



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

# III SINESPP

20 a 24  
OUTUBRO  
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS  
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

## EIXO TEMÁTICO 5 | AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### DOS FATOS ÀS VERTIGENS: a (des)valorização da gestão democrática na construção das Políticas Públicas de Planejamento Urbano no Brasil

Elyelthon Silva Álvares<sup>1</sup>  
José Ramiro Esteves Ramos<sup>2</sup>

#### RESUMO

Através de ensaio teórico, o artigo em questão estimula um debate reflexivo acerca de como a gestão democrática, garantida por força de lei e consolidada como um fato histórico na sociedade brasileira, em relação ao planejamento urbano das cidades, fragmenta-se e torna-se quase inexpressiva a medida que sai da teoria da lei para a prática. A problematização surge diante das exemplificações sobre a concessão de políticas públicas de planejamento urbano e a utilização da gestão democrática na construção destas, e sobre o que de fato é consolidado. Ressalta-se que apesar de avanços, a gestão democrática, no contexto urbano e de suas políticas públicas, contitue-se ainda como uma gestão centrada em decisões de viés visivelmente político.

**Palavras-chaves:** Gestão Democrática. Legislação. Planejamento Urbano.

#### ABSTRACT

Through theoretical test, the article in question stimulates a reflective debate about how democratic management, guaranteed by law and consolidated as a historical fact in Brazilian society, in relation to urban planning of cities, fragmented and becomes almost inexpressive as it moves from theory of law to practice. The problematization arises in the face of exemplifications about the concession of urban public policies and the use of democratic management in the construction of these, and what is actually consolidated. It should be noted that despite advances, management democratic, in the urban context and

<sup>1</sup> Aluno do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Email: elyelthonsilva@gmail.com

<sup>2</sup> Aluno do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Email: jramiroer@gmail.com

in its public policies, it also consists of a management centered on decisions with a clearly political bias.

**Keywords:** Democratic Management. Legislation. Master Plan.

## INTRODUÇÃO

“Dos fatos às vertigens: a (des)valorização da gestão democrática na construção de políticas públicas urbanas no Brasil”, é um artigo proposto sob a forma de um ensaio teórico, que objetivou proporcionar um debate temático acerca da gestão democrática da cidade, especificamente, nos caminhos entre a origem de formação e a consolidação desta frente ao planejamento urbano no Brasil, confrontando o fato jurídico que a norteia e a prática efetiva de fato.

Tendo como objeto de estudo a gestão democrática, por meio da relação entre o que a lei indica e a prática concretizada durante o processo de construção das Políticas Públicas Urbanas, especialmente as de planejamento urbano no Brasil. A abordagem do objeto exemplificou-se ao longo do artigo por meio de algumas exemplificações disponíveis em notícias jornalísticas, estudos, teses, ensaios, dentre outros que relatam a gestão democrática como um fato jurídico de direito e a vertigem que esta resulta, não de forma genérica, mas predominante, na sua consolidação final.

Sendo assim, o vigente artigo assumiu uma natureza discursiva argumentativa, uma vez que se apropriou de fontes primárias e secundárias que resultaram na sua estruturação crítica a respeito da Gestão Democrática nas cidades brasileiras a partir da lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade.

Para cumprir seus objetivos, o vigente artigo estruturou-se em em quatro seções primárias organizadas a fim de sintetizar o conteúdo pesquisado, analisado e criticado. A Seção 1 trata-se desta introdução, na qual somos apresentados ao contexto que envolve a pesquisa, ao seu objeto de estudo, aos seus objetivos e a sua estruturação científica. A Seção 2 aborda a relação dos instrumentos jurídicos relativos ao direito urbano e sua dinâmica acerca do planejamento urbano por meio da gestão democrática urbana.

Na Seção 3 abordou-se mais especificamente o processo de formação de políticas urbanas de planejamento no país, uma vez que atenua, através de casos, as relações vigentes entre os diversos agentes e interesses envolvidos e como a gestão democrática é afetada de forma significativa no que tange a sua finalidade. A seção 4 constituiu-se pelas conclusões obtidas, por meio da análise de conteúdo, sobre o tema proposto, na qual retirou-se e reiterou-se os dilemas que envolvem a gestão democrática relacionada ao contexto urbano do país, especialmente após a consolidação do Estatuto da Cidade em 2001.

