

Capítulo 9

**O direito à cidade para além  
dos grandes centros urbanos:  
o alcance da legislação nos  
pequenos municípios mineiros<sup>1</sup>**

Cristiano Tolentino Pires  
Mateus Júnio da Cruz Costa

---

<sup>1</sup> O presente artigo apresenta resultado do projeto de pesquisa “Descriptando territórios”, apoiado pelo Programa de Bolsas de Produtividade em Pesquisa (PQ) da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), no Edital 02/2022.

## 1 Introdução

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios ganharam *status* constitucional, reconhecidos como entes federados, em união indissolúvel com os estados e com o Distrito Federal, sob a organização de um Estado Democrático de Direito. Com tratamento especial a partir do artigo 29, que dispõe sobre a sua organização, os municípios ganharam protagonismo no capítulo II, intitulado “Da política urbana”, que determina e organiza a política de desenvolvimento urbano, a qual deverá ser executada pelo poder público municipal, notadamente por meio do Plano Diretor, que é obrigatório, especialmente, para as cidades com mais de 20 mil habitantes, nos termos do artigo 182, parágrafo 1º.

Todavia, no âmbito do estado de Minas Gerais, composto por 853 municípios, apenas 188 possuem mais de 20 mil habitantes, conforme demonstra o último levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quanto à estimativa populacional dos municípios, no primeiro semestre de 2021 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). Portanto, pela perspectiva do número populacional, apenas 22% desses municípios são obrigados a adotar o Plano Diretor.

A fim de regulamentar o previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi editada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que, em seu artigo 41, alarga o rol de cidades nas quais a existência do Plano Diretor é obrigatória, como aquelas integrantes de regiões metropolitanas, áreas de especial interesse turístico, entre outras.

Nesse sentido, este trabalho se concentra nos pequenos municípios, isto é, naqueles entes federados que, em razão da não exigência legal do Plano Diretor, não possuem uma lei singular para organizar suas políticas urbanas, o que conduz ao questionamento sobre a efetividade do direito à cidade, na forma como concebido por Henri Lefebvre (2001), enquanto coparticipação na construção do espaço público.

Em tese, no bojo dos municípios, caberia aos cidadãos residentes a possibilidade de exercício dos direitos, visando ao alcance do bem comum. Devido à crescente polarização política das duas primeiras décadas do século XXI, repensar e refletir sobre a estrutura organizacional dos municípios, questionando se a disposição constitucional abarca na prática os pequenos municípios, mais “próximos” dos cidadãos, adquire um *status* importantíssimo. Assim, este trabalho pretende analisar criticamente o grau de efetividade do direito à cidade, ou seja, pontuar se é exercido ou trata-se simplesmente de mera utopia, no que tange os pequenos municípios do estado de Minas Gerais.

Em termo metodológicos, a presente pesquisa adota o método dedutivo, partindo das considerações e marco teórico oriundos de Henri Lefebvre, em sua obra *O direito à cidade* (2001), para então aplicá-lo aos pequenos municípios. Adotam-se, ainda, as técnicas de pesquisa documental, a partir das edições legislativas pretéritas e contemporâneas, e bibliográfica, a partir de estudos especializados sobre o tema.

Desse modo, parte-se do direito à cidade, perpassando a aplicabilidade desse conceito às normas brasileiras e

internacionais que dispõem sobre o tema, para, finalmente, analisar sua (in)eficiência diante da gestão democrática das cidades.

## **2 Direito à cidade: alinhamentos teóricos**

Em *O direito à cidade* (2001), publicado inicialmente em 1968, o filósofo francês Henri Lefebvre discute e analisa criticamente o desenvolvimento da concepção de cidade enquanto espaço urbano, resgatando a trajetória histórica e fatos que diretamente influenciaram a sua concepção.

O direito à cidade, segundo Lefebvre, advém dos gregos, que, embora não utilizassem esse termo, pensavam, discutiam e refletiam sobre a cidade, enquanto ambiente em que viviam, em uma perspectiva política, moral e metafísica, a exemplo das reflexões filosóficas de Platão em *A república* (2017).

Na perspectiva do francês, o direito à cidade reflete sobre ela em uma perspectiva física, isto é, no concernente ao espaço físico, público, e à sua utilização. Não obstante, ambas as formas de pensamento estão interligadas no desenvolvimento do mundo ocidental, a exemplo da Revolução Francesa e da Revolução Industrial, e no surgimento das ideologias liberais e, posteriormente, socialistas. A partir desses dois últimos eventos, desvincula-se da forma de pensar dos gregos e ascende a discussão em torno da utilização do espaço físico a fim de satisfazer às necessidades físicas do ser humano.

