



A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO, DA CIDADANIA E DA DEMOCRACIA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO

Mariana Barbosa de Souza¹

Verenice Zanchi²

RESUMO: Tanto a cultura quanto o regime democrático são determinantes para o planejamento de políticas destinadas a desenvolver as cidades. Nesse sentido, a fim de obter-se a legitimidade destas políticas, é necessário que o Estado, além de órgão mediador dos interesses dos sujeitos envolvidos, também compartilhe as suas decisões a respeito de suas prioridades. Para tanto, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988, condicionou-se a modernização, bem como a democratização da gestão pública por meio de novos espaços de debate participativos nas cidades. Assim, o presente ensaio objetiva, mediante pesquisa bibliográfica e dedutiva, compreender como o Estado pode atuar de maneira planejada, na intenção de serenar conflitos, abordando a intersecção entre perspectivas de desenvolvimento urbano e regional, bem como de democracia, para ao fim, considerar que esses condicionantes se encontram intrinsecamente interligados. Ou seja, desenvolvimento urbano vai além de concepções que envolvem somente indicadores econômicos, visto que necessita de uma atuação conjunta entre Estado e sociedade.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano, cidades, democracia, planejamento.

ABSTRACT: Both the culture and the democratic system are crucial for policy planning to develop cities. In this sense, in order to obtain the legitimacy of these policies, it is necessary that the state, as well as mediating body of the interests of those involved also share their decisions about their priorities. Therefore, since the

¹ Doutoranda, mestra em Desenvolvimento Regional e bacharela em Direito, todos pela UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul; Acadêmica no Curso de História-Licenciatura na UNOPAR-Universidade Norte do Paraná; Pesquisadora-membro do OBSERVA-DR; e Pesquisadora-membro do GEPEUR-CNPq; Grupo de pesquisa em estudos urbanos e regionais. Endereço eletrônico: marisouza_10@hotmail.com.

² Doutoranda e mestra em Desenvolvimento Regional pela UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul; Especialista em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas – FGV; Administradora pelo Centro Universitário UNIVATES; Pesquisadora-membro do OBSERVA-DR. Pesquisadora-membro do Grupo de Pesquisa “Desenvolvimento Regional”-CNPq. Endereço eletrônico: verenice.zanchi@gmail.com.

enactment of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, on October 5, 1988, conditioned the modernization and democratization of public management through new participatory debate spaces in cities. Thus, the present study aims, through literature and deductive research, understand how the state can act in a planned manner, in an attempt to pacify conflicts, addressing the intersection between urban and regional development prospects, as well as democracy, to the end, consider these conditions are intrinsically interconnected. In urban development goes beyond concepts involving only economic indicators, since it requires a joint effort between state and society.

Keywords: Urban development. Cities. Democracy. Planning.

INTRODUÇÃO

Preambularmente, importa destacar que o período pós-moderno foi determinante para criar-se um rompimento de paradigmas sociais, bem como surgissem valores novos, dentre eles a busca do bem-estar e da solidariedade. Presenciou-se a atuação da sociedade civil como protagonista na defesa de direitos difusos e coletivos.

Quanto ao desenvolvimento, o qual foi entendido apenas no que tange ao acúmulo de riquezas (SMITH, 1996) até o começo do século XX, passou a partir de então a ser compreendido ante o olhar do qualitativo. Mediante o afloramento da solidariedade e o engrandecimento da sociedade civil, a ordem econômica passa a ser associada à ordem social. Nesse sentido, Sen (2010) assevera que o grau de desenvolvimento de uma nação é medido pelo tanto de liberdade que tem o seu povo.

No que diz respeito às discussões internacionais, ganha destaque a Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Conforme esta, até o ano de 2015, os Estados-membros das Nações Unidas assumiriam compromissos com o desenvolvimento. Estes compromissos abarcariam itens como a erradicação da pobreza, bem como o fim do analfabetismo. Para tanto, alguns princípios foram elaborados, como norteadores: liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade comum (ONU, 2000).

O pacto assumido relaciona-se com a atuação estatal, a qual se manifesta por meio de políticas públicas direcionadas à concretização de direitos sociais.

Para Dworkin (2002, p. 36) a palavra "política designa, assim, um objetivo a ser alcançado, relacionado à melhoria econômica, política ou social da comunidade". Por esta razão, as políticas públicas relacionam-se com direitos originalmente previstos por princípios e objetivos previstos na Constituição, bem como fazem com que tratamentos de problemas importantes sejam encaminhados.

