



CONFERÊNCIAS DAS CIDADES E GESTÃO DEMOCRÁTICA: INCLUSÃO, PARTICIPAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL

CITIES CONFERENCES AND DEMOCRATIC MANAGEMENT: INCLUSION, PARTICIPATION AND SOCIAL JUSTICE

¹Vladimir Brega Filho

²Diego Nassif da Silva

RESUMO

Trata-se de estudo jurídico científico de revisão bibliográfica com o objetivo principal de situar juridicamente as conferências municipais, estaduais e nacionais das cidades, destacando, a partir do lema 'cidades inclusivas, participativas e socialmente justas', sua importância para a realização de uma gestão cada vez mais democrática das cidades. Conclui que, estabelecendo projetos coerentes com a realidade do município e pautados pelas diretrizes e instrumentos oferecidos pela legislação, como as conferências nacionais das cidades, todos os cidadãos serão capazes de contribuir para o projeto e a realização de um ideal cívico.

Palavras-chave: Conferência; Cidades; Democracia; Inclusão; Justiça.

ABSTRACT

It is bibliographic review scientific legal study with the main objective to legally place the municipal state and national cities conferences, emphasizing, from the motto 'cities inclusive, participatory and socially just', its importance to the realization of an increasingly democratic management of cities. It concludes that establishing projects consistent with the reality of the city and guided by the guidelines and tools provided by law, such as national conferences of cities, all citizens will be able to contribute to the design and realization of a civic ideal.

Keywords: Conference; Cities; Democracy; Inclusion; Justice.

¹ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica – PUC, São Paulo (Brasil). Professor adjunto da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, Paraná (Brasil). E-mail: bregafilho@uol.com.br

² Doutorando em Direito Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, Paraná (Brasil). Professor de Graduação em Direito - Faculdade de Educação, Administração e Tecnologia de Ibatí – FEATI/UNIESP, Paraná (Brasil). E-mail: diego_nassif@yahoo.com.br



Introdução

Embora Conferência Nacional das Cidades esteja em sua sexta edição, agendada para os dias 5 a 9 de junho de 2017, ainda é pequena a parcela da população que efetivamente tem conhecimento da sua existência e importância no contexto da gestão democrática das cidades.

Tradicionalmente precedida das conferências municipais e estaduais, a atual edição do evento nacional previu o lema ‘cidades inclusivas, participativas e socialmente justas’, abrindo a oportunidade tanto para reflexão e debate de ideias e teorias quanto para o levantamento de dados e relatos da realidade posta, permitindo o efetivo exercício de uma análise crítica nas três instâncias da federação e dirigida a uma atuação concreta em prol da efetivação de direitos.

Neste contexto, o presente estudo, estruturado como artigo científico de natureza teórica revisional bibliográfica, se desenvolverá com o objetivo principal de situar juridicamente as conferências municipais, estaduais e nacionais das cidades, destacando, a partir do lema ‘cidades inclusivas, participativas e socialmente justas’, sua importância para a realização de uma gestão cada vez mais democrática das cidades.

Para tanto, valendo-se de informações relativas à dinâmica de ocupação histórica do território nacional, o primeiro passo resume-se a fixar um recorte da realidade histórica, econômica, política, cultural e social a fim de revelar a cidade que temos, ou seja, a base contextual sobre a qual se é possível orientar qualquer pretensão de intervenção concreta.

Num segundo momento, prossegue-se com a investigação das noções de inclusão social, participação democrática e justiça social contidos no lema da 6ª Conferência Nacional das Cidades, na expectativa de que sirvam como vetores a orientar o alcance e o sentido no curso do processo hermenêutico a ser desenvolvido na seara jurídico-urbanística, fornecendo subsídios à projeção da cidade que queremos.

A partir disso, sabendo que os ideais projetados para uma cidade em respeito ao seu contexto, para sua efetivação, passam pela utilização dos instrumentos sociais, políticos e judiciais à disposição, passa-se à exposição, ainda que breve, dos mecanismos previstos no Estatuto das Cidades, oportunidade em que se realizará a contextualização da Conferência Nacional das Cidades, sua origem e regulamentação.