## **2 ESTATUTO DA CIDADE, PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

Prevista formalmente, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988, a questão urbana no Brasil passou a ter uma atenção significativa frente as estratégias e deveres do Estado e entes políticos, especialmente os municípios. Brito (2007, p. 2) a respeito da questão urbana no país afirma que: Para Duarte (1999, p. 43),

Seguindo essa celeuma mundial, o Legislador Constituinte inseriu na Carta de 1988 os artigos 182 e 183, nos quais encontra-se a abordagem do tema política urbana preconizando, ai, meios de efetivá-la, através de condições próprias e instrumentos a serem utilizados pelo Poder Público, destacando, ainda, a aprovação do Plano Diretor pelos Municípios (BRITO, 2007, P. 2).

Contudo, a previsão sobre o urbano apresenta-se de forma vaga dentro do texto Constitucional de 1988, uma vez que disponibiliza poucos meios, especificamente, como o Plano Diretor como ferramenta de efetivação da função social e do direito à cidade. “Art. 182. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (CF, 1988, P. 112).

Diante de tais circunstâncias, em face a aprofundar a regulamentação da questão urbana, é aprovada por unanimidade a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, simplesmente Estatuto da Cidade, que vem a ser referência em direito urbano no Brasil. “O Estatuto da Cidade (...) trouxe aplicabilidade às normas constitucionais, especialmente em relação aos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana” (BASSUL, 2010, P. 72).

Neste sentido, Mazza (2013, p. 661) alude que:

O Estatuto da Cidade é a lei geral sobre Direito Urbanístico no Brasil, um novo ramo do Direito Público nascido como uma especialização do Direito Administrativo e que tem por objeto os princípios e normas de proteção ao bem-estar das cidades (MAZZA, 2013, P. 661).

Com a instituição do Estatuto da Cidade, os entes políticos, especialmente os municípios ganharam maior autonomia e novas responsabilidades, mas principalmente instrumentos para que se possibilite o alcance da função social e do direito à cidade no país. Dentre estes diversos instrumentos disponibilizados pela nova lei, artigos 43 ao 45, encontram-se os dispositivos a serem implementados para garantir Gestão Democrática da Cidade nas questões urbanas. De acordo com o artigo 43 do Estatuto da Cidade (2001, p. 28), a gestão democrática da cidade pelos municípios poderá utilizar-se, dentre outros, de:

- 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.

Observa-se, contudo, que destes instrumentos discriminados, os debates, as audiências e as consultas públicas, junto com a iniciativa popular de lei, apresentam-se talvez, como os mecanismos mais democráticos no que tange a participação popular direta no processo de construção das políticas públicas urbanas.

De acordo com Prieto (2010, p. 6), em uma conceituação simples e objetiva, “os debates e as consultas públicas seriam instrumentos de participação popular na Administração Pública para cumprir o fundamento constitucional da publicidade e os direitos do cidadão à informação”. Já a audiência pública, de acordo com Moreira Neto (1992, p. 129) seria compreendida como:

Um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual (MOREIRA NETO, 1992, P. 129).

Nota-se que o debate, a consulta e a audiência pública cumprem um papel, pelo menos sob o ponto de vista do ordenamento jurídico, um papel fundamental na

colaboração da população com as decisões a respeito da construção, aplicação e efetivação das políticas de questões urbanas no país. Observa-se também que ambas se correlacionam, uma vez que tanto as consultas quanto as audiências públicas geram debates públicos e teoricamente uma posição da administração pública a atender da forma menos danosa possível as aspirações da população envolvida.

Contudo, quando se parte para uma análise mais aprofundada acerca da ação prática sobre a gestão democrática nas questões urbanas do Brasil, principalmente sobre o planejamento urbano via plano diretor, a teoria sobre este tipo de gestão abordada pela legislação, no caso o Estatuto da Cidade, mostra-se praticamente vertiginosa diante destas.