Platão propõe um conceito da cidade e uma cidade ideal em *Critias*; em *A República* e em *As leis*, a utopia platônica é temperada com análises muito concretas. O mesmo acontece, em *Aristóteles*, com os escritos políticos que estudam as constituições das cidades gregas e particularmente Atenas.

Atualmente, Lewis Mumford, G. Bardet, entre outros, imaginam ainda uma cidade composta não por cidadãos mas por cidadãos livres, libertados da divisão do trabalho, das classes sociais e da luta dessas classes, constituindo uma comunidade, associados livremente para a gestão dessa comunidade. Compõem assim, como filósofos, o modelo da cidade ideal. Imaginam a liberdade no século XX como a liberdade da cidade grega (singularmente travestida por uma ideologia: apenas a cidade como tal possuía a liberdade, e não os indivíduos e os grupos). Portanto, pensam na cidade moderna segundo o modelo da cidade antiga, identificada com a cidade ideal e simultaneamente racional (LEFEBVRE, 2001, p. 47-48).

No século XXI, observa-se grande influência e atualidade dos escritos de Lefebvre, já que, em suas reflexões, o teórico parte de observações empíricas sobre a cidade, que mantêm conexão direta com as transformações capitalistas e industriais. Esses fatores, corroborados pela satisfação das necessidades humanas, moldaram e solidificaram o desenvolvimento das cidades.

As cidades como lócus das sociedades variam em termos de perspectiva e sintonia. Ou seja, as transformações advindas dos desenvolvimentos capitalista e industrial, enquanto fatores influenciadores sobre as sociedades, inevitavelmente influenciaram as cidades. Portanto, as cidades mudam quando as sociedades mudam, e estas, por sua vez, mudarão

a depender das suas relações internas, isto é, entre os grupos que compõem as sociedades (família, corpos organizados, profissões e corporações etc.) (LEFEBVRE, 2001).

A cidade se transforma não apenas em razão de “processos globais” relativamente contínuos (tais como o crescimento da produção material no decorrer das épocas, com suas consequências nas trocas, ou o desenvolvimento da racionalidade) como também em função de modificações profundas no modo de produção, nas relações “cidade-campo”, nas relações de classe e de propriedade (LEFEBVRE, 2001, p. 58).

Percebe-se, então, que Henri Lefebvre se aproxima das visões filosófica e sociológica da cidade, inauguradas por Émile Durkheim e Max Weber nos séculos XIX e XX, autores que já haviam feito contribuições para a compreensão da sociedade. É importante destacar, ainda, os dizeres de Lefebvre acerca do “funcionamento” da cidade, que exteriorizam e ratificam a influência sociológica:

Neste nível, a cidade se manifesta como um grupo de grupos, com sua dupla morfologia (prático-sensível ou material, de um lado, e social do outro). Ela tem um código de funcionamento centrado ao redor de instituições particulares, tais como a municipalidade com seus serviços e seus problemas, com seus canais de informação, suas redes, seus poderes de decisão. Sobre este plano se projeta a estrutura social, fato que não exclui os fenômenos próprios à cidade, a uma determinada cidade, e as mais diversas manifestações da vida urbana (LEFEBVRE, 2001, p. 66).

Da relação de submissão da cidade ao que Henri Lefebvre chama de empresa, detentora dos meios de produção que

“contribuirão” para o desenvolvimento em troca de lucro, decorre uma segregação de classes, e, por conseguinte, a falsa e parcial participação da sociedade, omitida através de simulações (LEFEBVRE, 2001).

Inaugurando, assim, a ciência da cidade, Henri Lefebvre, após denunciar as segregações e limitações impostas aos seus habitantes, pretende dar a essa ciência fundamentos teóricos e críticos. Ao contextualizar a conquista dos direitos sociais, como os direitos à instrução e à educação, o direito ao trabalho e à cultura, principalmente pela pressão da camada proletarizada, declara o autor que o “[...] *direito à cidade* se afirma como um apelo, como uma exigência” (LEFEBVRE, 2001, p. 117, grifo do autor), ou seja, um direito a transformar o ambiente urbano, enquanto espaço físico, em uma localidade de efetivação dos demais direitos sociais e individuais, entre outros.