Esses fatores associados ao rompimento de paradigmas, instrumentalizam o que se chama de governança, conceito relativo ao fato de governar, no qual boa administração vai além de administração e administrado, ou seja, vai além de sociedade civil e Estado. (HUNT, 1993).

Conforme a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) (2011), para que direitos fundamentais sejam efetivados é importante que haja um ordenamento jurídico, bem como uma rede institucional adequada, sobretudo porque é necessária uma distribuição de competências a respeito da execução e da fiscalização de políticas públicas. É importante existir discussão, participação e, também, um conjunto legislativo que sustente as ações estatais.

Neste ensaio não se tem a intenção de abordar planejamento espacial das cidades, questões tocantes à característica arquitetônica, ou ainda à mobilidade urbana. O viés territorial é uma importante perspectiva do resultado das ações sociais urbanas, porém, a análise aqui dar-se-á sobre o planejamento para o desenvolvimento urbano, a partir do que a Constituição da República Federativa do Brasil dispõe.

A CF/88 deu ao ordenamento jurídico um novo status que se afasta da democracia representativa e se aproxima da democracia participativa, na medida em que apresenta sugestões para o exercício político, mediante a descentralização do poder, a qual permitiu o envolvimento da sociedade civil em processos de tomadas de decisões. (ABRANCHES, 2003).

Destaque-se que conforme os artigos 174, § 1.º e 182 da CF/88, o planejamento do desenvolvimento urbano deve se dar de forma democrática. Outrossim, importa mencionar que a participação da sociedade civil sofre influências externas, as quais vão desde características culturais até conhecimentos e situações experienciadas que formam conhecimentos. E por esta razão existem mudanças de comportamento. As tradições e como os sujeitos se relacionam entre si influem nos

aspectos políticos, sociais e econômicos. Ademais, outros fatores também exercem influência, como por exemplo a globalização e a competição entre os grandes sujeitos/atores globais.

Para Ferrão (2011), persiste uma tendência de confluência das políticas de ordenamento territorial como decorrência de diversas ações, principalmente, no tocante à globalização dos conhecimentos técnicos e científicos e a emergência de modelos políticos econômicos e sociais diversos, tanto a partir do que Ferrão chama de efeito Mundo, quanto do efeito Europa.

Desta forma, a intenção neste ensaio é apontar a legitimidade do planejamento público democrático para o desenvolvimento urbano, conforme aponta a CF/88, destacando-se que cada vez mais se prima pela proteção das identidades individuais, muito embora todos façam parte de um todo, de uma comunidade, de uma cidade, a qual estão conexos.

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA NO PLANEJAMENTO URBANO

Como dito alhures, no início do século XX, o mundo experienciou duas grandes guerras, as quais ocasionaram grandes transformações sociais, dentre elas o aumento da urbanização. Estas mudanças subdividiram-se em desincorporação e reincorporação de aspectos sociais por outra modernidade. Ou seja, novos valores e comportamentos foram construídos a partir da inclusão de novos elementos (BECK; GIDDENS; LASH, 1995). Nesta ocasião é possível identificar a discussão por um novo conceito de república, bem como a construção para afirmação de novos direitos.

Em razão disso e, sobretudo, diante da atual perspectiva jurídica, planejamento público não pode ser tido de forma linear, como uma prevenção, mas sim como um plano dialético de vida social e política, o qual dê respeito às características brasileiras, principalmente ao modo de vida das pessoas viverem, o modo como as pessoas buscam decidir suas escolhas políticas e sociais comuns (KUJAWSKI, 1976), a fim de que tudo conflua para o bem comum de todos.

O planejamento pode ser considerado uma das engrenagens que compõem o motor que movimenta a economia do território, pois com a utilização do mesmo o desenvolvimento alcança uma direção mais certa e segura. Assim, planejar o

desenvolvimento do território é condição fundamental para intervir no futuro, ou seja, o poder sobre a ação. Território que pode ser: “localidad, región, ciudad, cuenca hidrográfica etc.”. (LIRA, 2006, p. 15).

Nesse sentido, entende-se o planejamento como um ato de antever o futuro, reduzindo riscos através do planejamento das ações. Destarte, o planejamento pode ser considerado uma das maiores ferramentas de articulação de interesses e faz parte tanto da esfera pública quanto da privada. Uma vez que, busca integrar os interesses de diversos grupos na direção de um objetivo maior, mesmo que temporariamente.