Tais processos fragmentam-se significativamente, uma vez que a formulação do planejamento urbano envolve vieses que variam entre o administrativo, que atuações fundamentais voltadas para a realização de melhorias para a sociedade e político que tem decisões envolvendo conflitos de interesses (PORTAL POLITIZE, 2016).

Sendo assim, no Capítulo subsequente, abordaremos como o processo de construção da gestão democrática da cidade, especificamente o debate, as audiências e a consulta pública do Estatuto da Cidade, ocorre como um fato jurídico indisponível e os caminhos que levam, na maioria dos casos, às políticas urbanas, principalmente a elaboração do plano diretor, que em sua consolidação prática não passam de uma vertigem no que tange a sua efetividade real frente ao que a Lei de fato determina.

### **3 AGENTES, INTERESSES E CONFLITOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL**

Antes de adentrar-se na temática sobre a relação da teoria (da lei) vs a prática (da gestão democrática) via debates, consultas e principalmente audiências públicas a respeito do planejamento urbano de municípios brasileiros, torna-se fundamental um entendimento breve sobre a relação destas com o viés que a administração pública adota durante o processo de constituição e implementação de tais políticas públicas.

O portal Politize (2016) apresenta, conforme abordou-se anteriormente, que as Políticas Públicas assumem dois estilos, vieses, totalmente distintos, um político e um administrativo. Neste sentido, a realidade brasileira permite uma predominância

significativa do viés político das políticas urbanas, mas sem anular totalmente as administrativas.

Isso se dá devido, pois, segundo colocações de Paludo (2013, p. 312), as Políticas Públicas congregam atores políticos, técnicos e administrativos, públicos, privados e oriundos do terceiro Setor. Assim, a diversificação dos atores somada à especificidade das políticas públicas contribui expressivamente na sua efetividade prática.

Quando todos estes atores se unem em uma política urbana essencial, como a definição de um plano diretor urbano, a gestão democrática acaba atenuando-se fortemente para o viés político, principalmente pela força social, econômica e política das classes envolvidas. Assim, Goulart, Terceiro et al (2016, p. 1) endossam tais colocações quando afirmam em seus estudos que:

A efetividade de planos diretores participativos em um contexto paradoxal no qual emergem, de um lado, a exigência legal de fazer planos com base na função social da propriedade e em processos participativos e, de outro, forte pressão para que os municípios atraíssem investimentos e replicassem o modelo do empresariamento urbano em suas políticas públicas.

Como resultado, o conflito assume dimensões que a depender do contexto e do “poder estrutural” dos envolvidos, traz para a questão do planejamento urbano posições da gestão municipal que em suma acabam destoando-se significativamente daquilo que a Lei propõe inicialmente, não pelo descumprimento da Lei em si, mas pelo fato desta, poder ser interpretativa, dentro de uma lógica que não à configura ilegal, na maioria dos casos.

Quem nos explica muito bem tal paradigma a respeito do conflito político sobre tais vieses das políticas públicas, não só de planejamento urbano, mas de forma geral, é Capella (2018, p. 16) quando afirma, com base em Schattschneider (1960), que:

Para Schattschneider (1960), o conflito consiste na base de qualquer atividade política. Todo conflito, quando explorado pelas organizações políticas, pode se expandir e se transformar numa questão política, enquanto outros conflitos serão suprimidos por essas mesmas organizações. A expansão dos conflitos se desenvolve por meio daquilo que o autor denominou como “mobilização de viés” (mobilization of bias). Todo conflito se estabelece, inicialmente, entre dois grupos: o primeiro é composto por alguns poucos indivíduos engajados diretamente no conflito, e o segundo por um grande número de espectadores. O resultado final, afirma Schattschneider, depende do envolvimento da audiência: os interessados em explorar o conflito e transformá-lo numa questão política mobilizarão apoio popular, buscando torná-lo cada vez mais politizado por meio do

engajamento daqueles que inicialmente não estavam envolvidos. Conforme a expansão de um conflito se processa, sua natureza, os atores envolvidos e as definições das questões se alteram.