O presente artigo propõe-se, assim, a destacar a importância deste instrumento que, ainda pouco conhecido, possui um enorme potencial de incremento na gestão democrática das cidades, contribuindo não só para a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano mas para transformação também das realidades locais, conferindo-lhe sentido.



1 A cidade que temos: história, poder e espaço.

Grandes civilizações surgiram ao longo da história, tais como as clássicas grega e romana, bem como as demais chamadas antigas, a exemplo dos egípcios, os persas, os hindus, os chineses etc., sem prejuízo das civilizações pré-colombianas, entre outras.

Apesar de deixarem seu legado histórico e cultural, não parece fácil precisar o começo do fenômeno urbanístico, o início das cidades. Segundo José Afonso da Silva:

2. As primeiras cidades formaram-se por volta do ano 3500 a.C. no vale compreendido pelo Tigre e o Eufrates. Mas o fenômeno urbano só se manifesta significativamente a partir da primeira metade do século XIX. Assim, podemos dizer que, embora as cidades existam há cerca de 5.550 anos, a urbanização constitui fenômeno tipicamente moderno. (...).³

O autor continua sua análise indicando que, nas lições de Gideon Sjoberg, seria possível destacar três níveis de organização urbana: um primeiro pré-urbano, ligado à sociedade gentílica; um segundo vinculado à sociedade pré-industrial; e um terceiro, relacionado à sociedade industrial moderna. Acrescenta que, a par disso, autores como Mario Liverani, acreditam ver hoje o nascer do estágio seguinte, a cidade pós-industrial, na qual, em razão da difusão dos serviços e da tecnologia, sobrepondo-se à atividade de produção e transformação de alimentos e utensílios da sociedade de massa, rompe-se a contraposição campo-cidade, tornando-se a organização do território um contínuo urbano-rural⁴.

Retornando o olhar para aquelas grandes civilizações ou mesmo observando as atuais nações do globo, observa-se que todas se constituíram e se ergueram organizando o espaço de forma a atender aspectos muito próprios da sua realidade geográfica, histórica e cultural. No Brasil, como de resto, não foi diferente, sendo possível observar, ainda que a grosso modo, a constituição de uma lógica própria de ocupação do território.

Inicialmente, pelo sistema de capitânias hereditárias, com o qual quinze donatários foram escolhidos pela coroa portuguesa a se estabelecer na *terra brasilis*. Além da extração do pau brasil para a metrópole, o objetivo dessa ocupação era manter povoados surgidos espontaneamente junto ao litoral não só com essa função comercial mas também militar, marcando a titularidade do espaço geográfico, outrora fixado pelo Tratado de Tordesilhas e frequentemente violado por corsários.

³ SILVA, José Afonso da Silva. *Direito urbanístico brasileiro*. 6.ed.rev.atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p.19.

⁴ Ibid., p. 20-21



Em meio ao século XVI, o desenvolvimento das fazendas e engenhos de açúcar no Nordeste levaram à extinção das capitanias, estabelecendo-se um governo geral exatamente próximo a este centro produtor e exportador de especiarias, em Vila Velha, na Bahia. No Sudeste não havia esta atividade econômica, de modo que os que ali viviam se viram de certa forma obrigados a avançar para o interior do Brasil, explorando o território.

Diferente das entradas, de iniciativa da metrópole e que levou à escravização e morticínio de índios e à expansão do território colonial, as bandeiras tinham iniciativa particular de exploração e ocupação do território no intuito de mineração e demais atividades que gerassem lucro. Disso, a descoberta de ouro na região das minas gerais voltou a chamar atenção da coroa portuguesa para o Sudeste, tornando, em 1763, o Rio de Janeiro a capital da colônia, justamente por constituir a principal rota de exportação do ouro para Portugal.

A decadência da mineração e o avanço da produção de café no Sudeste, especialmente São Paulo, trouxe mais para o Sul o foco do desenvolvimento econômico, político e social, onde povoados já haviam surgido não só junto ao litoral mas também ao longo das rotas de comércio utilizadas pelos tropeiros, inclusive em direção às colônias espanholas.