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito *à obra* (à atividade participante) e o direito *à apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 134, grifos do autor).

Atrelado ao pensamento de Henri Lefebvre (2014, p. 28) quanto ao direito à cidade, tem-se que ele é “[...] muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos”. Assim, tendo em vista que a cidade é fruto de relações sociais que influenciam diretamente no ambiente urbano, trata-se,

também, de um conceito dinâmico. Logo, somente é possível falar em direito à cidade quando é factível, por parte de cada indivíduo que usufrui desse espaço, realizar suas vontades e desejos sem a necessidade de recorrer a outros meios que sirvam apenas como preenchimento de uma ausência, a exemplo de mudar de cidade em razão da infraestrutura para o trabalho. Nesse sentido, “o *direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 117-118, grifos do autor).

Em âmbito internacional, o século XX foi marcado pela globalização e, após duas grandes guerras, os países perceberam a necessidade de tratativas internacionais sobre os mais variados temas, que afetariam, inevitavelmente, toda a humanidade, como questões ambientais, militares, climáticas, entre tantas outras. Sob essa perspectiva, no que diz respeito às questões urbanas, como o êxodo rural e a inflação urbana, a *Carta mundial pelo direito à cidade*, elaborada pelo Fórum Social Mundial em 2005, emerge com a pretensão de auxiliar e estabelecer diretrizes para os desenvolvimentos presente e futuro dos municípios para assegurar uma garantia efetiva ao direito à cidade.

## **2.1 A participação dos municípios na construção da federação**

Desde a Independência do Brasil, em 1822, todas as Cartas Magnas pretéritas à Constituição de 1988, não obstante disciplinassem sobre atribuições dos municípios, não os

incluíam como entes que compusessem o Brasil. Desde a Proclamação da República, em 1889, com a promulgação da Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), até a Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (BRASIL, 1967, 1969), considerava-se o Brasil a união indissolúvel dos estados, Distrito Federal e territórios. Ou seja, claramente havia uma omissão quanto aos municípios, embora, frisa-se, fossem disciplinados nas Constituições.

De forma peculiar, as capitânias hereditárias configuraram-se como um poder/presença da Coroa Portuguesa, porém, com cada capitão tendo a discricionariedade administrativa para usufruir daquela terra, e as que se destacavam eram equiparadas às províncias (FAORO, 2001).

Percebe-se, então, que, embora dispusessem de maior independência administrativa, estavam diretamente ligadas à Coroa Portuguesa. Essa submissão tornou-se mais substancial quando várias capitânias começaram a demonstrar insucesso em sua administração e, por conseguinte, a atingir diretamente as benfeitorias exportadas a Portugal, assim como ameaças estrangeiras, como Holanda e França. Instaurou-se, então, um governo geral, que incorporou as atribuições dos capitães dessas capitânias e passaram a ser fiscalizados por um poder mais alto, em assuntos militares, da fazenda e da justiça (FAORO, 2001).

Importante destacar que, conforme Faoro (2001), o sistema de governo geral corroborou para uma maior burocratização das realidades vivenciadas no Brasil colônia. Assim, enquanto o sistema descentralizado obteve êxito, especialmente na

arrecadação de tributos e outros recursos e no povoamento, não se pensava em sentido contrário, ou seja, em centralizar. Todavia, em momentos que não atenderam aos anseios da Coroa, e devido à crescente autonomia e independência instaurada no Brasil colônia, a centralização política foi o instrumento utilizado pela Coroa a fim de conter eventual conflito.

Após a Independência, essa centralização apenas aumentou devido ao regime monárquico instaurado no Brasil. Além disso, após Proclamação da República, o Brasil, que se inspirou na organização político-estatal dos Estados Unidos, falhou em descentralizar a administração, assim como organizaram-se os Estados Unidos, porque as Constituições posteriores a 1889 são caracterizadas como extremamente centralizadoras, notadamente a de 1947, conhecida como Constituição Polaca, e a de 1967, que marca a instauração do regime militar<sup>2</sup> (BRASIL, 1947; 1967).

Impossível se faz, portanto, projetar um país pelo qual à centralização é dado enfoque, em detrimento das várias peculiaridades que o Brasil abarca, em razão da sua dimensão continental.

