

ano 19 - n. 78 | outubro/dezembro – 2019  
Belo Horizonte | p. 1-290 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v19i78  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional  
[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

## FÓRUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade

## *Participatory democracy in efficient public management of the city*

**Ligia Maria Silva Melo de Casimiro\***

Universidade Federal do Ceará (Brasil)  
meloligia@gmail.com

**Raquel Ramos Machado\*\***

Universidade Federal do Ceará (Brasil)  
raquelramosmachado@gmail.com

**Recebido/Received:** 19.08.2019 / August 19<sup>th</sup>, 2019

**Aprovado/Approved:** 22.12.2019 / December 22<sup>nd</sup>, 2019

---

Como citar este artigo/*How to cite this article*: CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i78.1181.

- \* Professora adjunta efetiva do curso de Direito da Universidade Federal do Ceará (Fortaleza-CE, Brasil). Doutora em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUCPR. Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Especialista em Direito Constitucional pela UNIFOR-CE. Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo (ICDA) desde 2014. Coordenadora de pesquisa do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico desde 2016. Membro da Rede de Direito Administrativo Social (REDAS). Membro do Instituto Latino-Americano de Estudos sobre Direito, Política e Democracia. E-mail: meloligia@gmail.com.
- \*\* Professora adjunta da Universidade Federal do Ceará (Fortaleza-CE, Brasil). Chefe de departamento da Universidade Federal do Ceará. Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Visiting Research Scholar da Wirtschaft Universität Vienna (2015 e 2016). Professora pesquisadora convidada da Faculdade de Direito da Universidade Paris Descartes (2017). Professora pesquisadora convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Firenze (2018). Coordenadora do grupo de pesquisa e extensão *Ágora*, educação para a cidadania: denúncia e esperança. Membro do Instituto Cearense de Direito Eleitoral (ICEDE). Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB. E-mail: raquelramosmachado@gmail.com.

**Resumo:** O artigo se propõe a ressaltar a importância do engajamento social na atividade de planejamento de políticas públicas urbanas como forma de promoção de uma gestão democrática participativa das cidades. O processo de formação dos espaços urbanos reflete o perfil sociológico de uma determinada comunidade e a urbanização traz em si uma complexidade nas relações socioeconômicas, culturais e políticas que potencializam a inacessibilidade da cidadania pela ausência ou estrangulamento de bens e serviços urbanos, o que torna a cidade o local das violações e da negação da vida digna. Para dar resposta a tais problemas, é preciso elaborar estratégias de ação que passam pelo planejamento democrático, tendo como referência proposições institucionais transformadoras capazes de estabelecer um canal formal que instrumentalize o diálogo com a população cidadina, já que a mudança estrutural da cidade envolve também a mudança de comportamentos em que estão envolvidos todos os que dela usufruem, desde o indivíduo, a iniciativa privada até o próprio Poder Público, gestor dos espaços urbanos.

**Palavras-chave:** Participação social. Planejamento. Políticas públicas. Espaço urbano. Gestão democrática.

**Abstract:** The article aims to emphasize the importance of social engagement in the planning activity of urban public policies, as a way to promote participatory democratic management of cities. The process of formation of urban spaces reflects the sociological profile of a particular community and urbanization brings with it a complexity in the socioeconomic, cultural and political relations that enhance the inaccessibility of citizenship due to the absence or strangulation of urban goods and services, which makes city the place of violations and denial of a dignified life. In order to respond to such problems, it is necessary to elaborate action strategies that go through democratic planning, having as reference transformative institutional propositions capable of establishing a formal channel that will instrumentalize the dialogue with the city population, since the structural change of the city also involves the change of behaviors in which everyone who enjoys it is involved, from the individual, the private initiative to the public power itself, manager of urban spaces.

**Keywords:** Social participation. Planning. Public policy. Urban space. Democratic management.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Administração Pública dialógica: sobre a democracia participativa nas decisões do Executivo – 3 Cidade plural: políticas urbanas e gestão democrática – 4 A título de considerações – Referências

## 1 Introdução

A cidade desenhada, construída e acessível a todos e todas é o território do usufruto dos direitos fundamentais, posto que se materializam à medida que os espaços urbanos possuam estruturas funcionais compatíveis com as demandas existentes. A habitação, o circular, as oportunidades de trabalho, o usufruto do meio ambiente e do lazer, a condição de vida saudável refletem uma composição para o bem-estar coletivo da comunidade.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Emerson Gabardo chama a atenção para o não abandono dos valores e princípios constitucionais que têm o bem-estar social como referência. Embora sua abordagem se dê no âmbito da crítica à utilização da eficiência como legitimadora do Direito, entende-se que sua anotação, diante da análise da importância do direito à cidade para quem nela habita, reforça a natureza constitucional da funcionalidade que se espera do espaço urbano: a que garanta condições dignas de vida em seu território. GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do Direito Político*. São Paulo: Manole, 2003, p. 151.

Sob tal perspectiva, a praça, a organização para o uso e sua vivência, reflete muito da vida local. Ao contemplar, por exemplo, seu vazio ou sua ocupação, sua arquitetura ecologicamente adequada ou hostil, obtêm-se alguns dados sobre a sociedade em que se insere. Por sua vez, simples segredos confidenciados por namorados em um banco, momentos de lazer com a família e amigos, festas e manifestações políticas são testemunhos de sua importância para o desenvolvimento das relações individuais e sociais.

Os espaços urbanos, de fato, refletem a complexidade das relações sociais. Sua estruturação e sua dinâmica demonstram, entre outros aspectos, o índice e a organização demográfica, a qualidade dos serviços públicos, a interação dos cidadãos em sua individualidade, entre si, com o Poder Público e com o ambiente.

Sendo o humano um ser político, a necessitar permanentemente de comunicabilidade, os espaços urbanos são também espaços políticos a espelham o grau de democracia social, viabilizando ou amesquinhando seu progresso. Num ciclo interativo, o espaço urbano é um fator que pode desenvolver ou prejudicar a democracia, assim como, ao mesmo tempo, os canais de diálogo estatais e sociais podem incrementar ou amesquinhar a democracia urbana, a depender de como sua estruturação espelha os anseios da sociedade.

É preciso se apropriar dos espaços urbanos, vivê-los e, para tanto, adequá-los às necessidades sociais, de forma igualitária. Importa, porém, investigar se e como tal fenômeno pode ser concretizado.

Com a finalidade de estudar essa efetiva democratização do espaço urbano, e os possíveis meios de alcançá-la, desenvolve-se o presente trabalho. Parte-se da hipótese de que a cidade é, muitas vezes, o local das violações e da negação da vida digna, mas talvez possa não o ser, representando isso sim um ambiente de expansão da dignidade. Analisar-se-á, portanto, que estratégias de ação podem ser elaboradas, considerando o planejamento democrático, e proposições institucionais transformadoras, para viabilizar a criação de um canal formal que instrumentalize o diálogo com a população cidadina, considerando todos os partícipes do cenário, desde o indivíduo, a iniciativa privada até o próprio Poder Público, gestor dos espaços urbanos.