Entremeio a independência, passando pela abolição da escravidão e o advento da República, o germen do tardio processo de industrialização no Brasil potencializou o investimento público e privado em ferrovias para levar a produção do interior para a capital. Com o avanço das ferrovias rumo ao interior também vinham imigrantes, escravos libertos e parte da população do litoral - se estabelecendo em fazendas, formando povoados, vilas etc.

Enquanto isso, nas cidades do litoral, os primeiros problemas urbanísticos já surgiam, pois, com a abolição, muitos escravos libertos e imigrantes, sem ter onde ir, passaram a ocupar aleatória e informalmente os morros e encostas próximas às cidades, formando favelas. Fugindo, pois, da crescente aglomeração urbana e das doenças decorrentes da falta de saneamento básico, as primeiras políticas urbanísticas com fins sociais no Brasil parecem ter surgido no intuito de estabelecer as classes mais abastadas em áreas mais altas e planas das cidades, sendo que, nas demais áreas o poder público estipulou políticas públicas apenas com finalidade higienista – da qual a Revolta da Vacina, em 1904, é marco histórico.

A partir da metade do século XX, o desenvolvimentismo e a industrialização geraram o fenômeno de migração, principalmente de jovens, das pequenas cidades (muitas recém estabelecidas) para as grandes cidades, polos industriais e econômicos – sobretudo capitais. As cidades que não conseguiram aquecer sua economia passaram a perder investimentos e



população, gerando um ciclo de estagnação. Observa-se que mesmo entre os jovens que iam às grandes cidades para estudar, poucos voltavam a se fixar nas regiões de origem.

Logo em seguida, a cultura de consumo também levou (e continua a levar) boa parte da população para os grandes centros urbanos em busca de oportunidades, *status* e aquisição de bens materiais. Ainda hoje cidades pequenas do interior se esforçam para atrair investimento à custa de benefícios tributários, concessão de terrenos, estruturas, serviços, entre outros incentivos e facilidades. Contudo, a atual organização da política econômica em âmbito nacional e estadual, bem como a repartição das receitas tributárias e de competências constitucionais também tende a reduzir os repasses para os municípios menores, engessando suas possibilidades, colocando-os à mercê de estruturas maiores de poder:

A Constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, procurando avançar num novo federalismo centrífugo (que deve buscar a descentralização) e de três níveis (incluindo uma terceira esfera de poder federal: o município). Entretanto, apesar das inovações, o número de competências destinadas à União em detrimento dos Estados e Municípios é muito grande, fazendo com que tenhamos um dos Estados federais mais centralizados no mundo. (...).⁵

Conquanto haja vozes dissonantes, aduzindo que a Constituição de 1988 esvaziou as funções da União e transferiu recursos do centro para a periferia⁶, percebe-se que as marcantes desigualdades sociais, regionais e federativas no Brasil, encontram raízes na realidade histórica.

Atinge-se aqui ponto importante: nota-se que a organização do espaço geográfico brasileiro se realizou em razão da dinâmica em relações de poder, políticas e econômicas: metrópole-colônia; norte-sul; litoral-interior; capital-interior; centro-periferia; morro/várzea-planície/planalto; morro-pista etc. Foucault, na *Microfísica do Poder*, também, por via da metáfora, expressou em termos espaço-temporais a dinâmica de relações de poder:

Por dominação eu não entendo o fato de uma dominação global de um sobre os outros, ou de um grupo sobre o outro, mas as múltiplas formas de dominação que podem se exercer na sociedade. Portanto, não o rei em sua posição central, mas os súditos em suas relações recíprocas: não a soberania em seu edifício jurídico único, mas as múltiplas sujeições que existem e funcionam no interior do corpo social.⁷

E, em razão desta nova percepção, sentenciou:

(...) nada mudará na sociedade se os mecanismos de poder que funcionam fora, abaixo e ao lado dos aparelhos do Estado a um nível muito mais elementar, cotidiano, não forem modificados.⁸

⁵ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coord.). *Pacto federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 19.

⁶ BASTOS, Celso. A federação e o sistema tributário. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p.103.

⁷ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 15.ed. Roberto Machado (Org). Rio de Janeiro: Graal,2000. p.164.