A Constituição de 1988, então, com o intuito de iniciar a redemocratização brasileira, implementa mudanças, ainda que inicialmente formais, ao afirmar, em seu artigo 1º, que

---

2 O Brasil, desde sua independência, sempre foi gerido de forma centralizada. Se a coroa brasileira buscou manter a unidade do país centralizando o poder nas mãos do rei, o governo militar deixava em Brasília todas as decisões da república. A Constituição de 1988, entretanto, buscando romper com essa tradição, formatou uma verdadeira federação (BATISTA JÚNIOR, 2017).

a República Federativa do Brasil é formada não só pelos estados e Distrito Federal, mas também pelos municípios. Obviamente não se altera uma realidade de séculos com apenas uma determinação constitucional, porém, tendo em vista a pedra angular que se tornou a Constituição para regramento da vida civil em todas as democracias do mundo, essa disposição configura um projeto inicial que legitima, também, o direito à cidade (BRASIL, 1988).

Essa legitimação não se limita apenas à previsão constitucional dos municípios como entes federados que integram a República Federativa do Brasil, mas prevê orientações gerais acerca da política urbana,<sup>3</sup> entre os artigos 182 e 183. Especificamente quanto à efetividade do direito à cidade, a Constituição de 1988 prevê, no artigo 182, parágrafo 1º, o Plano Diretor obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

A fundamental importância do Plano Diretor é ratificada pela análise sistemática da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que regulamenta o previsto nos artigos 182 e 183 da Carta Magna, pois vincula os municípios a revisarem o Plano Diretor, pelo menos, a cada dez anos (artigo 39, parágrafo 3º). Outrossim, o Estatuto da Cidade realiza uma interligação entre a função social e a Constituição, em seu artigo 39, *caput*, merecedor de transcrição:

---

3 O capítulo da Política Urbana foi resultado da Emenda Popular da Reforma Urbana, fruto de um amplo processo de mobilização de diversas entidades e movimentos sociais à época da Assembleia Nacional Constituinte. Mais de 130 mil assinaturas foram coletadas em todo o país visando incluir vinte e três artigos sobre política de desenvolvimento urbano na Constituição (ALFONSIN, 2021).

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 20 desta Lei (BRASIL, 2001).

Dessa forma, percebe-se uma atividade legislativa voltada para concretizar a importância dos municípios, sobretudo ao interligar a função social ao expresso no Plano Diretor, que, conforme determinação constitucional e infraconstitucional, é importantíssimo para efetivar o direito à cidade, frente às forças humanas que venham, eventualmente, a atentar contra a democracia. Porquanto esse direito é destinado aos cidadãos (direito difuso), habitantes de determinado território, e não deve ser “vítima” de relativização (ALFONSIN, 2021). Sendo assim, estimular um planejamento que, antes de tudo, detenha participação popular, é de fundamental importância. Através disso, o enquadramento dos municípios como entes federados da República Federativa do Brasil será demonstrado, reforçando o Estado Democrático de Direito.

## **2.2 Tratativas normativas do direito à cidade e seus impactos nos municípios brasileiros**

Em busca de organizar a estrutura internacional, após duas grandes guerras, a Carta das Nações Unidas surgiu como documento internacional que buscava não só garantir a paz mundial, mas promover o diálogo entre nações para debates futuros sobre os mais variados temas que afetam o mundo.

Posteriormente, a *Carta mundial pelo direito à cidade*, de 2005, oriunda de debates internacionais entre Organizações Não-Governamentais (ONGs), configurou um instrumento direcionado à efetivação do direito à cidade, não obstante outros documentos internacionais, indiretamente, abordassem o tema, a dizer a *Carta dos direitos humanos na cidade*; *Carta europeia de salvaguarda dos direitos humanos na cidade* e o *Tratado por cidades, vilas, povoados justos, democráticos e sustentáveis* (ALFONSIN et al., 2017).

Em tentativa de assegurar todos os direitos fundamentais, o reconhecimento do direito à cidade abarca, assim, direitos sociais e individuais, reconhecendo a importância de um desenvolvimento equilibrado, em constante vigília em respeito à diversidade. Inerente à *Carta mundial pelo direito à cidade*, observa-se aspecto outrora denunciado por Henri Lefebvre, qual seja, a segregação social e, ademais, conforme defende o autor, as revoluções sociais, sobretudo oriundas do proletariado, serem os meios asseguradores da efetividade do direito à cidade. Ainda, a *Carta mundial pelo direito à cidade* dispõe em seu preâmbulo: “Por sua origem e significado social, a Carta Mundial do Direito à Cidade é, antes de tudo, um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas” (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005, p. 1).