Para Papudo (2007, p. 43) “o planejamento é considerado como algo mais operativo, visando um enquadramento das ações projectadas e da obra propriamente dita, prognosticando eventuais medidas para a dinamização do desenvolvimento”. Ainda, para o autor o conceito de planejar significa tomar uma decisão.

Todavia, o planejamento é entendido de acordo com a orientação de quem o pensa, ou seja, para os técnicos, que geralmente são economistas, é pensado no sentido mais restrito – uma atividade de planejadores –, enquanto que para os não técnicos é empregado no sentido mais amplo, abrangendo o estabelecimento e o apoio a instituições de planejamento, sendo assim, político. (DALAND, 1969).

Segundo Barros (1970) o modelo de planejamento apresentado na esfera nacional é o mesmo utilizado para as regiões, contudo para aplicação do mesmo em escala menor diversas adaptações precisam ser feitas, o que em alguns casos leva à sua descaracterização. Ainda segundo o autor, outros pontos necessitam de atenção, tanto na formulação quanto na implementação do plano nacional ou do regional, a saber: a falta de dados, a centralização ou descentralização; as resistências causadas pela burocracia e a tradução de planos em orçamentos anuais.

Considerando que na esfera pública o planejamento se dá sobre um dado território, a compreensão do mesmo se faz relevante. A evolução do conceito de território na história permeia diversas ciências, todavia advém das ciências naturais, que se iniciaram na geografia e passam por uma série de debates. Essas discussões evoluem até chegar à concepção mais aceita atualmente: uma visão geográfica totalizadora, que considera o espaço geográfico como território usado,

apropriado, moldado pelos atores no qual as identidades regionais se destacam. (LENCIONE, 2001).

Nesse contexto, Boisier (1996) defende que o desenvolvimento de um território organizado depende da existência, interação e articulação de seis elementos – atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno, dos quais depende o sucesso ou o fracasso da região. Cabe destacar que entendemos aqui o território como espaço usado e apropriado por esses atores, no qual sociedade e natureza coexistem, ou seja, os elementos do social e do natural são inseparáveis. (ETGES, 2001).

Santos (2000, p. 104) destaca que o “[...] território usado [...] é tanto o resultado do processo histórico quanto a base material e social das novas relações humanas”. O que, por esse ponto de vista, “[...] permite uma consideração abrangente da totalidade das causas e dos efeitos do processo sócioterritorial”. O autor vai além e infere que

O território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito, convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo. (SANTOS, 2000, p. 104-105).

Também para Etges (2001), o território é a profunda interação entre estar na base da superfície do planeta e a forma como o homem se coloca ali, se apropria, usa e produz. Uma perspectiva de território que gera compromisso com essa superfície. Nessa perspectiva, o território é um espaço em constante processo de transformação, um campo de forças, de contradição entre o vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos. (ETGES, 2001).

No mesmo sentido Cazella, Bonnal e Maluf (2009, p. 25) destacam que

No transcurso da última década, a noção de território assumiu importância destacada nos discursos dos gestores de políticas públicas de numerosos países, inclusive no Brasil. No que diz respeito à agricultura e ao meio rural, o território aparece cada vez mais como uma entrada programática, inovadora e privilegiada para renovar a concepção do desenvolvimento rural. Mas, apesar da adoção generalizada do conceito, observa-se uma dificuldade dos acadêmicos, dos profissionais do setor e dos próprios gestores de políticas públicas na definição rigorosa do conceito de território e, conseqüentemente, dos instrumentos de intervenção pública.

Portanto,

O Estado deve voltar-se para dentro do seu território, visualizar suas potencialidades e promovê-las, enquanto expressões de conteúdo histórico e cultural de gerações que, de forma multicultural e interétnica, construíram um território único e por isso extremamente valioso. (ETGES, 2001, p. 362).

Consequentemente, o território no qual o turismo está inserido pode ser de extrema importância para o desenvolvimento regional, principalmente porque, para alcançar seu objetivo central – atrair o turista –, apropria-se da identidade cultural e dos bens materiais e imateriais dos atores locais. Nesse sentido, Menezes (2014, p. 250) afirmar que

[...] um território enquanto realidade (ser) só se realiza pela prática, sendo assim é território usado, do contrário não se constitui enquanto tal, pois sua existência é devida à prática de um agente que territorializa determinado espaço, o que resulta nessa territorialização.