O trabalho será dividido em duas partes. A primeira em que se farão considerações sobre técnicas democráticas para viabilizar uma maior participação cidadã nas escolhas a serem feitas na organização urbana, e a segunda em que se analisará o caráter político do planejamento urbano, a justificar a aplicação das técnicas democráticas apontadas inicialmente.

A pesquisa é, sobretudo, bibliográfica e dedutiva. Utiliza-se do método falibilista, em que, a partir da identificação de um problema, serão apresentadas hipóteses destinadas a explicá-lo ou solucioná-lo de forma clara e objetiva, passíveis de teste

argumentativo por quem delas discorde e, eventual, falseamento; na formulação de tais hipóteses. Outrossim, considerar-se-ão ideias antagônicas e possivelmente incompatíveis com as ora apresentadas, sendo o contraste já uma forma de, no próprio trabalho, testá-las reciprocamente e optar pelas que melhor expliquem e resolvam os referidos problemas, franqueando-se um debate de caráter científico, plural e crítico.

## 2 Administração Pública dialógica: sobre a democracia participativa nas decisões do Executivo

Tendo em vista a ocupação humana ocorrer por interesses diversos, que podem ir desde a necessidade, voluntária ou não, da moradia, até o investimento econômico, há sempre uma busca pela funcionalidade do centro urbano, que precisa de definição para que o caos não se instale.<sup>2</sup> De toda forma, o adensamento populacional, de maneira geral, se espraia desconsiderando balizas, infraestruturas e condições de habitabilidade, demonstrando que o dinamismo da vida urbana obriga a compreensão dos elementos que caracterizam tal processo.<sup>3</sup>

As atividades e os procedimentos urbanísticos, por sua vez, se configuram na prática de atos administrativos, atos materiais, atos normativos oriundos do Executivo.<sup>4</sup> O rol de competências e conteúdo de tais atividades deve ser do conhecimento da população, tanto quanto dos agentes públicos, motivando seu engajamento e garantindo que haja efetivação do objeto da planificação social urbana, que pode ser a organização geral dos espaços habitáveis, a estruturação dos modos de deslocamento urbano, a materialização da política habitacional de uma cidade, etc. O que precisa estar definido é que a prática administrativa não pode estar afastada do núcleo central que motiva e obriga ao planejamento urbano:

<sup>2</sup> MOURA, Rosa; PÉGO, Bolívar. *Aglomeraciones Urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações. Texto para discussão n. 2203*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 4.

<sup>3</sup> Segundo estudo, o IBGE “identifica os chamados arranjos populacionais como agrupamentos de dois ou mais municípios com forte integração populacional, assim como municípios isolados, com população superior a 100 mil habitantes, que, juntos, conformam concentrações urbanas (IBGE, 2015). Em ambos os casos, as concentrações identificadas obedecem ao critério da continuidade espacial da ocupação. Observa-se, no entanto, que a interação entre municípios, facilitada pelos vários meios de comunicação e comutação, estende os espaços aglomerados para unidades que ultrapassam os limites da continuidade, conformando arranjos espaciais descontínuos, mas com forte conexão entre os municípios componentes, muitas vezes transpondo a fronteira nacional”. MOURA, Rosa; PÉGO, Bolívar. *Aglomeraciones Urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações. Texto para discussão n. 2203*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 8.

<sup>4</sup> Recordam-se as lições do mestre Celso Antônio quanto à acepção da expressão “ato administrativo”, seu conceito e indicação da prática, pela administração pública, de inúmeros outros atos, dentre os materiais, políticos ou de governo, regidos em parte pelo direito privado. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 395-397.

o bem-estar social de todos,<sup>5</sup> que em um país como o Brasil implica tornar o território urbano um *locus* de desenvolvimento menos desigual, social e economicamente, além de dever espelhar os anseios sociais.<sup>6</sup>

Em outros termos, a prática administrativa na organização urbana precisa realizar sua missão democrática tanto no aspecto material, voltado ao princípio da igualdade, quanto no aspecto formal, relacionado às escolhas a serem feitas pelos cidadãos para realizar seus anseios.<sup>7</sup>

Estando mais próximos dos cidadãos e, assim, mais aptos a escutá-los, os Municípios têm clara vocação democrática.<sup>8</sup> Mas é importante que essa vocação se realize no efetivo diálogo com os partícipes do cenário urbano, e que a Administração não se feche, portanto, em um agir hierárquico burocrático e hermético.

Muitos são os aspectos a demandarem o incremento do diálogo: o aumento da interação nos centros urbanos, a ampliação do conceito de igualdade, a percepção de que a democracia pode avançar em suas pautas e em seus canais, a disponibilização de novas tecnologias a viabilizar essa comunicação. A crise política, com o declínio na confiabilidade dos representantes, inclusive, intensifica o debate sobre o maior uso de técnicas democráticas diretas na tomada de decisões governamentais.<sup>9</sup>

É certo que a democracia representativa, com a escolha de governantes, não substitui a democracia direta, transferida para a população a gestão imediata da cidade, mas uma maior interação deve ser buscada.<sup>10</sup> A classe política é importante gestora do interesse público, além de existirem razões técnicas e administrativas a justificarem que escolhas sejam feitas, em muitas hipóteses, pelo Executivo, mas tais políticas devem, na máxima medida possível, aproveitar e acolher o anseio da população. Na prática, pouco se tem feito para dar efetiva voz à população

<sup>5</sup> TALLER, Adriana. El cometido social del derecho urbano. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 3, n. 2, p. 37-61, jul./dic. 2016.

<sup>6</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.

<sup>7</sup> Observa Bobbio que democracia comporta um conceito formal, referente ao “conjunto de regras cuja observância é necessária para que o poder político seja efetivamente distribuído entre a maior parte dos cidadãos”, e outro substancial, ligado à ideia de igualdade (BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017. p. 61).

<sup>8</sup> FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victória. Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 3-54, set./dez. 2018.

<sup>9</sup> SALGADO, Eneida Desiree. Essay on the constitutional promises of democracy and republic. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 3, p. 85-100, set./dez. 2017.