De acordo com a *Carta mundial pelo direito à cidade*, define-se o direito à cidade no artigo I, parágrafo 2, nos seguintes termos:

O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos [...]. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005, p. 3).

Por se tratar de um direito difuso, exige-se a participação da coletividade, intermediada e gerida pela administração pública. Dessa forma, em uma democracia indireta, realidade brasileira e da maioria dos países, a participação democrática, segundo a *Carta mundial pelo direito à cidade*, em seu artigo III, tem como fundamento o funcionamento de órgãos colegiados, audiências, conferências, consultas, debates públicos, projetos de lei e de desenvolvimento urbano de iniciativa popular.

Outrossim, a *Carta mundial pelo direito à cidade* reconhece que a previsão normativa não basta como única forma de efetivação desse direito coletivo, evidenciando-se a necessidade de sua difusão através da educação, universidades e meios de comunicação, em seu artigo XVIII, parágrafo 3.

No contexto nacional brasileiro, o principal dispositivo normativo regulador do direito à cidade, determinada sua importância pela Constituição Federal de 1988, é a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que objetiva regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição e

estabelecer diretrizes gerais para a política urbana. O Brasil, após sanção dessa lei, tornou-se o primeiro país do mundo a positivar o direito à cidade (ALFONSIN et al., 2017).

Conhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), anterior à *Carta mundial pelo direito à cidade*, essa lei se assemelha, substancialmente, ao determinado nesse dispositivo internacional, prescrevendo o desenvolvimento urbanístico em consonância e equilíbrio com os demais direitos sociais, a exemplo do respeito ao meio ambiente. É o que dispõe o parágrafo único do seu artigo 1º:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Atentando-se ao Plano Diretor, o qual possui significativa relevância nessa lei, ao estar previsto no artigo 4º, inciso III, alínea a como um dos instrumentos a ser utilizado para o planejamento municipal, bem como destinação de um capítulo próprio, entre os artigos 39 e 42-B, de considerada extensão, observa-se um paradoxo no fato de o Plano Diretor não ser obrigatório para todo e qualquer território urbano nacional:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;

VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

No que tange ao requisito populacional constante no artigo 41, inciso I do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), no estado de Minas Gerais (com 853 municípios), a maioria considerável não está obrigada a elaborar o Plano Diretor, pois, em termos estimativos, apenas 188 municípios, ou seja, pouco mais de 22% das cidades, atendem ao requisito definido pelo Estado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). O Estatuto da Cidade, que estabelece, em seu artigo 4º, inciso III, alínea *a*, o Plano Diretor como um dos instrumentos a ser utilizado para o planejamento municipal e, por conseguinte, para a efetivação do direito à cidade, não torna obrigatório a todos os municípios a sua elaboração.

A hipótese aqui desenvolvida é de que, no Brasil, país de recente democracia, instituições frágeis e crise de representatividade, há uma perpetuação da simulação do direito à cidade, principalmente no que se refere aos pequenos municípios, que carecem de boa capacidade administrativa e que sequer possuem instrumentos próprios de ordenação do solo urbano. Destarte, os municípios ficam dependentes, em sua integralidade, de decisões pouco dialogadas dos Poderes

Executivo e Legislativo locais para com a sociedade, que, aliado à falta de recursos financeiros, alocam-nos para outro ponto de dependências orçamentárias estadual e federal. Impossibilita, assim, a efetivação do direito à cidade enquanto crescimento ordenado do solo em um plano horizontal, isto é, aplicável a grandes, médios e pequenos municípios.

Resgatando o constante na *Carta mundial pelo direito à cidade*, tem-se a obrigatoriedade de as cidades promoverem o aprendizado do direito à cidade nos centros educativos, universidades e meios de comunicação (artigo XVIII, parágrafo 3º), o que, por si só, já ganha contornos simbólicos na realidade brasileira. Ademais, os municípios, que poderiam utilizar-se do Plano Diretor como sistematização para cumprimento do determinado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), ao não se regerem por ele, tornam a participação e gestão democrática da cidade segregadas, conduzindo à própria inefetividade do direito à cidade.