Diante das abordagens feitas, explorando a visão de estudiosos como em Paludo (2013), Capella (2018), Goulart, Terci et al (2016), a respeito dos elementos e fatores envolvendo a política urbana, o Plano Diretor apresenta-se, talvez, como o mais complexo e conflituoso dos municípios brasileiros.

Com o aprimoramento dos Planos Diretores, após o Estatuto da Cidade, por meio de novas ferramentas, a gestão democrática em tese incorpora para a sociedade urbana uma gama de soluções para a cidade, porém, expressamente dispersas em suas interpretações no que diz a respeito a sua criação, implementação e efetivação.

Os exemplos sobre os conflitos envolvendo os Planos Diretores e as políticas públicas urbanas nas cidades do país são muitos, e denunciam expressamente a já abordada disparidade entre o que a Lei conclama e o que de fato se efetiva. Isso acontece em grande parte, pois de acordo com as colocações de Tonella (2013, p.31):

Concretamente, a nova orientação constitucional aponta para o abandono da ideia de planejamento urbano e substitui-a pela concepção de gestão, mostrando quais os elementos que as prefeituras dispõem para gerir recursos, no sentido de uma maior equidade.

Em suma, subentende-se que a robusta autonomia concedida pela Constituição Federal aos municípios permitiu a estes, mesmo dentro de uma obrigatoriedade de planejamento urbano, a priorização dentro dos programas de estado, mas principalmente de governo, a adequação dos recursos no atendimento as prioridades de setores específicos das cidades, principalmente os de capital imobiliário de perfil majoritariamente especulativo.

Tomando-se algumas exemplificações, dentre os diversos casos acerca deste tipo de conflitos difusos da gestão democrática, de fatos ocorridos em alguns municípios brasileiros cita-se a situação ocorrida durante a elaboração do projeto intitulado “Porto Maravilha, na cidade do Rio de Janeiro. Durante este, muitos pontos conflitantes surgiram a acerca dos reais impactos e de quem seriam os maiores beneficiários.

Durante sua execução, a partir de 2009, muitos conflitos surgiram, especialmente sobre as remoções e a destinação de grande parte dos recursos públicos para aporte de projetos privados. Passados dez anos de sua implantação, o Porto

Maravilha apresenta dualidades em seu processo urbano, principalmente entre sua finalidade e sua realidade vigente, onde a gestão participativa, especialmente dos mais pobres que residiam dentro dos limites de tal aparenta ter sido burlada diante de interesses maiores. Pinho e Moreira (2019, p. 56) enfatizam:

"Ao que parece, estamos ante a um momento de interstício. São evidentes as transformações na estrutura urbana em uma parcela desse território, em especial na espacialidade que aqui identificamos como do grande capital imobiliário, promovida por uma grande massa de recursos (e terras) oriundos do fundo público e também de capitais privados investidos na região, onde ocorreram as grandes obras e a remoção de grande parte das ocupações."

Assim, observa-se que mesmo tendo processos de audiência pública, com a participação dos envolvidos, o projeto do Porto Maravilha consolida-se hoje como uma política urbana que atendeu mais aos interesses do capital, especificamente do imobiliário e turístico do que o social dos mais vulneráveis presentes dentro do projeto.

Na cidade de São Paulo, em 2014, enfrentou semelhante dilema na elaboração de seu Plano em relação a interesses do setor imobiliário da cidade acerca da aprovação da lei de zoneamento. No contexto vigente as inquietações deram-se devido a velocidade das audiências públicas para a aprovação do Plano Diretor, o que para muitos envolvidos dos mais variados setores da sociedade, tal velocidade não passava de maquiagem em forma de formalidade para atender tais interesses maior do setor em questão.

Tais fatos fizeram com que a Justiça do Estado de São Paulo intervisse de forma impositiva o objetivo de sanar tais ações do governo municipal da capital sobre a velocidade e falta de profundidade dos diálogos sobre o Plano nas audiências públicas com a sociedade local. Informações do Portal de Notícias Rede Brasil Atual (2014) citam que o juiz afirmou que nas audiências públicas dos dias 5 e 6, deste mês em questão, havia dois textos diferentes sobre o mesmo assunto, o que "confundia os presentes".

