarecimentos técnicos e jurídicos: “os funcionários das prefeituras simplesmente vão às comunidades e pintam um número na parede”, é assim que os moradores têm ciência de que não poderão permanecer em suas casas (2014, p. 69).

O entendimento de Letícia Marques Osório e de Jacqueline Menegassi é de que para que a gestão urbana tenha um grau de eficiência alta, alguns aspectos estratégicos deverão ser modificados:

Na discussão sobre o papel do Estado na política e na gestão urbana, é fundamental, também, revisar, os conceitos de parceria, descentralização e autonomia local enquanto fundamentos do contrato social, o qual tem operado muito precariamente no atual contexto de complexidade e tensão dos conflitos territoriais urbanos. O novo contrato social a ser estabelecido deverá se basear em princípios de solidariedade e de convivência democrática com a diferença e a multiplicidade. Para tanto, as estratégias de descentralização deverão: incorporar formas de participação direta da população em processos decisórios relativos a investimentos e a controle do território; modificar a rigidez e a desarticulação das estruturas e instituições responsáveis por políticas setoriais sociais, evitando o desperdício de recursos e a sobreposição de competências e beneficiários; reduzir a centralização da proteção social na esfera federal, no âmbito da reforma fiscal e tributária nacional, através da ordenação e comprometimento das fontes de financiamento em nível federal, estadual e municipal. (2002, p. 49)

A consolidação da legislação e do instrumento de participação popular é por vezes questionada, quando verifica-se, por exemplo, casos em que o Poder Público não disponibiliza espaço para comportar todos os participantes ou, ainda, quando há interesse de que a população não participe dos debates do planejamento urbano (GRASSI; MASCARELLO, 2014). Alfonsin aponta a inefetividade de alguns instrumentos da lei, ao fazer referência à pesquisa que fez em direito urbano comparado: Brasil, Espanha e Colômbia. Tal estudo aponta uma série de obstáculos institucionais ao efetivo direito à cidade, principalmente na necessidade diálogo com os defensores do “direito individual da propriedade” (ALFONSIN, 2011, p. 39).

Para Marcelo Lopes de Souza os elementos econômico, político e cultura têm influência para condicionar a eficácia das leis:

Várias são as condições de eficácia das leis (e dos instrumentos técnicos) – econômicas, políticas, culturais...-, mas vem a pelo, neste momento,

salientar um fator em especial, que é decisivo: o fator *sociopolítico*. Viabilizar a implementação e mesmo a elaboração de instrumentos e planos com conteúdo emancipatório e alcance redistributivo, muito especialmente em uma sociedade tão heterônoma quanto a brasileira, na qual há leis que ‘pegam’ e outras que não ‘pegam’, depende da pressão popular e da capacidade de a sociedade civil monitorar e fiscalizar o cumprimento das mesmas. Planejamento e gestão urbana têm, como se vê, não pouca a ver com a democracia. Mas não basta estabelecer que ‘a democracia’, genericamente, muito tem a ver com a possibilidade de o planejamento e a gestão urbanos servirem à promoção de bem-estar social. Faz-se mister precisar em que sentido a democracia, ou ‘qual democracia’, pode melhor servir a tal propósito (2006, p. 34).

Deste modo, não se pode deixar de apontar que há distorções acerca da participação popular do Estatuto da Cidade. O grande dilema é em torno da possibilidade de que a participação pode ser utilizada como instrumento legitimador de decisões já tomadas, as *decisões de gabinete*, em que os benefícios abarcam interesses individuais, em prejuízo ao bem coletivo.

Renato Cymbalista é um dos autores que alertam para esse problema. Para ele, muitos planos diretores foram criados em gabinete, com exclusão deliberada dos cidadãos: o exemplo citado é da cidade Fortaleza (2007, p. 28). Nesses casos, o papel do Ministério Público é fundamental para que a participação seja consolidada (CYMBALISTA, 2007, p. 28). É mediante controle da população e do Ministério Público que a gestão pública e o projeto de cidade poderão, de fato, ser um diálogo público com decisões coletivas e em prol do bem ambiental.

Não obstante os casos de questionamento dos procedimentos no Judiciário, há que se reconhecer o avanço que tal legislação proporcionou: a gestão democrática do espaço urbano, isto é, o diálogo entre técnicos, Prefeitura, Câmara de Vereadores, população em geral e representantes de associações. Lefèbvre, na década de 1970, já previa que a participação popular seria uma das estratégias de rompimento com a exclusão socioespacial:

A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante. Ela não age por si mesma. Não pode deixar de se apoiar na presença e na ação da classe operária, a única capaz de pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela. Apenas esta classe, enquanto classe, pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia de segregação e reencontrada na forma ameaçadora dos ‘centros de decisão’. (LEFÈBVRE, 2004 [1970], p.113)

Souza salienta que a informação e a autonomia do indivíduo é de suma importância para que as arenas de decisões garantam espaço efetivo de modificação das desigualdades socioespaciais, bem como se decida em prol da sociedade (2006, p. 105-106). Desta forma afirma o autor,

Enquanto houver *heteronomia*, enquanto houver iniquidades, pobreza e injustiça, fará sentido falar em implementar uma mudança para melhor da sociedade, rumo a mais *autonomia* individual (capacidade individual de decidir com conhecimento de causa e lucidamente, de perseguir a própria felicidade livre de opressão) e coletiva (existência de instituições garantidoras de um acesso realmente igualitário aos processos de tomada de decisão sobre os assuntos de interesse coletivo e auto-instituição lúcida da sociedade, em que o fundamento das 'leis' não é metafísico, mas a vontade consciente de homens e mulheres). (2006, p. 105-106) [grifos no original]

A consolidação e eficácia normativa figura também ao lado da vontade política da população, pensamento que converge com a ideia de superação da pobreza política.