### **2.3 Gestão democrática das cidades e participação simulada: validação de decisões do Poder Executivo ou decisão dialogada?**

A gestão democrática das cidades, a qual recebeu a devida importância no Estatuto da Cidade ao lhe ser destinado um capítulo, embora com apenas três artigos, está consubstanciada, além da soberania popular prevista no art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988, pela *Carta mundial pelo direito à cidade*, em seu artigo 2º, destinado aos princípios e fundamentos estratégicos do direito à cidade, 1.2, a qual dispõe:

1.2 Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005, p. 4).

Alfonsin (2021), sob uma perspectiva urbanística, entende a gestão democrática como uma conquista jurídica inegociável e, sobretudo, como um princípio da política urbana, que, na *Carta mundial pelo direito à cidade*, foi abordado como um direito à participação através não só da democracia indireta, mas também da democracia direta, pelo qual legitima-se e se estabelece o controle social sobre as ações do poder público municipal.

Carvalho Filho (2006), por sua vez, no viés administrativista, entende a gestão democrática como:

[...] coordenação e o planejamento das atividades urbanísticas, incluindo-se aí a administração dos problemas e interesses urbanos mediante ações implementadas pelo Poder Público para atendimento aos verdadeiros anseios das comunidades locais, obtidos por meio de debates, consultas e audiências públicas, em permanente regime de parceria para a harmonização dos interesses público e privado existentes na cidade (CARVALHO FILHO, 2006, p. 293).

Entretanto, tendo em vista que a democracia indireta prevalece sobre a direta, em função das proporções populacionais quantitativas, uma das formas de execução da gestão democrática da cidade é por órgãos colegiados de política urbana,

instituídos, normalmente, sobre a forma de conselhos, nos termos do artigo 43, inciso I, do Estatuto da Cidade (CARVALHO FILHO, 2006).

Além disso, por se tratar de órgão atrelado à administração pública, em consonância com o princípio da legalidade, somente deve ser instituído mediante lei, sendo de iniciativa do prefeito, chefe do Poder Executivo municipal, ao aplicar o princípio da simetria no que diz respeito ao previsto no artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea e, da Constituição de 1988, qual seja, da iniciativa privativa do presidente da República quanto à propositura de leis complementares e ordinárias para criação de órgãos da administração pública (CARVALHO FILHO, 2006).

Outrossim, alerta importante realiza Carvalho Filho (2006, p. 295) ao dizer que, “[...] na integração entre governo e sociedade, deve reinar o espírito que busque realmente o atendimento do interesse coletivo e a harmonização das idéias e opiniões de forma honesta e civilizada”.

Contudo, em pequenos municípios, muitas das vezes com escassos recursos e baixas condições de desenvolvimento adequado do espaço urbano, a administração local solidifica-se sobre determinações apenas políticas, tendo em vista que prefeitos e vereadores frequentemente determinam a organização da disposição urbana, sem observarem e promoverem uma participação popular direta que vincule e interfira na decisão final. Percebe-se, então, um paradoxo, uma vez que pequenos municípios deveriam, em tese, possibilitar maior participação popular, mas, devido às circunstâncias

econômicas, políticas, culturais e sociais, não há incentivo para essa participação, também em âmbito nacional. É perceptível, por exemplo, a ausência de uma cultura democrática participativa, de tal modo que os prefeitos se utilizam das simulações de participação popular na formação de conselhos municipais, dispondo conforme conveniência política sobre suas composições e atividades.

As experiências brasileiras de planejamento participativo ampliado em nível local têm se institucionalizado mais por exigência das outras instâncias governamentais (estados e especialmente a União) do que por iniciativas endógenas, ocasionando um comportamento formalista e o que poderíamos denominar de “prefeiturização” de muitos conselhos. Isto por dois motivos: primeiro, porque os atores políticos tradicionais – diferentemente de quando se trata do planejamento instrumental – têm resistência a incorporar de fato este tipo de participação; segundo, pelo pouco de interesse de grande parte das associações reivindicativas por este tipo de participação ampliada (AZEVEDO, 2008, p. 91).

Análise crítica de relevância de Alfonsin (2021) acerca da participação popular deve ser citada:

Contudo, ignoraria o fato de que uma arena pública apenas “aberta” a todas e a todos é, na realidade social vigente, por si só excludente, já que assume que as pessoas dos variados extratos sociais atuam no debate público sob um “véu de ignorância” *como se* fossem socialmente iguais, quando inúmeros elementos materiais e culturais estabelecem no mundo da vida relações de subordinação entre eles (ALFONSIN, 2021, p. 185).