Também para Serpa (2013, p. 25-26)

[...] um processo de territorialização efetiva só ocorre quando nos apropriamos material e simbolicamente de um substrato espacial referencial. Territorializar é se apropriar também corporalmente do espaço, é, no fundo, criar/produzir espaço.

Consequentemente, o desafio das estratégias de desenvolvimento dos territórios é essencialmente identificar e valorizar seu potencial endógeno. Trata-se de transformar recursos em ativos, através de um processo de mobilização e arranjos dos atores, frequentemente em torno de um problema inédito.

Nesse sentido, cabe analisar o processo de territorialização das políticas públicas, de territorialização do desenvolvimento e aquele de territorialização da governança. Governança entendida enquanto um conceito que busca criar responsabilidades compartilhadas, definir o papel dos atores locais e explicitar os interesses diversos em busca da construção de consensos. Para Farinós Dasí (2008, p. 15) “[...] la gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio”.

Sendo que as novas formas de governança – participativa e deliberativa –

[...] tendem a valorizar processos de decisão mais descentralizados face ao papel tradicionalmente desempenhado pelo Estado moderno, nuns casos desenvolvidos no âmbito de contextos mais desregulamentados, noutros assentes em mecanismos mais participados, organizados em rede e colaborativos. (FERRÃO, 2010, p. 133).

Ainda para o autor

A maior importância dos mecanismos de governança no contexto das políticas de ordenamento do território reflecte quer uma visão mais estratégica e colaborativa dessas políticas quer a consagração da governança territorial como um elemento essencial de modelos de governação que pressupõem uma maior cooperação entre actores e uma melhor coordenação entre políticas, tanto de base territorial como sectorial. (FERRÃO, 2010, p. 134).

No mesmo sentido Farinós Dasí (2008, p. 13 e 14)

La gobernanza territorial puede ser vista de dos formas: como mera aplicación de los principios de buena gobernanza a la política territorial y urbana o, [...] de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas.

O autor vai além e acrescenta que estas formas são “respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución”, ou seja, fala de um planeamento colaborativo. (FARINÓS DASÍ, 2008, p. 14).

De outra banda, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, em uma cidade marcada por déficits sociais e com privilégios visíveis, tanto o planeamento quando a gestão estatal, requerem deliberações mais amplas, objetividade nas prioridades e planeamento rigoroso. Numa visão pautada pela democracia, as prioridades, geralmente, apresentam-se objetivas: garantir direitos e destruir privilégios. (CHAUÍ, 2006).

No caso brasileiro, essa visão teve condições de avançar com o fim da ditadura militar, o qual permitiu uma abertura democrática, consolidando a CF/88. Nesse sentido, conforme Carvalho (2002, p. 199-200):

A Constituição de 1988 eliminou o grande obstáculo ainda existente à universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos. Embora o número de analfabetos se tivesse reduzido, ainda havia em 1990 cerca de 30 milhões de brasileiros de cinco anos de idade ou mais que eram analfabetos. Em 1998, 8% dos eleitores eram analfabetos. A medida significou, então, ampliação importante da franquia eleitoral e pôs fim a uma discriminação injustificável. A Constituição foi também liberal no critério de

idade. A idade anterior para a aquisição do direito do voto, 18 anos, foi abaixada para 16, que é a idade mínima para a aquisição de capacidade civil relativa. Entre 16 e 18 anos, o exercício do direito do voto tornou-se facultativo, sendo obrigatório a partir dos 18. A única restrição que permaneceu foi a proibição do voto aos conscritos. Embora também injustificada, a proibição atinge parcela pequena da população e apenas durante período curto da vida. Na eleição presidencial de 1989, votaram 72,2 milhões de eleitores; na de 1994, 77,9 milhões; na última eleição, em 1998, 83,4 milhões, correspondentes a 51 % da população, porcentagem jamais alcançada antes e comparável, até com vantagem, à de qualquer país democrático moderno. Em 1998, o eleitorado inscrito era de 106 milhões, ou seja, 66% da população.

A Constituição Cidadã objetivou acabar com paradigmas no que diz respeito ao regime político, mobilizando novos espaços para a participação direta da sociedade civil em processos de tomada de decisões.

A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988)

As cidades brasileiras são marcadas por contradições sociais. Este processo é notável desde a fundação da primeira cidade, São Vicente, a qual originou-se sem relação com o bem-estar dos colonos que ali moravam. Era voltada somente à comodidade do capitão-mor, administrador e representante do poder colonizador (CASTRO,1996).