Em São Luís, Capital do Estado do Maranhão, outro exemplo de como a gestão democrática sucumbe aos interesses maiores, dar-se devido o fato de que o ente público municipal tentar, durante a revisão do Plano Diretor em 2019, a transformação de parte da zona rural do município em zona urbana, além de áreas de reserva, mesmo tendo como resultado por parte dos representantes da zona rural posicionando-se contra tal proposta. Reportagem do Jornal O Imparcial (2019) sobre o tema mostra que apesar de



audiências públicas para discutir o Plano Diretor, ainda há questionamentos sobre as propostas discutidas, como a redução da área rural.

Assim como os exemplos abordados anteriormente, as pautas relacionadas a gestão democrática no processo de delineamento das políticas públicas de planejamento urbano no país ainda são muito acirradas, apesar de existirem casos de sucesso. Tais fatos ocorrem sempre seguindo uma determinada linha onde existe a predominância de um interesse superior, onde nas grandes e médias cidades o capital imobiliário acirra as disputas dentro do processo democrático, e os faz serem apenas meros dispositivos de formalidade do processo, sem de fato uma efetividade na realidade social da cidade.

Recentemente, um tema bastante controverso está sendo apresentado pelo governo federal. Trata-se da Medida Provisória 881 ou simplesmente MP da liberdade econômica, que fora aprovada como Lei 13.874. Tais críticas a tal mecanismo liga-se uma vez que opiniões e análises dos envolvidos divergem nos seus impactos sobre o planejamento urbano das cidades no Brasil. Em matéria de 26 de julho de 2019, meses antes da aprovação da MP, o portal da revista Valor Econômico, publicara que:

A Medida Provisória (MP) 881, da "Liberdade Econômica", aprovada na comissão mista do Congresso e ainda dependendo de votação nos plenários da Câmara e do Senado, trouxe três dispositivos direcionados para a área ambiental. O primeiro libera exigências para instalações de painéis e sistemas de energia solar. Os outros dois afetam os planos diretores dos municípios, proibindo exigência de garagens em prédios e demandando estudos de impacto ambiental em obras que possam gerar afastamento de pessoas das regiões centrais das cidades (PORTAL VALOR ECONÔMICO, 2019).

Os impactos deste novo dispositivo, que estabelece diretrizes gerais sobre a questão econômica do país, ainda não podem ser mensurados de forma clara e objetiva diante do contexto. Porém, os pontos críticos acerca da interferência do dispositivo sobre o planejamento urbano dos municípios é uma questão extremamente grave se levar-se em consideração as peculiaridades e conflitos destes que já impactam no seu planejamento e que pode vir a ser totalmente desestruturante no já frágil processo de gestão democrática das cidades brasileiras.

A sinalização de um desgaste cada vez maior das relações democráticas, compromete de forma acentuada as conquistas legais adquiridas pelas cidades em relação ao direito à cidade e a sua função social, que em suma já se constituem em

meras vertigens na maioria dos casos, mas correm o risco de serem meras miragens jurídicas frente ao avanço dos interesses econômicos sobre a cidade.

Pinheiro (2014, p. 75) ressalta que na gestão democrática da cidade “a grande tendência é ainda a participação de fachada que visa tão somente angariar legitimidade as políticas implementadas pelos governos”. Neste cenário, Pinheiro (2014) ressalta que os condicionantes da gestão urbana democrática são fundamentais para evitar tais desvios.

O primeiro condicionante firmara-se na desconstrução de inverdade embasadas por aqueles que resistem a participação popular e conseqüentemente as mudanças sociais da cidade. O segundo asseguraria as condições para a efetiva participação na política urbana (RONILK 1988) e o terceiro trataria do enfrentamento real aos problemas estruturais causadores das desigualdades nas nossas cidades (PINHEIRO, 2002).