A gestão e a prática do planejamento urbano deverá consolidar diferentes conceitos, práticas e, ainda, incorporar os novos atores sociais que fazem parte dos procedimentos associados ao Plano Direito Participativo, como prevê o Estatuto da Cidade. O pensamento de Geddes segue nesse sentido, quando afirma que “os urbanistas estão acostumados a pensar o urbanismo em termos de régua e compasso, como uma matéria que deve ser elaborada só pelos engenheiros e arquitetos, para os conselhos municipais” (apud CHOAY, 1979, p. 39). Para o autor, a construção de um plano coletivos e adequado à época deve ser considerado como “o Plano verdadeiro” (GEDDES apud CHOAY, 1979, p. 39) – pois se, deverá utilizar o conhecimento especializado e a visão do cidadão comum, para compreensão adequada suas necessidades, carências, interesses, e questionamentos, que muitas vezes não chegam até o governante. Só assim será efetivo o direito à cidade sustentável e democrática.

Considerações finais

Ao trabalhar-se o conceito de *pobreza política* à luz dos instrumentos legais da gestão democrática do espaço urbano, verificou-se que o ideário da efetiva participação ou, ainda, do direito à cidade, carece de consolidação, pelos seguintes aspectos:

- (i) a visão tecnicista de que o Plano Diretor é uma construção de especialista sem a contribuição dos cidadãos;
- (ii) as diversas pressões de mercantização do espaço (para megaeventos, para empresas multinacionais), em detrimento dos direitos coletivos;
- (iii) a falta de informações claras sobre os procedimentos mesclada com a apatia de que o status quo não será modificado em benefício da população.

Pensado para além do usufruto dos serviços públicos, o conceito de *direito à cidade* permite que a participação (já prevista em legislação) tenha maior legitimidade. Consolidar o direito à cidade, neste sentido, significaria romper com o entendimento de que as decisões participativas possuem apenas um caráter de legitimador, isto é, quando as decisões são apresentadas aos cidadãos, e não construída com os cidadãos. É a superação da prática da participação como simulacro.

O Ministério Público e a população possuem papel importante de apontar as ilegalidades quando da construção do Plano Diretor Participativo, a fim de que a legislação urbana tenha a sua validade analisada e comprovada pelo Poder Judiciário. A democracia participativa não pode ser considerada substituta da democracia representativa; pelo contrário, a Constituição Federal de 1988 prevê as duas formas de governo para aproximar os cidadãos das decisões que, anteriormente eram tomadas apenas pelos representantes eleitos.

É certo que, em termos de democracia participativa, o Brasil tem muito a evoluir, dada sua tradição patrimonialista e paternalista. A produção de cenário de gestão compartilhada entre comunidade e poder público, para o planejamento eficaz e socialmente justo do espaço urbano, depende de uma série de condicionantes, cuja compreensão depende de esforços interdisciplinares. Entretanto, a legislação

do Estatuto da Cidade deve ser considerada um avanço, ao criar instrumentos normativos que, muito embora ainda encontrem impasses de efetivação, constituem uma plataforma adequada para o exercício do direito à cidade.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira. **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011. p. 34-46.

BAVA, Silvio Caccia. A cidade como mercadoria. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <<https://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1464>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 25-32.

DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**. 6 ed. Campinas: Papirus, 1994.

GRASSI, Karine. ; MASCARELLO, Renata. Pirolí. Promessas e desafios da gestão democrática das cidades: o caso de Florianópolis/SC. In: PAZELLO, R. P; SEVERI, F. C.. (Org.). **Anais do IV Seminário Direito, Pesquisa e Movimentos Sociais**. 1ed. Curitiba: IPDMS, 2014, v. 1, p. 247-367.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. 5 ed. São Paulo: Loyola, 2012;

_____. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia. et. al. **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes-Selo Martins, 2014.

LEFÈBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Revisão técnica Margarida Maria de Andrade. 2 reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004 [1970].

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CARDOSO JR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

MARICATO, Ermínia. A Copa do Mundo no Brasil: tsunami de capitais aprofunda a desigualdade urbana. In: JENNINGS, Andrew. [et al.]. **Brasil em jogo**: o que fica da Copa e das Olimpíadas? 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2014, pp. 17-24.

OSORIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, pp . 39- 60.

ROLNIK, Raquel. Megaeventos: direito à moradia em cidades à venda. In: JENNINGS, Andrew; ROLNIK, Raquel; LASSANCE, Antonio [et.al.]. **Brasil em jogo**: o que fica da Copa e das Olimpíadas? 1 ed. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2014.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp.39-78.

SANTOS JR, Orlando Alves dos. A participação na elaboração dos Planos Diretores. **E-metropolis**. nº 01, ano 1, maio de 2010.

VAINER, Carlos. Quando a cidade via às ruas. In: MARICATO, Ermínia. [et al.] **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1 ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Revista Seqüência**. v. 22, n. 42. 2001.