<sup>10</sup> A escolha de representantes tem como vantagem delegar o debate de minúcias do cenário político a pessoas cuja profissão é exatamente atuar na negociação do equacionamento de múltiplos interesses, como bem atentou Benjamin Constant, assegurando que os cidadãos estejam livres para voltar sua atenção a outras questões da vida. CONSTANT, Benjamin. *Écrits politiques: De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1819). Paris: Gallimard, 1997. p. 593-595.

e acolher suas manifestações.<sup>11</sup> Considerando o amplo espectro ofertado pela democracia participativa (que mescla técnicas da democracia indireta, com formas de democracia direta), tem-se utilizado insuficientemente de técnicas a favor do administrado, e as que se tem utilizado, muitas vezes, ganham contornos vazios, como é o caso da realização de audiências em que a manifestação popular não é sequer ponderada.<sup>12</sup>

A democracia, em cada sociedade, pode ser percebida em camadas. Eleições periódicas equivalem apenas a uma película de grau democrático em uma esfera social. Para que o povo tenha efetivamente acesso ao poder na gestão da cidade, é necessário que possa com ele interagir e agir permanentemente. Como destaca Robert Dahl, a democracia exige “deliberar, discutir e depois tomar as decisões políticas”.<sup>13</sup>

Diversos são os caminhos a viabilizarem a melhora no diálogo e a intensificação democrática formal,<sup>14</sup> até como meio de incrementar a democracia material (liberdade e igualdade).<sup>15</sup> Quanto ao aspecto material, no contexto da cidade, é importante que não apenas questões sociais e econômicas sejam consideradas, mas também questões ambientais, acolhendo a noção de democracia ambiental, para que os cidadãos tenham acesso igualitário aos bens ecologicamente relevantes no cenário urbano e participem da elaboração de projetos, planos ou programa sobre o tema.<sup>16</sup> Quanto ao aspecto formal, importa viabilizar espaços físicos e plurais para o debate de questões relevantes à cidade, assim como utilizar as tecnologias atualmente disponíveis para aproximar cidadão e Poder Público, acolhendo desta feita a noção de democracia digital.

<sup>11</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017.

<sup>12</sup> O mesmo ocorre no âmbito das audiências públicas realizadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal. LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018.

<sup>13</sup> DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001. p. 48.

<sup>14</sup> VIEIRA, José Ribas; EMERIQUE, Lillian Márcia Balmant; BARREIRA, Jônatas Henriques. Constitucionalismo popular: modelos e críticas. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 3, p. 277-302, set./dez. 2018.

<sup>15</sup> CARMONA GARIAS, Silvia. Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 29-60, out./dez. 2016.

<sup>16</sup> Sobre o tema, ver STRUILLLOU, Jean-François ; HUTEN Nicolas, « Démocratie environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, 2018/1 (Volume 43), p. 147-165. URL: <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2018-1.htm-page-147.htm> e também BARIL, Jean, « Droit d'accès à l'information environnementale: pierre d'assise du développement durable », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009, mis en ligne le 09 novembre 2009, consulté le 16 novembre 2018. URL: <http://journals.openedition.org/vertigo/8931>; DOI: 10.4000/vertigo.8931



Formas clássicas à disposição da Administração são a descentralização e a desconcentração, para que a estrutura se fragmente e se especifique, tornando mais transparente e capilar a atuação do Executivo, através de unidades de competências específicas voltadas à gestão da cidade e a um caminho de comunicação com o cidadão, em acréscimo da clareza e da dinâmica dialógica. Pode-se, é certo, argumentar que a descentralização e a desconcentração são passíveis de trazer aumento de gastos, sobrecarregando financeiramente a Administração Pública, mas esse tipo de raciocínio é equivocado. As pessoas jurídicas e órgãos podem ser específicos, mas enxutos. Uma unidade de poder mal administrada pode, por outro lado, ter mais pessoal e gastos do que centros divididos. Trata-se apenas de pôr em prática uma inteligência alocativa. Assim, é que os Municípios podem ter em sua estrutura órgãos específicos voltados à comunicação com os cidadãos, como coordenadorias especiais de participação social.<sup>17</sup>

Cumprir à administração, por meio de seus órgãos, entidades e delegatários, realizar e permitir a realização dos direitos fundamentais sociais, na perspectiva democrática em que está fundado o Estado brasileiro,<sup>18</sup> sem desconhecer que a burocracia institucionalizada tem como objetivo a procedimentalização da gestão administrativa, organizando e coordenando suas ações sob a perspectiva do diálogo transparente, justo e equânime entre a administração e o cidadão.<sup>19</sup>

A estrutura burocrática – no sentido weberiano –, e segundo a Constituição, deve funcionar de forma eficiente, moral, com ampla publicidade e transparência,<sup>20</sup> observando o traçado legal, portando-se de forma impessoal de tal maneira que o desrespeito a um macula todos os outros. Pois bem, em que pese a compreensão sobre todas as nuances internas e externas que envolvem a máquina administrativa, a economia e as questões políticas, os princípios citados no artigo descendem de uma compreensão maior do que deve ser o Estado brasileiro hoje, mesmo que a realidade seja diferente.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> FORNS I FERNÁNDEZ, María Victòria. El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 25-66, out./dez. 2018.

<sup>18</sup> HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública: mecanismos de realização do Estado Democrático de Direito. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, n. 130, p. 38-45, 201.

<sup>19</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Novas perspectivas para o Direito Administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 109-130, out./dez. 2007.

<sup>20</sup> MENDONÇA, Crystianne; MELO, Luiz Carlos Figueira. Dever fundamental de publicidade administrativa: uma análise sob a transparência pública na gestão estatal e a efetividade da participação popular nas ações da Administração Pública brasileira. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 249-266, jan./mar. 2018.

<sup>21</sup> OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 155.

Mas não basta, evidentemente, apenas a estruturação de órgãos próprios, importa que a decisão tomada em seu âmbito e acatada pela chefia do Executivo na formação das políticas públicas leve em conta os anseios populacionais, num elo comunicativo entre seus vários agentes. Assim é que devem ter lugar as audiências públicas e a atuação dos conselhos representativos.<sup>22</sup>

A lei brasileira prevê a realização de audiências públicas como condição de validade de leis e atos normativos sobre a organização urbana, como é o caso do Plano Diretor, e, conseqüentemente, de leis que alterem o zoneamento urbano.<sup>23</sup> Não obstante é comum, no Brasil, a não realização de audiências, a realização de audiências sem a devida clareza<sup>24</sup> ou o mero desprezo pelas manifestações populacionais então feitas.

A Administração Pública se revela claramente autoritária, em uma forma perversa de autoritarismo, porque travestida de democrática. E assim o é, sobretudo quando realiza audiências, mas não considera as manifestações então apresentadas. Nessa hipótese, utiliza-se de toda uma simbologia da legitimidade para impor interesses outros que não os revelados pela população no anseio de gestão da cidade, violando e negando, assim, a vida digna, tornando ainda difícil o controle da invalidez do ato, já que velada. Quando não realiza audiência exigida em lei, é mais fácil juridicamente realizar o controle de validade do ato, uma vez que um critério formal deixou claramente de ser atendido. Mas quando faz a audiência, sem atentar às pautas cidadãs apresentadas, a formalidade exigida por lei e que deveria ser um canal de diálogo entre administrados e Poder público passa a ser mero álibi, num teatro manipulador da razão discursiva. Por mais que a Administração não esteja vinculada às manifestações expressas nas audiências, sua discricionariedade decorre da possibilidade de gerir o interesse público de diversas formas, mas

<sup>22</sup> Segundo o art. 43 do Estatuto da Cidade, para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II - debates, audiências e consultas públicas; III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

<sup>23</sup> Há quem entenda que alterações no plano diretor não precisam se sujeitar a audiências públicas, como, por exemplo, Elaine Gonçalves Weiss de Souza e Mariana Barbosa de Souza, em a (Des)Necessidade de audiências públicas como critério formal para alterações legislativas referente a plano diretor municipal. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/11782/1534>, acesso em: 30 nov. 2018. Discordamos dessa ideia por simetria lógica. A alteração é um desfazimento parcial da lei interiormente votada, com nova elaboração. Se, por questões democráticas, exige-se audiência no processo de elaboração da lei, para alterá-la, a exigência deve ser mantida.