Ressalta-se, porém, que não apenas o componente político é o principal agente de descaracterização do processo de gestão democrática da cidade. As divergências sociais entre os grupos informais da sociedade também contribuem significativamente para o fracasso do processo de gestão por todos.

Um caso bem conhecido deste tipo de intervenção negativa de um grupo social no processo democrático foi, segundo o Jornal O Globo (2011), quando “Moradores do bairro nobre de Higienópolis, em São Paulo, conseguiram fazer com que o governo paulista desistisse de construir uma estação de metrô na avenida Angélica, uma das principais vias locais”. Sendo que o principal motivo alegado por tal grupo era que o bairro seria frequentado por classes mais baixas devido a nova linha de metrô, sendo ignorado as reais necessidade dos demais cidadãos que utilizam o transporte público da cidade de São Paulo.

Contudo, cada vez mais a sociedade conscientiza-se da importância democrática da cidade na sua vida como indivíduo e como coletividade social. a organização de grupos civis cada vez mais estruturados como movimentos em defesa da moradia, de comitês gestores de espaços públicos, dentre outros, mantem viva de alguma forma a ação prática da gestão democrática por parte do que a lei de fato determina, mesmo com as constantes pressões de movimentos do capital, em especial o imobiliário que ainda cerceiam os debates democráticos sobre as cidades brasileiras.

## 4 CONCLUSÃO

O território brasileiro, por meio de sua construção histórica, sempre foi um espaço de constantes disputas e interesses, sejam elas sociais, econômicos, culturais, dentre outros. As cidades, por sua natureza dinâmica, é onde as disputas mostram-se com maior veracidade e constância dentro do território, especialmente no processo de definição dos delineamentos da cidade. A política urbana introduzida pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foram os primeiros arcabouços jurídicos voltados para esta questão de forma mais delimitada, a fim de unificar os dilemas difusos sobre a construção da cidade brasileira.

Contudo, apenas tais dispositivos não foram suficientes, devido a sua generalidade e difusão acerca dos reais níveis de desenvolvimento urbano vigentes no país. A regulamentação destes veio através da lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que trata do Estatuto da Cidade e seus objetivos na busca constante do direito a cidade e o cumprimento de sua função social no que diz a respeito ao seu planejamento urbano via plano diretor, principal instrumento de desenvolvimento das cidade previstos nesta nova Lei.

Prevista no Capítulo VI do Estatuto da Cidade, a gestão democrática da Cidade constrói-se juridicamente como perfeita, pois prevê um conjunto de ações que em tese permitiria um debate profundo sobre a cidade ideal para todos aqueles que nela vivem, como os órgãos colegiados, audiências públicas, iniciativas populares, dentre outros. A fineza da letra da lei sem dúvidas proporciona, em um plano não prático, o fato ao sucesso, uma vez que todos podem ser “ouvidos” no processo das Políticas Públicas de planejamento urbano das cidades brasileiras.

No decorrer do ensaio, compreendemos, de forma objetiva, como de fato a gestão democrática da cidade no Brasil segue linhas tênues no que diz a respeito da sua trajetória a beira da perfeição da lei a sua desmantelada realidade, quase sempre, marcada pelos interesses e conflitos, sejam eles de um mesmo grupo social ou do social versus o capital mais representativo do Planejamento Urbano, o imobiliário.

Através de exemplificações de fatos retratados por meios de comunicação, observamos apenas uma amostra das muitas facetas da Gestão Democrática e seu processo de um lado, uma valorização apenas por mero protocolo formal, ou seja,

seguinte os ritos da legitimidade, e por outro, como a luta constante dos envolvidos desfaz este direito e o torna apenas um vislumbre na realidade da cidade e de todos.

Ressalta-se que a Gestão Democrática acima de tudo, visa a convergência de interesses e a intercessão de sinergias para que sejam atendidas as demandas gerais em primeiro lugar para a cidade e seus cidadãos.