A urbanização brasileira deflagrou essa característica e é marcada pela concentração de poder e de renda. A agricultura, em algumas regiões brasileiras, influenciou para que emergissem poderes locais/regionais. Pioneiramente foi a cana-de-açúcar seguida pelo ciclo da mineração e a cultura do café. O modelo desenvolvimentista admitido pelo Brasil é marcado pela exportação de matéria-prima, pela industrialização e ainda, mais recentemente, pela modernização da agricultura, além de investimentos nas áreas energética, de transporte e de comunicação.

A realidade dos municípios brasileiros acabou por repetir-se. A ideia de desenvolvimento urbano não passou da mera distribuição orçamentária e de crescimento urbano. Dificilmente criou-se um espaço a fim de que a sociedade civil pudesse discutir a própria realidade, bem como buscar soluções, ocasionando-se assim processos viciosos na maior parte das cidades, ou seja, com recursos parcos não é possível investir em mudanças e estas não ocorreriam por não existirem recursos para sua promoção. (NORONHA, 2001).

Conforme Carnoy (2003, p. 43) "a mundialização e a nova tecnologia exigem um conhecimento cada vez mais amplo". Para o autor as tecnologias da informação são ferramentas difusoras de ideias democráticas pelo mundo todo. Entretanto, não como tem como assegurar as possibilidades democráticas em sua plenitude. Para Currie (1969), a política urbana utilizada pelos países em desenvolvimento afeta a criação de círculos pelas forças econômicas, os quais podem ser bons ou viciosos. Desta forma, a intervenção do Estado, manifestada pelo planejamento público, deve acabar com os círculos que são viciosos, a fim de movimentar as ações autogestoras, capazes de diminuir a exclusão socioeconômica, bem como reduzir a vulnerabilidade dos sujeitos.

Assim, a questão que permeia a discussão é de que forma o Estado pode agir a fim de concretizar programas que permitam a participação das comunidades e a erradicação da exclusão para formação de círculos bons para o desenvolvimento. Democracia e participação são essenciais para isso. E neste momento o Direito deve agir objetivando a integração e a legitimidade entre os sistemas social, político e etc.

Nesse contexto, constata-se que o cerne de cidadania é formado pelos direitos de participação política, definitivos para mudanças na sociedade civil, nas redes de associações e nas formas de comunicação de uma categoria política elaborada a partir da mídia. Aqui, cabe destacar, o risco existente da não existência do controle e regulação social da mídia. Assim, o Direito moderno consegue regular as expectativas comportamentais de uma sociedade que é complexa, sobretudo por sua distinta estrutura de diferentes sistemas e subsistemas sociais. Mas para tanto deverá manter a intenção de solidariedade, a fim de realizar-se processos públicos, incluindo processos de formação de opinião. (HABERMAS, 1997). Pode-se afirmar que isto pressupõe uma adoção de postura mediadora entre os conflitos jurídicos existentes e relacionados a subculturas diferentes.

Para Habermas (1992), o planejamento público-comunicativo deve abarcar vontade política e emancipação cívica das pessoas por meio de uma linguagem comum, a qual permita debater abertamente, no meio social, os anseios da população, com o objetivo de determinar saídas, bem como definir caminhos a serem trilhados pela gestão estatal.

Há uma mudança importante, posto que o Estado seria estabelecedor de uma relação intersubjetiva com a sociedade civil, para construir algo que diz

respeito a ambos. O planejamento público teria eficácia porquanto foi construído aliando deliberações de todos os envolvidos, o que permitiria evitar opiniões hostis, irracionais e ameaçadoras, com o objetivo de construir-se uma razão pública.

A teoria presente na obra de Habermas vai ao encontro do que dispõe a CF/88. Novas experiências de gestão urbana são cada vez mais exigidas, mormente porque colocam em xeque o papel do governo local e, também, da governança local e/ou regional. Parcerias com a sociedade civil podem alterar o panorama, mudando o modelo de poder pré-definido. (SIMÃO, 2006). Destaque-se que é preciso estimular as comunidades, bem como as instituições a fim de que trabalhem unidas para reafirmar o direito à cidade.