⁸ *Ibid.*, p. 149-150.



Bobbio, por sua vez, tecendo considerações acerca da influência da teoria pluralista sobre a teoria democrática, também captou a magnitude desse posicionamento na gênese e formatação das contemporâneas democracias participativas, valendo-se também do critério espacial para aproximar a concepção teórica das práxis:

Hoje, se se deseja apontar um indicador do desenvolvimento democrático, este não pode ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais, diferentes locais políticos, nos quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado de democratização num país, o critério não deve ser mais o de 'quem' vota, mas o do 'onde' se vota (e fique bem claro que aqui entendo o 'votar' como o ato típico e mais comum de participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto).⁹

E conclui, reforçando a abrangência da noção de *locus* político:

Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida na fórmula seguinte: da democratização do Estado à democratização da sociedade.¹⁰

Percebe-se assim e à vista do anteriormente exposto que o espaço físico, tal como as relações do cotidiano, também pode ser objeto ou representar relações de poder. O artista no palco localiza-se acima dos demais, tornando-se visível a quem, àquela distância, normalmente, não conseguiria distingui-lo da multidão. O palhaço no picadeiro ou os esportistas em quadra, muito embora abaixo do nível dos expectadores, nem por isso deixam de ser o centro das atenções. O locutor no interior da câmara acústica tem sua voz amplificada às pessoas em outras posições. O professor diante dos alunos em sala. A disposição das câmaras e assembleias¹¹.

Sem ignorar a astúcia da arquitetura bélica, desde sempre voltada contra o inimigo externo, modernamente Bentham foi notável articulador da relação espaço-poder no final do século XIX, concebendo estruturas arquitetônicas (panópticas) aptas à maximização da utilidade e eficiência no controle e, portanto, no exercício do poder, tanto sobre o espaço quanto sobre aqueles nele inseridos. Voltadas, portanto, para o que havia em seu interior, essas estruturas eram a base do que Foucault denominou de aparelhos de normalização do homem:

(...) todas essas instituições – fábrica, escola, hospital psiquiátrico, hospital, prisão – têm por finalidade não excluir, mas, ao contrário, fixar os indivíduos. A fábrica não exclui os indivíduos; liga-os a um aparelho de produção. A escola não exclui os indivíduos; mesmo fechando-os; ela os fixa a um aparelho de transmissão do saber.

⁹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 8. ed. rev. ampl. Marco Aurélio Nogueira (Trad.). São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.68.

¹⁰ Ibid., p.67.

¹¹ A propósito desse último exemplo: XML. *Parliament Book*, 1. ed. Amsterdam: XML, 2016. Disponível em: <<http://www.parliamentbook.com/>>. Acesso em: 22 set. 2016.



O hospital psiquiátrico não exclui os indivíduos; liga-os a um aparelho de correção, a um aparelho de normalização dos indivíduos. O mesmo acontece com a casa de correção ou com a prisão. Mesmo se os efeitos dessas instituições são a exclusão do indivíduo, elas têm como finalidade primeira fixar os indivíduos em um aparelho de normalização dos homens. A fábrica, a escola, a prisão ou os hospitais têm por objetivo ligar o indivíduo a um processo de produção, de formação ou de correção dos produtores. Trata-se de garantir produção ou os produtores em função de uma determinada norma.¹²

A estrutura em função de uma utilidade repercutiu com a adoção de perspectivas funcionais acerca do *design*, da arquitetura e também do urbanismo, vindo as cidades cada vez mais a sofrer intervenções gerais em razão de determinados propósitos.

Contemporaneamente as cidades sofreram intervenções desse tipo primeiramente com o propósito higienista, racionalizando as tubulações de água, esgoto e escoamento de águas pluviais. As cidades (ao menos inicialmente) planejadas, foram um avanço em relação a essa racionalidade. Contemplaram a existência de uma organização política, a necessidade de áreas de lazer, comércio, indústria etc. A adoção do modal automotivo/rodoviário no Brasil também favoreceu a projeção de largas avenidas e extensas rodovias.