<sup>24</sup> "... Modificação do Zoneamento Municipal pela Lei nº 2.070/2011. Alteração que constou apenas no mapa encaminhado à câmara de vereadores em conjunto com o projeto de lei sem ter sido submetida à discussão pública, hipótese de favorecimento de empresa do ramo da construção civil não afastada. Imperiosidade da aplicação da gestão democrática da cidade, prevista no art. 43 da Lei nº 10.275/2001 (Estatuto da cidade). Ausência de audiências públicas comprometendo a realização do direito à cidade e garantia da participação popular nas decisões urbanísticas. (Ac. por maioria de votos da 4ª Câmara Cível do TJ PR – Agravo de Instrumento nº 1059705 – da comarca de Toledo).

isso não pode ser uma ponte para que simplesmente desconsidere os pleitos apresentados em audiências.

É preciso enfrentar o desafio da participação, que indicando propostas de modificação da estrutura de ocupação urbana, proporá alterações que podem produzir soluções eficazes e exequíveis para os conflitos e problemas urbanos, na proporção de um desenvolvimento inclusivo que possa unificar estruturalmente a cidade dividida.<sup>25</sup> Trata-se de pensar a participação como um elemento na busca pela eficiência e eficácia das decisões públicas.

O desenvolvimento urbano se alcança, especialmente, com uma planificação urbana construída no âmbito das competências públicas – vinculadas e discricionárias –, de maneira democrática, seguindo procedimentos balizados por princípios constitucionais e infraconstitucionais. Assim, eficiência, publicidade, impessoalidade, moralidade impulsionam maior conhecimento, eficácia, distribuição e redução de custos, promoção da igualdade e equidade social, todos elementos fundamentais na elaboração de políticas públicas urbanas e ações que promovam cidades mais humanas.<sup>26</sup>

Afinal, como observa Robert Dahl em pensamento já referido, e acolhido aqui uma vez mais, democracia exige “deliberar, discutir e depois tomar as decisões políticas”.<sup>27</sup> Deliberar relaciona-se à transparência sobre o que será debatido. Essa transparência deve envolver não apenas o anúncio das pautas e dos fatos a serem discutidos nas audiências (por exemplo, se certa zona da cidade deve ou não ser organizada de uma determinada forma). Ela requer também a apresentação dos dados necessários para que as decisões sejam tomadas. Além disso, a exposição desses dados deve ser feita de forma descomplicada, e com o compartilhamento do máximo de informações de que dispõe a Administração.<sup>28</sup> Discutir, por sua vez, requer não apenas que uma manifestação seja feita, mas que seu conteúdo seja acolhido, ainda que em parte, ou que pelo menos seja apresentada uma justificativa de por que não é possível acolhê-lo. E, nesse ponto, deve-se buscar não um “ou ou” dos interesses externados, no sentido de que ou se acolhe o pleito dos envolvidos

<sup>25</sup> VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

<sup>26</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Ética e eficiência para a promoção do desenvolvimento humano no território da cidade. In: LIBÓRIO, Daniela; GUIMARÃES, Edgar; GABARDO, Emerson (Coord.). *Eficiência e ética no Direito Administrativo*. Curitiba: Íthala, 2017, p. 90-92; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 4, n. 1, p. 7-21, ene./jun. 2017.

<sup>27</sup> DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001. p. 48.

<sup>28</sup> Cass Sunstein compara a atuação administrativa ao funcionamento de um computador ou um *tablet* que, não obstante a complexa rede de equipamentos interligados e de dados processados, apresenta-se para o usuário como ferramenta de fácil manuseio, até autoexplicativa. Intuitivamente, seguindo passos fáceis e diretos, consegue-se compreender os comandos necessários para o funcionamento da máquina, sem que seja preciso dominar os meandros da arquitetura interna de sua estrutura eletrônica e do *software* subjacente a imagens e ícones. SUNSTEIN, Cass. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster, p. 10/11.

na decisão ou se o rejeita. Deve-se, na verdade, tentar alcançar a composição dos múltiplos interesses envolvidos no contexto urbano, com concessões de cada um, na máxima medida possível. Somente após esse procedimento devem ser feitas as escolhas políticas.

Para além da realização de audiências, importa disponibilizar canais tecnológicos para a maior interação do cidadão, ou uma consulta mais ampla sobre sua satisfação. Poder-se-ia pensar em plebiscitos e referendos, mas estes requerem maior formalidade e maturidade cidadã, ao passo que consultas de satisfação e comunicação viabilizadas pela tecnologia podem se apresentar como canais mais ágeis e em que, de todo modo, a vontade populacional na gestão da cidade pode ser conhecida. Esses canais vão desde o aumento das informações dadas pelo Poder Público para que os administrados participem das decisões governamentais até técnicas interativas sobre, por exemplo, a qualidade do serviço público e a organização urbana.<sup>29</sup>

Não se pode ignorar que hodiernamente o indivíduo está inserido em um contexto em que a interação se tornou comum. Em vários aspectos da vida social ele interage, não sendo mero expectador. Ao ler notícias, por exemplo, mesmo em canais de comunicação tradicional, ele pode dar sua opinião, compartilhar conteúdo, indicar por meio de sinais sua satisfação ou insatisfação com a informação. É preciso que procedimento semelhante seja disponibilizado paulatinamente pela Administração, sob pena de se tornar anacrônica e insensível na gestão do interesse público, até porque para obter dados de seu interesse, ela já se mostra atualizada em vários aspectos. É preciso que haja uma via dupla de exigências e benefícios para o cidadão. Por exemplo, a Administração tem radares para fiscalização, máquinas de reconhecimento facial, mas nem sempre usa essa tecnologia para a participação cidadã e, sim, muitas vezes, como imposição de seu poder.<sup>30</sup> O metrô de São Paulo instalou telas com publicidade que possuíam reconhecimento facial, que detectavam sentimentos dos usuários. Se por um lado, a medida invade a privacidade e coleta informações sem a anuência do administrado, tanto que foi suspensa pelo Poder Judiciário, revela que a Administração detém tecnologia que permite a interação. No lugar desse equipamento, outro poderia ter sido ofertado, disponibilizando que os usuários livremente pudessem externar seus sentimentos quanto à qualidade do serviço público.

<sup>29</sup> IENSUE, Geziela; SGARBOSSA, Luis Fernando. Democracia e responsabilidade: breve análise dos instrumentos de responsabilização política nas democracias contemporâneas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 145-173, out./dez. 2017.