Importa salientar que essas relações políticas entre sociedade e Estado não são criadas da mesma forma, visto que as experiências sociais se dão em espaços e temporalidades distintas. Daí a importância dos municípios, porquanto cabe a ele legislar acerca de interesses locais, conforme dispõe o artigo 30 da CF/88: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local”. Outrossim, é o ente da federação que mais encontra-se próximo das pessoas, das cidades e da população urbana, sendo responsável pela harmonização de programas federais e regionais de/para o desenvolvimento urbano, com o intuito de alcançar-se a função social da cidade.

Na esfera administrativa percebe-se o fortalecimento do ideal de federalismo cooperativo, conforme apresentado por Zippelius (1997, p. 512), como “aquele que impõe um dever de harmonização”. Assim, é obrigação dos entes federativos chegar a um consenso e, se for preciso, assinem compromisso de atuação conjunta.

A CF/88 atribuiu diversas tarefas aos municípios. A descentralização das competências, anteriormente concentradas na União e nos Estados-membros, como as políticas de transporte coletivo, assevera o fortalecimento do ente municipal. O município apresenta-se como um espaço apropriado para o fomento da cidadania, mormente ante a proximidade que detém com os que necessitam de soluções concretas para os entraves cotidianos. (MAGALHÃES, 1999).

Assim, por meio da desconcentração de poderes e do reconhecimento de que desenvolvimento envolve indicativos complexos, que envolvem um conjunto de elementos como a segregação, a proteção do meio ambiente e questões de identidade, a Constituição Cidadã deu ênfase aos municípios e elaborou uma nova concepção para o desenvolvimento urbano, conforme os artigos 182 e 183:

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. (Regulamento)

§ 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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Dentre os meios criados para CF/88 para o empoderamento municipal ganham destaque o direito de petição (art. 5º, XXXIV, alínea a) a ação popular (art. 5º, LXXIII) e a iniciativa popular (arts. 14, III; 29, XIII; 61, §1º).

Saliente-se, também, que um planejamento democrático leva em consideração o que retrata o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o qual dispõe de diversos instrumentos, bem como determina a criação de órgãos colegiados de política urbana como por exemplo os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano. Dentre os instrumentos destacam-se: o plano diretor, o orçamento participativo e o estudo de impacto de vizinhança. Lembrando que todos podem ser discutidos em audiências públicas, as quais podem ser convocadas pela Administração Pública, pelo Ministério Público, por entidade civil ou por mais de cinquenta cidadãos (art. 2º, caput, da Resolução 09/87 do CONAMA). É de fundamental importância que o Estatuto da Cidade não se torne obsoleto e apenas mais uma lei dentre tantas outras que versam sobre o desenvolvimento urbano.

Bobbio (2007) assevera que há, no planejamento público descentralizado, uma democracia contemporânea, dotada de nova concepção, a qual substitui a democracia representativa e que considera o sujeito pelos seus múltiplos status, como pedestre, consumidor e etc.

Para o desenvolvimento urbano democrático é importante haver um consenso entre os sujeitos envolvidos, bem como a participação ativa de todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando os municípios permitem ou reconhecem, valorizam e institucionalizam novos espaços de discussão, espaços para um planejamento democrático, possibilitam que as questões urbanas sejam entendidas a partir de uma nova concepção. Nas cidades nas quais existem experiências de formas alternativas de gestão, já se identifica a criação de redes que envolvem o interesse público e as verdadeiras necessidades e anseios da maioria das pessoas de determinada localidade.

Tais redes, embora tornem mais complicados os trabalhos de gestão e de discussões, colaboram para uma administração eficaz (SIMÃO, 2006). Além de contribuírem para uma articulação contínua e mudança gradativa de valores da comunidade, assim como auxiliam na preservação identitárias de forma cotidiana, porquanto os sujeitos sentem-se importantes e úteis ao ambiente sociopolítico.

A ineficiência dos serviços públicos, bem como a inexistência de políticas econômicas e sociais colocam a sociedade civil como sujeito principal na reivindicação de direitos e isso causa tensionamentos sociais, sobretudo ante os paradigmas democráticos existentes no Brasil. O Estado deveria esforçar-se no sentido de convergir os interesses com objetivo de promoção do bem comum, por meio da integração de todos os sujeitos envolvidos, principalmente fazendo com que a sua atuação se estenda para o desenvolvimento urbano.