Esses projetos eram expressão do seu tempo. Assim, ao que não era dado crédito ou era desconhecido, ignorado, não se dispensou atenção nem se reservou margem para adaptações e transformações. Como se pode imaginar, as cidades não projetadas foram as que mais sofreram, de modo que a falta de controle e fiscalização levou à ocupação irregular de área impróprias para habitação, agravando os problemas sociais.

Mas mesmo cidades planejadas também sofreram. Niemayer projetou em Brasília palácios, monumentos, torres e avenidas, gabinetes e residências funcionais, mas esqueceu de quem iria servir o cafezinho, recolher o lixo, fazer a manutenção. Projetou-se a casa grande e esqueceu-se da senzala. Sistemas eficientes de transporte público foram ignorados e hoje corre-se contra o tempo para que a vida, ou melhor, o tempo produtivo dos habitantes – na crítica de Foucault¹³ – não se perca em engarrafamentos, alagamentos, desmoronamentos etc.

Os próprios apartamentos viraram hoje verdadeiras (e cada vez menores) máquinas de morar e tamanho se tornou o automatismo nas cidades que muitos tem procurado em grandes e médias cidades do interior um novo lugar para habitar. Não são poucas as famílias e pessoas que, gozando de certa posição econômica e social, deixam as grandes cidades em busca de qualidade de vida - um novo atrativo às cidades do interior.

¹² FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais (Trad.); Léa Porto de Abreu Novaes. et. al. (Supervis.). 2. ed. 1. reimp. Rio de Janeiro: Nau, 1999, p.114.

¹³ FOUCAULT, *A verdade...*, Op. cit., p.116.



Suscintamente esses são um conjunto de fatos que compõem a realidade histórica, política, econômica e social de todos nós brasileiros. Não é segredo também que não se deseja ver esta realidade replicada ou multiplicada na cidade em que se vive, o que leva a questionar sobre quais são os ideais ou valores que se contempla hoje para as cidades brasileiras.

2 A cidade que queremos: participação democrática, inclusão social e justiça social.

Henri Lefebvre, estudioso da produção do espaço urbano, lembrando que desde os seus primórdios a filosofia clássica se ocupava de projetar as cidades(-Estado) ideais, pondera:

Atualmente, ao se desejar uma representação da cidade ‘ideal’ e das suas relações com o universo, não é entre os filósofos que se deve ir procurar essa imagem, e menos ainda na visão analítica que decupa a realidade urbana em facções, em setores, em relações, em correlações. São os autores de ficção científica que traduzem essa imagem. (...).¹⁴

Da República, de Platão, passando por Utopia, de Thomas More, e Admirável Mundo Novo, de Aldous Huxley, inúmeras obras de filosofia política e literatura representaram valores e ideias (ou seu exato oposto) na organização das sociedades. Utopias e distopias à parte, embora não possam ser consideradas obras de filosofia ou ficção, as constituições, como a brasileira de 1988, também condensam muitos dos valores e princípios que pautam (ou deveriam pautar) as ideias e os ideais de organização social e política.

Sobretudo são muito representativos tanto os fundamentos da República estampados no seu artigo 1º quanto os seus objetivos assim previstos constitucionalmente no seu artigo 3º. A 6ª Conferência Nacional das Cidades, tendo como lema ‘cidades inclusivas, participativas e socialmente justas’, não esconde, portanto, que, à luz dessas disposições constitucionais, foca para a organização do espaço urbano os valores de participação, justiça e inclusão sociais.

2.1 Participação democrática

O direito a ter direitos, na conceituação de cidadania que nos é trazida por Arendt¹⁵, nunca foi uma relação traçada exclusivamente entre o indivíduo e a norma. O *status civitatis*

¹⁴ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Rubens Eduardo Frias (Trad.), 5.ed., 3.reimp. São Paulo: Centauro, 2001, p.119

¹⁵ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt*. Revista Estudos Avançados. v. 11, n. 30, p. 55-65. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, maio-ago, 1997. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a05.pdf>>. Acesso em:09 set. 2016.



transparece a possibilidade de se adentrar pelos portões da cidade e aí ser reconhecido como um irmão, um de nós. Com efeito, embora relegada a círculos mais religiosos do que políticos¹⁶, deve-se considerar a fraternidade não só como o primeiro e mais fundamental valor da democracia, como também o elo primeiro a unir seres humanos em sociedade.