Os constantes conflitos entre capital, sociedade e principalmente entre seus grupos específicos somado a inerência na maioria das vezes do poder público, no que tange ao seu papel de decisão, e não apenas de mediador, coloca essa importante ferramenta em constante ciclos de subutilização, o que a torna apenas uma fonte ineficaz na garantia de direito à cidade e sua função social diante de seu real potencial.

## REFERÊNCIAS

BASSUL, J. R. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In\_ **O Estatuto da Cidade Comentado**/ The City Statute of Brazil : a commentary/ organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Brasília-DF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade e Desenvolvimento Urbano**. Senado Federal. Brasília-DF, 2012.

BRITO, R. A. B. de. Política Urbana e a Constituição Federal de 1988: a função social da propriedade privada, os instrumentos de efetivação e a questão social da moradia. In\_ **III Jornada Internacional De Políticas Públicas Questão Social E Desenvolvimento no Século XXI**. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/daefb349ba3cce786387Raphael%20Almeida%20Bas%C3%ADlio%20de%20Brito.pdf>>. Acesso em 13 de fevereiro de 2020 às 09h39min.

CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

GOULART, J. O. TERCÍ, E. OTERO, E. V. **Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n3/0034-7612-rap-50-03-00455.pdf>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2020 às 22h34min.

JORNAL O GLOBO. **Governo paulista desiste de construir estação do Metrô em Higienópolis**. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-paulista->

desiste-de-construir-estacao-do-metro-em-higienopolis-2770984>. Acesso em 20 de junho de 2020 às 13h50min.

JORNAL O IMPARCIAL. **Redução de área rural da Ilha gera polêmica no Plano Diretor.** Disponível em :< <https://oimparcial.com.br/politica/2019/02/reducao-de-area-rural-da-ilha-gera-polemica-no-plano-diretor/>>. Acesso em 2 de abril de 2020 às 19h04min.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo.** 3ª edição, Ed. Saraiva. São Paulo-SP, 2013.

MOREIRA NETO, D. de F. **Direito de Participação Política:** legislativa, administrativa, judicial – fundamento e técnicas constitucionais de legitimidade. Editora Renovar, Rio de Janeiro-RJ, 1992.

PALUDO, A. **Administração pública.** Rio de Janeiro, Editora Campus, 2013.

PINHEIRO, O. M. Gestão Pública Municipal: Plano Diretor e gestão urbana. In\_ **Programa nacional de formação em administração pública.** Universidade Aberta do Brasil-UAB, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2014.

\_\_\_\_\_, O. M. **Estatuto da Cidade:** o jogo tem novas regras. Belo Horizonte: Realização CREA/MG, 2002.

PINHO, T. A. do. MOREIRA, P. A operação urbana consorciada porto maravilha dez anos depois: por onde sopram os ventos? In\_ **Cartografias do conflito:** Rio de Janeiro [recurso eletrônico] / organizadoras Fernanda Sánchez, Paula C. Moreira. - 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

PORTAL POLITIZE. **Políticas públicas:** o que são e para que existem. Disponível em: < <https://www.politize.com.br/politicas-publicas/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020 às 17h11min.

PORTAL REDE BRASIL ATUAL. **Justiça suspende audiências públicas do Plano Diretor de São Paulo.** Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/04/justica-suspende-audiencias-publicas-do-plano-diretor-de-sao-paulo-1197/>>. Acesso em 20 de março de 2020 as 08h12min.

PORTAL VALOR ECONÔMICO. **MP da 'liberdade econômica' prevê mudanças em plano diretor de cidades.** Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fwUTqI2-8jYJ:https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/07/26/mp-da-liberdade-economica-preve-mudancas-em-plano-diretor-de-cidades.ghtml+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em 1 de abril de 2019 às 20h33min.

PRIETO, É. **Audiências, debates e consultas públicas: instrumentos decisórios de planejamento e gestão municipal no Brasil.** Disponível em:

<<http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper534.pdf>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020 às 13h57min.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense. São Paulo-SP, 1988.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People**. New York: Winston, 1960.

TONELLA, C. **Políticas urbanas no Brasil**: marcos legais, sujeitos e instituições. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/se/v28n1/03.pdf>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2020 às 20h11min.