Logicamente, portanto, a única maneira viável de observar o disposto no artigo 1º, parágrafo único da Constituição de 1988, assim como ao mencionado na *Carta mundial pelo direito à cidade*, será através de uma gestão democrática realmente efetiva e vinculante, ou seja, uma gestão que, além de proporcionar a participação popular, venha a estimulá-la e considerá-la na tomada de decisão final.

No Brasil, enquanto país de recente democratização, fundado em raízes exploradoras, autoritárias e, por conseguinte, centralizadoras, a ruptura ainda é um processo lento na medida em que não se transformam e alteram essas marcas pretéritas com apenas texto normativo de conteúdo democrático. Com efeito, ao interpretar sistematicamente o Estatuto da Cidade, tem-se que o artigo 40, parágrafo 4º, determina outras maneiras de participação popular, porém, no que diz respeito à deliberação do Plano Diretor:

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 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, 2001).

Percebe-se, então, a presença de uma legislação simbólica, no sentido de ineficaz (NEVES, 1994), pois desestimula pequenas cidades a elaborarem seu Plano Diretor por não as vincularem, ficando à mercê da “prefeiturização” (AZEVEDO, 2008).

Araújo (2018) esclarece que:

No entanto, a gestão urbana democrática e o planejamento participativo nas cidades brasileiras tornaram-se instrumentos de política urbana com força normativa claramente simbólica e legitimadora da simulação das garantias das funções-chave da cidade.

Em outras palavras, o planejamento urbano não é democrático porque há uma exclusão constitutiva de quem pode participar de sua construção como conteúdo puramente político. Nesse sentido, o planejamento não é proposto pelo Município e executado pela Administração Pública para produzir transformações qualitativas na vida urbana. Ao contrário, o planejamento urbano visa simplesmente reprimir o clamor social dos movimentos em defesa da reforma urbana por uma distribuição mais justa do solo e, assim, adiar a resolução dos conflitos pelo acesso ao solo urbanizado (ARAÚJO, 2018, p. 533, tradução nossa).<sup>4</sup>

---

4 “Sin embargo, la gestión urbana democrática y la planificación participativa en las ciudades brasileñas se han transformado en instrumentos de política urbana con fuerza normativa netamente simbólica y de legitimación del simulacro de las garantías de las funciones-claves de la ciudad. Es decir que la planificación urbana no es democrática porque existe una exclusión constitutiva de quienes pueden participar en su construcción como contenido netamente político. En este sentido, la planificación no es propuesta por el municipio y ejecutada por la Administración Pública para producir transformaciones cualitativas en la vida urbana. Todo lo contrario, la planificación urbana está diseñada para simplemente aplacar el clamor social de movimientos en defensa de la reforma urbana por una distribución más justa del suelo y postergar así la solución de conflictos sobre el acceso a la tierra urbanizada”.

Além disso, Araújo (2018) reforça que:

É curioso pensar que desde que o filósofo francês Henri Lefebvre usou a expressão “Direito à Cidade” pela primeira vez em 1968 em seu livro *Le Droit de la Ville* (numa época em que a maioria das pessoas vivia no campo e viver na cidade estava apenas começando a se configurar como uma questão de direito), muitos anos se passarão sem que esse direito se torne efetivo para a grande maioria de seus habitantes (ARAÚJO, 2018, p. 528, tradução nossa).<sup>5</sup>

De forma teórica, a gestão democrática da cidade tem importante relevância, pois, segundo Carvalho Filho (2006):

A participação das comunidades nas instituições políticas revela-se tão importante como no processo de planejamento urbanístico do Município. Na verdade, é dessa entidade federativa que os grupos sociais mais se aproximam; é junto às autoridades municipais que as comunidades locais buscam soluções para seus mais diversos problemas. O Município, enfim, é quem maior possibilidade tem de auscultar realmente os anseios de seus munícipes (CARVALHO FILHO, 2006, p. 293).

Contudo, percebe-se justamente o contrário, na medida em que os municípios de maiores relevância e impacto econômico possuem melhores recursos técnicos, financeiros e organizacionais se comparados com os pequenos municípios,

---

5 “Resulta curioso pensar que desde que el filósofo francés Henri Lefebvre utilizó en 1968 por la primera vez la expresión “derecho a la ciudad” en su libro *Le Droit de la Ville*, (en un tiempo en que la mayoría de las personas vivían en el campo y vivir en la ciudad apenas empezaba a configurarse como una cuestión de derecho), muchos años pasaran sin que dicho derecho se tornase efectivo para la gran mayoría de sus habitantes”.

muitas vezes quase invisíveis aos olhos da legislação, pelo que se pode questionar: o direito à cidade é para quem?