<sup>30</sup> CORVALÁN, Juan Gustavo. Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 26-66, maio/ago. 2017.

As chamadas “cidades digitais” e “cidades inteligentes” viabilizam exatamente a coleta de dados para a gestão da cidade e dos serviços públicos, com maior eficiência dos recursos materiais e humanos.<sup>31</sup> É preciso, porém, que o cidadão seja não apenas uma mera fonte de informação,<sup>32</sup> mas um canal transformador do ambiente urbano, manifestando suas vontades. Tal procedimento é indispensável até para que a tecnologia não seja utilizada como mera manipulação de dados, e apropriada indevidamente por governos e empresas de TI, mas como forma emancipatória de desenvolvimento da liberdade, e de novas formas de pensar a cidade.

### 3 Cidade plural: políticas urbanas e gestão democrática

O valor da cidade plural não pode ser utilizado sem conter em seu bojo elementos do processo urbano pelo qual se constroem tais espaços. De tal forma que o desenho da cidade é reflexo, como já ressaltado, das intervenções sociais, econômicas, culturais, políticas e formais, cabendo ao Poder Público, na medida da sua competência, operar de maneira planejada para equilibrar a urbanização, que, historicamente, se apresenta como um fenômeno conflituoso de classes.<sup>33</sup>

Diante de tais ideias, o caráter político do planejamento, que a partir da Constituição de 1988 passou a regra jurídica, estabelece um vetor para a concretização do acesso ao direito à cidade de forma equânime.<sup>34</sup> A sociedade necessita do protagonismo popular para garantir que sejam discutidas, reivindicadas e materializadas as condições para o exercício dos direitos, que, apesar da previsão da igualdade formal, não está acessível a todos os segmentos sociais.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Em Porto Alegre, por exemplo, uma técnica simples na realização de exames médicos viabilizou maior adesão em sua realização e mais rapidez em sua conclusão. Como relatam os autores: “o Sistema de Telemedicina possibilita às gestantes a realização de exames de ultrassonografias nos postos de saúde. Trata-se de uma unidade móvel em que a paciente é examinada pelo médico no posto de saúde e o mesmo exame é acompanhado, em tempo real, por médico especialista no Hospital-Materno Infantil Presidente Vargas. Esta inovação reduziu as taxas de absentismo de 40% para 10%, e o tempo de espera para a realização dos exames de quatro meses para um mês” (WEISS, Marcos Cesar; BERNARDES, Roberto Carlos; CONSONI, Flavia Luciane. Cidades inteligentes como nova prática para o gerenciamento dos serviços e infraestruturas urbanas: a experiência da cidade de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 310-324, out. 2017. ISSN 2175-3369. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/22054/21164>. Acesso em: 30 nov. 2018)

<sup>32</sup> O Metrô de São Paulo, por exemplo, disponibilizou painéis com publicidade que podiam analisar a reação dos usuários e, com base nas expressões faciais, avaliar se as propagandas agradavam ou não. Nessa hipótese, o administrado é utilizado mais como objeto do que como agente transformador, tanto que em setembro de 2018 a Justiça proibiu o uso respectivo. (<https://olhardigital.com.br/noticia/justica-manda-metro-de-sp-para-com-reconhecimento-facial-de-usuarios/78567>. Acesso em: 30 nov. 2018). Dispositivo semelhante poderia ter sido disponibilizado, não com a medição à reação de publicidade, mas com a possibilidade de o usuário indicar sua satisfação quanto à qualidade do serviço prestado.

<sup>33</sup> HARVEY, David. *Cidades Rebeldes – Do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 30-31.

<sup>34</sup> CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001) São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 327.

<sup>35</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo IV. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1998, p. 202.

A competência para definir o ordenamento territorial, uso e ocupação do solo se divide entre as instituições públicas definidas constitucionalmente e a população, que tem sua participação indicada como um critério de validade da planificação, assumindo um caráter vinculante e obrigatório quando da sua aprovação.<sup>36</sup>

Diante dos problemas e desafios que a urbanização apresenta, tais como a degradação urbana ambiental, o déficit habitacional, a segregação territorial pela inacessibilidade à terra urbana, altas densidades populacionais, ausência de infraestrutura e serviços de instrumentalidade viabilizadora das condições de vida digna,<sup>37</sup> pensar políticas públicas e ações interventivas para a cidade, ao lado da população, garante a possibilidade de maior eficiência e legitimidade para a atuação do poder público no atendimento das demandas sociais.<sup>38</sup>

Os processos de formulação de políticas públicas urbanas exigem a deliberação democrática, tendo em vista tratar-se de um processo coletivo que tem por destinatário específico a população de um dado território.<sup>39</sup> A previsão feita no Estatuto, abordando a elaboração do Plano Diretor municipal, define as diretrizes e também os instrumentos considerados fomentadores da participação, indicando diferentes atores políticos e seus diversos, convergentes e divergentes, interesses.

Sob a perspectiva da dimensão simbólica do direito à cidade, a diversidade possibilitada pela participação social garante uma leitura mais ampla dos territórios urbanos. Em uma visão macro e micro, é possível criar uma rede com possibilidades de produzir informações para a elaboração, implementação e avaliação de tais políticas públicas necessárias à modificação da estrutura material e social na cidade.<sup>40</sup> Esse é um dos fortes valores que contém a norma urbanística de conteúdo democratizante.

No debate sobre a promoção do direito fundamental à cidade, é preciso levar em conta a sua razão de ser: a existência de todas as extensões da vida, em um ambiente no qual os indivíduos podem ser capazes de realizar o desejo do progresso, de maneira individual e conjunta. Tal anseio se promove por meio da cidadania ativa com “participação consciente”.<sup>41</sup> Cada um e todos devem ser responsáveis pela estruturação e desenvolvimento de mecanismos de intervenção, uso e ocupação dos espaços urbanos, instrumentais à conquista de melhores condições de vida.

<sup>36</sup> COUTO E SILVA, Almiro. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 63, p. 30-31, jul./set. 1982.

<sup>37</sup> MARRARA, Thiago. Bens Públicos. *Domínio Urbano. Infraestruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 262.

<sup>38</sup> GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado*: uma análise das estruturas simbólicas do Direito Político. São Paulo: Manole, 2003, p.165-166.

<sup>39</sup> MENCIO, Mariana. *Regime Jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 95.

<sup>40</sup> SANTOS, Milton. *Espaço e Sociedade*. São Paulo: Vozes, 1979, p. 28-30.

<sup>41</sup> MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*: suas origens, transformações e perspectivas. Trad. Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 621.