Diante do que foi exposto, importa mencionar que a democracia está intimamente relacionada ao desenvolvimento urbano, desde o incentivo econômico até a superação das desigualdades sociais que avassalam as cidades. Para existir qualidade de vida é imperioso que o Estado se una à sociedade na elaboração de políticas públicas para efetivação dos instrumentos de planejamento, mormente os que estão contidos no Estatuto da Cidade.

Por fim, o Direito age como mediador dos entraves existentes e causados pelos anseios por desenvolvimento, bem como pelas tradições das localidades e busca sempre a concretização dos valores democráticos existentes nos princípios da CF/88.

REFERÊNCIAS:

ABRANCHES, Mônica. **Política urbana e governança: o perfil da participação social na região metropolitana de Belo Horizonte**. In: Jupira Gomes Mendonça; Maria Helena de Lacerda Godinho. (Orgs.) População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC/MG, 2003.

BARROS, José. **A experiência regional de planejamento**. In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1970.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: uma teoria geral de política**. 13. ed. Trad. por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOISIER, Sergio. **Em busca do esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa-preta e o projeto político**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 13 (1996). Disponível em: <<http://189.21.130.9/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/135/137>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, DOU. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: jan. 2016.

_____. **Lei Federal 10.257, 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da CF; estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, DOU, 11.7.2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: jan. 2016.

CONAMA. **Resolução n. 9, 3 de dezembro de 1987**, DOU, 5.7.1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em: jan. 2016.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber**. Trad. por Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: Unesco Brasil, IIPE, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CAZELLA, A. A., BONNAL, P. e MALUF, R. S. Olhares disciplinares sobre o território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, A. A., BONNAL, P. e MALUF, R. S. (ORG). **Agricultura familiar**: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania cultural: o direito à cultura**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

CURRIE, Lauchlin. **Aceleração do desenvolvimento**. Trad. por Luiz Aparecido Caruso. São Paulo: Mestre Jou, 1969.

DALAND, Robert. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidor, 1969.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. por Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ETGES, Virginia E. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O. P. e SILVEIRA, R. L. L. (Org). **Vale do Rio Pardo**: (re)conhecendo a região. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

FARINÓS DASÍ, Joaquin. (2008). **Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible**: Estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E. N.º 46.

FERRÃO, João. **Governança e ordenamento do território**. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planejamento*, vol. 17, 2010, p. 129-139. Disponível em: <<https://economiadoterritorio.files.wordpress.com/2014/11/governanca-e-ordenamento-do-territ3b3rio.pdf>> Acesso em: 25 fev. 2016.

_____, João. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011. 146p.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. Trad. por Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HUNT, Alan. **Explorations in Law and Society**. Londres: Routledge, 1993.

KUJAWSKI, Gilberto de Mello. **O projeto político**. Petrópolis: Vozes, 1976.

LENCIONE, Sandra. Região e Geografia – a noção de região no pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani (Org.). **Novos Caminhos da Geografia**. São Paulo: Contexto, 2001.

LIRA, Luis. **Revalorización de la planificación del desarrollo**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2006. (Serie Gestión Pública, N° 59). Disponível: <<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/36340/lira2006.pdf>> Acesso em: 20 jan. 2016.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder Municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MENEZES, Willian Guedes M. D. Do meio natural ao técnico-científico-informacional nos cerrados baianos: o uso do território. In: DIAS, Patrícia C. e LOPES, Diva M. F. (Org.) **Cidades médias e pequenas: desafios e possibilidades do planejamento e gestão**. Salvador: SEI, 2014.

NORONHA, Hermano Ferreira; MARQUES, Nivaldo Estrela. **Desenvolvimento municipal: definindo a trajetória**. Campinas: Cati, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Nova York: ONU, 2000. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>> Acesso em: jan. 2016.

PAPUDO, Rui Miguel. **Indicadores de ordenamento do território: uma proposta metodológica**. 2007. Tese de mestrado em Geografia – Faculdade de Letras – Universidade de Lisboa, 2008.

SANTOS, Milton. **O Papel ativo da Geografia – um manifesto**. In: XXI Encontro Nacional de Geógrafos. Florianópolis – Julho de 2000. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/09_7_santos.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERPA, Angelo. **Espacialidade do corpo e Ativismos Sociais na Cidade Contemporânea**. Mercator, Fortaleza, v. 12, n. 29, p. 23-30, set./dez. 2013.

SIMÃO, Maria Cristina Rocha. **Preservação do patrimônio cultural em cidades**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre a sua natureza e as suas causas**. Trad. por Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Trad. por Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.