### **3 Considerações finais**

A vivência em cidades do interior de Minas Gerais comprova que, no tocante à construção do espaço urbano, vários dos dispositivos legais previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade estão longe de qualquer possibilidade de concretização.

Isso pode se dar por vários fatores. Neste texto, buscou-se lançar luz em dois deles: a ausência da necessidade legal de construir uma legislação municipal própria para organização territorial em pequenos municípios e a pouca efetividade da construção coletiva desses espaços urbanos, nos pequenos centros urbanos, nos quais a força política quando da composição dos conselhos municipais é determinante.

Sob o primeiro aspecto, percebe-se que a não obrigatoriedade de Planos Diretores a toda e qualquer cidade esvazia o conteúdo normativo de organização do território urbano, na medida em que os instrumentos próprios previstos no Estatuto da Cidade, especialmente ligados ao cumprimento da função social da terra urbana, têm sua aplicação adstrita às áreas inseridas naqueles planos. Com isso, território organizado e crescimento planejado são conceitos aplicáveis apenas à parte dos municípios.

Já no tocante à participação cidadã na formulação de políticas públicas ligadas à construção das cidades, tem-se a

simulação de pertencimento, na medida em que nesses mesmos municípios de baixa capacidade administrativa e alta concentração de poder local, a organização da sociedade civil é neutralizada com a indicação política de membros de conselhos cuja composição, supostamente paritária, serve apenas para validar as decisões políticas tomadas no âmbito da administração pública.

Daí é que se afirma ser o direito à cidade uma construção teórica aplicável, quando muito, aos grandes centros urbanos, já que as matizes próprias de seu conceito em muito se distanciam da vida social desenvolvida em regiões que têm pouca força econômica e política na construção da federação brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes (org.). **O direito à cidade como agenda de pesquisa**: coletânea de doze anos de investigação científica do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP. São Paulo: Editora Dialética, 2021. Disponível em: <https://fmp.edu.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-agenda-de-pesquisa/>. Acesso em: 14 nov. 2021.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Das Ruas de Paris a Quito: O Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana – HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, RJ, v. 9, p. 1214-1246, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 14 nov. 2021.
- ARAÚJO, Marinella Machado. Dos tesis sobre la encriptación del derecho a la ciudad en Brasil. *In*: HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida; BURGOS MATAMOROS, Mylai (coord.). **La disputa por el derecho**: la globalización hegemónica vs la defensa de los pueblos y grupos sociales. Cidade do México: Bonilla Artigas Editores, 2018. p. 527-551.
- AZEVEDO, Sérgio de. Estratégias de Gestão. *In*: BRASIL. Ministério das Cidades (org.). Secretaria Nacional de Habitação. **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários**: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília, DF, 2008, p. 79-92. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5297407/mod\\_folder/content/o/BRASIL.%20Minist%C3%A9rio%20das%20Cidades.%20Pol%C3%ADtica%20Habitacional%20e%20a%20integra%C3%A7%C3%A3o%20urbana%20de%20assentamentos%20prec%C3%A1rios.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5297407/mod_folder/content/o/BRASIL.%20Minist%C3%A9rio%20das%20Cidades.%20Pol%C3%ADtica%20Habitacional%20e%20a%20integra%C3%A7%C3%A3o%20urbana%20de%20assentamentos%20prec%C3%A1rios.pdf?forcedownload=1). Acesso em: 18 dez. 2021.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O projeto democrático-descentralizador da Constituição e o acerto de contas. **Consultor Jurídico (Conjur)**. São Paulo, SP. 27/06/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jun-27/onofre-junior-projeto-democratico-descentralizador-constituicao>. Acesso em: 13 abr. 2023.

- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 fev. 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1934 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 nov. 1937 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 14 nov. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 out. 1945. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm). Acesso em: 13 nov. 2021.

- BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 out. 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 13 nov. 2021.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, de 4.9.2001. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta mundial pelo direito à cidade**. Porto Alegre: V Fórum Social Mundial, 2005. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2021/estimativa\\_dou\\_2021.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf). Acesso em: 20 nov. 2021.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.