Sendo assim, volta-se ao tema da construção coletiva da cidade por meio de um processo que retira da própria constituição seu fundamento, legitimando as decisões administrativas que levam em conta a pluralidade (conflituosa) de interesses, a cidade informal, e não aquelas que são obra ou trabalho exclusivo de especialistas técnicos, muitas vezes responsáveis por um urbanismo excludente, incapaz de propor soluções efetivas aos problemas urbanos reais.<sup>42</sup>

A urbanização, os espaços e bens públicos sempre estiveram em poder do Estado-administração. O planejamento urbano é uma função pública, apresentando-se como uma atividade administrativa com toda a carga que lhe é característica, a de um processo multidisciplinar, envolvendo decisões políticas, técnicas e administrativas. Mas a cidade não é só um espaço traçado por linhas invisíveis que lhe delimitam a forma, ela é resultado de manifestações que emergem nas práticas urbanas. Seu dinamismo está para além do controle formal, pois há um vínculo com o “exercer” a cidade, que está inserido nas necessidades físicas e psicológicas das pessoas.<sup>43</sup>

Nessa perspectiva, a estruturação de políticas urbanas solicita a presença da população, fonte e destinatária do poder político, para participar direta e substancialmente da formação de vontade sobre o bem comum, nesse caso a (re) estruturação do território da cidade em um sistema urbano que se aproxime ao máximo do atendimento ao bem-estar.<sup>44</sup>

Promover a funcionalidade de uma cidade exige um conjunto de estruturas, mobiliários, atividades, constantes e intermitentes, administrativas, de gestão, de controle, obras e prestações de serviços urbanos. Tudo isso compõe um sistema complexo que envolve todo o território municipal, as zonas urbanas, rurais e de expansão urbana, as quais merecem um tratamento que componha a visão global às especificidades, a participação social e a capacidade orçamentária e de gestão administrativa, a partir de um tipo de planejamento transdisciplinar que afaste o imprevisto.<sup>45</sup>

A elaboração de políticas públicas e seu respectivo planejamento para execução<sup>46</sup> devem estar afinados às previsões constitucionais e infraconstitucionais,

<sup>42</sup> BARZ, Elton. *Burocracia e Cidade: Um passeio pela história da Administração Pública em Curitiba*. In: IMAP. Instituto Municipal de Administração Pública (Org.). *Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil*. Curitiba: IMPA, 2013, p. 45.

<sup>43</sup> HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 142-144.

<sup>44</sup> O autor defende um novo paradigma para a democracia, para a dominação e para o povo, elementos dela. Muller afirma que “o povo nunca domina”, o que requer uma duplicação das instâncias, por instituições e direitos, para dificultar, complicar, dividir o “domínio oligárquico pela força do povo”. Nesse sentido, suas ideias reforçam o substrato da participação social na elaboração de políticas urbanas, por meio do planejamento. MULLER, Friedrich. *Quem é o povo?* Trad. Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 69-74.

<sup>45</sup> SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 50-54.

<sup>46</sup> Maria Paula Dallari defende as políticas públicas como diretrizes gerais para os indivíduos, as organizações e o próprio Estado promoverem o bem-estar social. Mas, antes aponta para definições gerais e específicas

construindo a política de desenvolvimento urbano junto à população, por meio de um debate público formal e material sobre a cidade. O ponto de partida para sua elaboração está definido no Estatuto da Cidade, com previsões que se espalham pelas legislações temáticas, tal qual previsto na lei de mobilidade urbana, ao indicar o planejamento e a gestão democrática como instrumentos do Sistema Nacional de Mobilidade.

O Plano Diretor tem seus contornos previamente estabelecidos com princípios para construção de uma política municipal urbana democrática e de cunho social, dado o papel que lhe foi conferido “dentro do sistema jurídico” pátrio.<sup>47</sup> Por isso mesmo, não se trata de um documento a ser construído isoladamente, pois cuida de definir que tipo de comportamentos serão possíveis nos espaços das cidades, ainda que se apresente desacreditado como instrumento efetivo de transformações urbanas.

O direito à cidade é um direito humano que emerge na vida “vívda”. Como um direito coletivo e difuso destaca-se da visão mais tradicional dos direitos humanos, pois se apresenta como um direito a viver e usufruir de condições adequadas em um determinado território, que também lhe conecta com o desenvolvimento.<sup>48</sup> Se firma como um direito ao usufruto de um determinado local, onde se pode habitar e transitar em condições adequadas, desenvolvendo um conjunto de atividades de subsistência e possibilidades de avanços e progressos pessoais.<sup>49</sup>

Sob tal perspectiva, ao Poder Público cabe à função de conjugar os interesses individuais e coletivos, bem como compete ações de redução das desigualdades socioeconômicas, da exclusão social e territorial, da pobreza urbana, sem se afastar de questões que envolvem discriminações de gênero, étnicas, culturais, por meio do controle de intervenções urbanas, atuando na coordenação de políticas gerais e setoriais voltadas ao bem-estar social. Tais tarefas impõem o diálogo com a população, legitimando o poder público.<sup>50</sup>

---

sobre as técnicas de intervenção estatal e sua relação com a sociedade, citando Charles-Albert Morand e indicando o planejamento como um instrumento de atuação propulsiva em programas finalísticos, tais como intervenções urbanísticas. DALLARI, Maria Paula. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 244-247. Ver também: RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

<sup>47</sup> CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 326.

<sup>48</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. A relevância do Direito à Cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sérgio Antnio Fabris, 2007, p. 38.

<sup>49</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014, p. 45-51.

<sup>50</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 276.



A cidade é um espaço coletivo em constante construção, um bem comum a todos e todas que dela queiram ou necessitem usufruir.<sup>51</sup> Em assim sendo, não poderia ser planejada sem a participação social, em especial pelo perfil da cidade brasileira, que se constitui de um tipo de ocupação significativamente heterogênea, marcada por formulações e distribuições desiguais de políticas e ações estruturantes, envolvendo questões locais e regionais, por todo o país.<sup>52</sup> Distante de ser um espaço de usufruto equilibrado e garantidor de sadia qualidade de vida.

A possibilidade de uma mudança de paradigmas se dá no momento em que a funcionalidade urbana se apresenta sob uma perspectiva republicana, democrática e social. E ainda, ao reconhecer-se que há uma dupla dimensão<sup>53</sup> presente no dever de urbanizar: a ordenação territorial previamente estabelecida pelo dever de planejar e planificar com participação social,<sup>54</sup> bem como o controle preventivo e repressivo do uso e ocupação da terra urbana, definido pelo dever que a propriedade imobiliária tem de cumprir sua função social.

Com a ocupação das cidades refletindo as desigualdades sociais, econômicas e culturais, a presença da população, como protagonista das reflexões e debates,

<sup>51</sup> É preciso reforçar que a cidade é tida, na doutrina especializada, como a divisão urbana do município, ente federativo, com personalidade jurídica de direito público, autônomo politicamente e competente para definir sua organização administrativa, legislativa e seu adequado ordenamento territorial, mediante instrumentos próprios de interesse local, incluindo a possibilidade de dividir seu território administrativamente em distritos. De toda forma, o conceito de cidade está associado ao de município e, para fins de política urbana, o planejamento inclui a ordenação territorial urbana e sua incidência no âmbito rural, no que for cabível, como preservar recursos naturais, definir serviços e parcelamentos com características urbanas. SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 24-26. De acordo com a Carta Mundial do Direito à Cidade, “se denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter Municipal ou Metropolitano, e que inclui as proporções urbanas, rural ou semirural de seu território”. Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%20Direito%20%C3%A0%20Cidade.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

<sup>52</sup> IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Infraestrutura social e urbana no Brasil*: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Livro 6, v. 2. Brasília: IPEA, 2010, p. 595-597.

<sup>53</sup> Tal compreensão inspira-se nas ideias de Luciano Parejo Alfonso, quando analisa a lei sobre o regime do solo e ordenação urbana espanhola, de 1956, e a extensão da planificação urbanística, apontando para a existência de uma dupla dimensão da atividade de urbanizar, de natureza extensiva e também qualitativa. PAREJO ALFONSO, Luciano. El sector privado como agente de desarrollo urbanístico. In: RENTERÍA AROCENA, Alfonso (Dir.). *Urbanismo: función pública y protección de derechos individuales*. Madrid: Editorial Civitas, 1998, p. 81-83.

<sup>54</sup> “Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. §1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. §2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. §3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. §4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”. BRASIL. Presidência da República. *Lei 10.257/2001*. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. 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: maio 2017.

pode modificar o cenário conturbado do território urbano estimulando mudanças de comportamento, provocando responsabilizações, bem como soluções conjuntas que se tornem efetivas.

A participação da população na definição dos usos que se deve dar à cidade expõe o cenário urbano, o que possibilita a priorização coordenada de ações a partir do planejamento e planificação adequados à situação existente.<sup>55</sup> Na arena das disputas desiguais urbanas pode emergir o fortalecimento de laços sociais em torno de um objetivo comum, consolidando a democracia por meio da prática.<sup>56</sup> São possibilidades mais amplas, não certas, que surgem no exercício democrático da cidadania ativa.

Esse contexto, para além das determinações legais, obriga a construção e implantação de um espaço de constante participação social que possibilite a definição precisa sobre princípios, diretrizes e intervenções próprias para cada cidade, apoiados nos limites já estabelecidos pela legislação federal. De tal forma, defende-se que a democracia participativa só se configura com a autodeterminação política, concebida em espaços de expressão em que a vontade das pessoas se apresenta, formando um processo educacional de estruturação de ideias, com a presença de todos os cidadãos.<sup>57</sup>

## 4 A título de considerações

A garantia da democracia participativa só se realiza quando a capacidade de deliberação se apresenta dentro da gestão pública. Significa dizer que a participação popular deve ter a capacidade de influenciar política, econômica e administrativamente a concepção institucional sobre o funcionamento da cidade. As transformações necessárias dependem, portanto, não só da autorização para a presença da população nos espaços públicos administrativos, dependem da oferta de condições para que o cidadão possa interagir, deliberando acerca das questões coletivas dentro do território citadino ou mesmo metropolitano, por meio

<sup>55</sup> SOLÉ, Juli Ponce. La proyección social del planteamiento: derechos urbanísticos y derechos constitucionales. In: REBOLLO, Luis Martín; BOLADO, Roberto O. Bustillo (Dir.). *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Pamplona: Arazandi: Thomson Reuters, 2009, p. 287.

<sup>56</sup> FILHO OLIVEIRA, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. Democracia e participação popular: as possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do Estatuto da Cidade. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Anais do I Circuito de debates acadêmicos*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo23.pdf>. Acesso em: nov. 2018.

<sup>57</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. A participação dos cidadãos no controle da Administração Pública. *Polis paper 1*. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIOCECOMIL/Desktop/TESE/Cap%202-/item%205%20participa%20A7%C3%A3o%20social%20e%20d%20a%20cidade/participa%C3%A7%C3%A3o%20popular%20\\_Nelson%20Saule.pdf](file:///C:/Users/USUARIOCECOMIL/Desktop/TESE/Cap%202-/item%205%20participa%20A7%C3%A3o%20social%20e%20d%20a%20cidade/participa%C3%A7%C3%A3o%20popular%20_Nelson%20Saule.pdf). Acesso em: nov. 2018.

da gestão pública.<sup>58</sup> Envolve, em especial, a disponibilidade das informações sobre o conteúdo urbanístico, bem como a compreensão sobre estes; os recursos físicos, humanos e financeiros, disponíveis à administração da cidade e, ainda, aquilo que é objeto de disputa, bem como a garantia de que a estrutura e a acessibilidade física permitam a presença coletiva nos debates.

A planificação dos instrumentos urbanos e o ordenamento territorial podem ter um significativo impacto na vida dos cidadãos, representando verdadeiras estratégias de desenvolvimento humano, desde que articulem instrumentos de integração social participativa aos que estabelecem as definições territoriais urbano-ambientais, aos investimentos sociais e econômicos, sem deixar de lado o respeito ao elenco das questões culturais características de cada cidade.<sup>59</sup> Tudo o que a Constituição defende a partir da definição do Estado brasileiro como democrático, republicano e social, em especial nos artigos 1º e 3º. Daí por que o planejamento participativo da cidade, que é social,<sup>60</sup> deve apresentar diretrizes que conduzam a técnica urbanística, a gestão e a administração territorial e de serviços no sentido das transformações necessárias à cidade, que deve existir e ser para todos e todas.<sup>61</sup>

Não se ignora que o efeito da inclusão dos atores sociais nos processos decisórios, que é transformador e qualificador das decisões a serem tomadas, pode se apresentar também lento e conflituoso, tendo em vista o acirramento das tensões sociais afloradas a partir dos debates e proposições que eclodem em espaços de participação e manifestação de opiniões heterogêneas, como é o da cidade.<sup>62</sup>

Trata-se de um desafio a ser superado, reconhecer e enfrentar os conflitos, suplantando as tentativas de eliminação do debate, encarando e direcionando as discussões de maneira a estimular a cultura da participação.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. *Concepção de cidadania*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010, p.89. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-13122010-163731/pt-br.php>. Acesso em: 20 nov. 2018.

<sup>59</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A. (Dir.); RAMALLO LÓPEZ, Fátima (Coord.). *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*. Aranzadi: Thomson Reuters, 2014, p. 22-23.

<sup>60</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil*. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

<sup>61</sup> Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no relatório sobre o desenvolvimento humano: “A menos que as pessoas possam participar significativamente nos acontecimentos e processos que moldam as suas vidas, as vias de desenvolvimento humano no plano nacional não serão nem desejáveis nem sustentáveis. As pessoas devem poder influenciar as decisões políticas e os resultados – e os jovens em particular, devem poder ter a expectativa de maiores oportunidades econômicas e de participação e responsabilização políticas”. PNUD. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013*, p. 10. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>. Acesso em: nov. 2018.

<sup>62</sup> PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; COUTINHO, Ronaldo (Org.). *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina*. Brasília: ENAP, 2014, p. 114-116.

<sup>63</sup> Para Regina Ferrari, “a Democracia corporifica-se como um processo dinâmico, próprio de uma sociedade que aceita o desenvolvimento do cidadão, proporcionando sua participação no processo político em

A cidade é o lugar para o indivíduo transitar, interagir e se emancipar. O urbanismo, como função pública, deve estar a serviço de tais necessidades, que são, por sua vez, componentes para a realização do bem-estar das pessoas. Com a definição e aplicação dos mecanismos de participação, que estão pulverizados em diversos textos normativos, transporíamos o desejo para a realidade.<sup>64</sup>

## Referências

BARIL, Jean. « Droit d'accès à l'information environnementale: pierre d'assise du développement durable », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009, mis en ligne le 09 novembre 2009, consulté le 16 novembre 2018. URL: <http://journals.openedition.org/vertigo/8931>; DOI: 10.4000/vertigo.8931.

BARZ, Elton. Burocracia e Cidade: um passeio pela história da Administração Pública em Curitiba. In: IMAP. Instituto Municipal de Administração Pública (Org.). *Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil*. Curitiba: IMPA, 2013.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017.

CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014.

CARMONA GARIAS, Silvia. Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 29-60, out./dez. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 4, n. 1, p. 7-21, ene./jun. 2017.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Novas perspectivas para o Direito Administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, out./dez. 2007.

---

condições de igualdade, o que se reflete no campo econômico, político, social e jurídico". FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo; GRAU, Eros Roberto (Org.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 331.

<sup>64</sup> Destaca-se a previsão da participação social na Lei nº 9.784/1999, de processo administrativo federal, no artigo 31 indicando que as matérias de interesse geral poderão ser objeto de consulta pública para manifestação de terceiros, entendido como de interesse geral, segundo Thiago Marrara, todos os atos normativos da administração pública. Ainda, no artigo 31 da mesma lei, está a previsão de audiência pública diante da relevância da questão tratada no processo, que pode vir a ser, por exemplo, a definição de critérios para um processo de licenciamento urbanístico e ambiental de grande repercussão, ou mesmo a previsão de possíveis empreendimentos a serem autorizados normativamente em determinado território que envolva 2 ou mais municípios. MARRARA, Thiago. Da Instrução. In: NOAHARA, Irene; MARRARA, Thiago (Org.). *Processo Administrativo: Lei n. 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 230-239.

- CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. *Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil*. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.
- CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.
- CASTILLO BLANCO, Federico A. (Dir.); RAMALLO LÓPEZ, Fátima (Coord.). *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*. Aranzadi: Thomson Reuters, 2014.
- CONSTANT, Benjamin. *Écrits politiques: de la liberté des anciens comparée à celle des modernes (1819)*. Paris: Gallimard, 1997.
- CORVALÁN, Juan Gustavo. Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 26-66, maio/ago. 2017.
- COUTO E SILVA, Almiro. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 63, jul./set. 1982.
- DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.
- DALLARI, Maria Paula. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo; GRAU, Eros Roberto (Org.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FILHO OLIVEIRA, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. Democracia e participação popular: As possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do Estatuto da Cidade. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Anais do I Circuito de debates acadêmicos*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo23.pdf>. Acesso em: nov. 2018.
- FORNS I FERNÁNDEZ, María Victòria. El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 25-66, out./dez. 2018.
- FORNS I FERNÁNDEZ, María Victòria. Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 3-54, set./dez. 2018.
- GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do Direito Político*. São Paulo: Manole, 2003.
- HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública: mecanismos de realização do Estado Democrático de Direito. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, n. 130, p. 38-45, 2011.
- HARVEY, David. *Cidades Rebeldes – Do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IENSUE, Geziela; SGARBOSSA, Luis Fernando. Democracia e responsabilidade: breve análise dos instrumentos de responsabilização política nas democracias contemporâneas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 145-173, out./dez. 2017.

LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018.

MARRARA, Thiago. Bens Públicos. *Domínio Urbano. Infraestruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARRARA, Thiago. Da Instrução. In: NOAHARA, Irene; MARRARA, Thiago (Org.). *Processo Administrativo: Lei n. 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENCIO, Mariana. *Regime Jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. *Concepção de cidadania*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010, p. 89. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-13122010-163731/pt-br.php>. Acesso em: 20 nov. 2018.

MENDONÇA, Crystianne; MELO, Luiz Carlos Figueira. Dever fundamental de publicidade administrativa: uma análise sob a transparência pública na gestão estatal e a efetividade da participação popular nas ações da Administração Pública brasileira. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 249-266, jan./mar. 2018.

MOURA, Rosa; PÊGO, Bolívar. *Aglomeraciones Urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações. Texto para discussão n. 2203*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.

PAREJO ALFONSO, Luciano. El sector privado como agente de desarrollo urbanístico. In: RENTERÍA AROCENA, Alfonso (Dir.). *Urbanismo: función pública y protección de derechos individuales*. Madrid: Editorial Civitas, 1998.

PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; COUTINHO, Ronaldo (Org.). *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina*. Brasília: ENAP, 2014.

PNUD. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013*, p. 10. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>. Acesso em: nov. 2018.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

SALGADO, Eneida Desiree. Essay on the constitutional promises of democracy and republic. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 3, p. 85-100, set./dez. 2017.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A participação dos cidadãos no controle da Administração Pública. *Polis paper 1*. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIOCECOMIL/Desktop/TESE/Cap%202- /item%205%20participa%A7%C3%A3o%20social%20e%20d%20a%20cidade/participa%C3%A7%C3%A3o%20popular%20\\_Nelson%20Saule.pdf](file:///C:/Users/USUARIOCECOMIL/Desktop/TESE/Cap%202- /item%205%20participa%A7%C3%A3o%20social%20e%20d%20a%20cidade/participa%C3%A7%C3%A3o%20popular%20_Nelson%20Saule.pdf). Acesso em: nov. 2018.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017.

SOLÉ, Juli Ponce. La proyección social del planteamiento: derechos urbanísticos y derechos constitucionales. In: REBOLLO, Luis Martín; BOLADO, Roberto O. Bustillo (Dir.). *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Pamplona: Arazandi: Thomson Reuters, 2009.

STRUILLLOU, Jean-François; HUTEN, Nicolas. « Démocratie environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, 2018/1 (Volume 43), p. 147-165. URL: <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2018-1.htm-page-147.htm>.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros; SBDP, 2014.

SUNSTEIN, Cass. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster.

TALLER, Adriana. El cometido social del derecho urbano. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 3, n. 2, p. 37-61, jul./dic. 2016.

VIEIRA, José Ribas; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; BARREIRA, Jônatas Henriques. Constitucionalismo popular: modelos e críticas. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 3, p. 277-302, set./dez. 2018.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

WEISS, Marcos Cesar; BERNARDES, Roberto Carlos; CONSONI, Flavia Luciane. Cidades inteligentes como nova prática para o gerenciamento dos serviços e infraestruturas urbanos: a experiência da cidade de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 310-324, out. 2017. ISSN 2175-3369. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/22054/21164>. Acesso em: 30 nov. 2018.

---

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

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i78.1181.

---