Na Atenas de Clístenes e Péricles só era considerado cidadão ateniense, apto a participar com vez e voz nas deliberações da *demokratia*, o homem cujo pai fosse ateniense e cuja mãe fosse filha de pai ateniense. Um *ius sanguinis* que adviria da literal fraternidade (isogonia) entre os helenos (filhos de Helen) e que determinava, por isso, a aquisição de direitos e a igualdade legal (isonomia) entre os mesmos. Em passagem do Menêxeno, Sócrates contrapõe à Constituição ateniense às que, pressupondo a desigualdade entre os homens, tornando uns servos e outros senhores, originaram tiranias e oligarquias:

Nós e os nossos, todos irmãos nascidos da mesma mãe, não nos consideramos nem escravos nem senhores uns dos outros, mas a igualdade de origem, estabelecida pela natureza, obriga-nos a buscar a igualdade de direitos políticos na lei e somente condescendermos entre nós em nome de uma única coisa, qual seja, a reputação de virtude e de sabedoria.¹⁷

Como se nota, a excepcional atribuição da qualidade de cidadão pela assembleia ateniense a quem não preenchesse os requisitos consanguíneos, não só é uma tradição cívica nos dias de hoje –e.g. atribuição do título de cidadão honorário ou a entrega das chaves da cidade– como marca o descolamento das relações cívicas das afetas ao poder familiar.

Contribuiu para o enraizamento desta concepção no pensamento político ocidental a crença de que os homens são irmãos, filhos de um único Deus¹⁸ - colocação que marcou a crítica de Rousseau à Igreja e ao absolutismo:

Nada disse o rei Adão, nem o imperador Noé, pai dos três grandes monarcas que dividiram entre si o universo, [...]. Espero que apreciem minha moderação, pois, descendendo diretamente de um desses príncipes, e talvez do ramo mais velho, quem sabe se não chegaria, depois da verificação de títulos, à conclusão de ser eu o legítimo rei do gênero humano?¹⁹

Hoje, para traçar uma ligação entre a antiga ideia de isogonia ou fraternidade e a atual noção de solidariedade, pode-se entender como fundamento desta e como forma análoga

¹⁶ BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. 3. ed. Carlos Nelson Coutinho (Trad.). Rio de Janeiro: Ediouro, 1997, prefácio.

¹⁷ PLATÃO. *Diálogos IV*. Edson Bini (Trad.). Bauru: Edipro, 2011, p. 253. Ver também: BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Michelangelo Bovero (Org.); Daniela Beccaccia Versiani (Trad.). 5. tir. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 378.

¹⁸ BOBBIO, *Ibid.*, loc. cit.

¹⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Rousseau: vida e obra*. Lourdes Santos Machado (Trad.). Paul Arbousse-Batiste e Lourival Gomes Machado (Intro. e notas). 3ª ed. Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 25.



daquela um liame muito mais fundamental e nítido: a própria condição humana. Eis aí a razão primeira da isonomia e forma mais atualizada de isogonia enquanto fundamento de legitimidade e titularidade de direitos mínimos por todos os membros da ‘família humana’²⁰. Direitos esses que, para além dos formalmente ditos humanos e fundamentais, se traduzem na proclamada dignidade da pessoa humana.

Para que se tivessem reconhecidos e assegurados tais direitos é que se fez necessário fundar no reconhecimento do valor inerente à condição humana o próprio direito a ter direitos. É nessa concepção, substancial, inaugurada por Arendt, que se deve conceber a cidadania hoje. Uma cidadania que vai além do mero vínculo jurídico-formal com a política estatal e que deve não só ser reconhecido, assegurado, respeitado, mas, sobretudo, subjetivado pelo indivíduo, tornando-se parte de si, de sua autoconsciência.

Segundo Bonavides, a democracia seria o regime de garantia geral para a realização dos direitos fundamentais do homem, sendo ela mesma um direito de quarta dimensão²¹. José Afonso afirma que a democracia não seria por si um valor-fim, mas “meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos humanos”²². Comparato extrai da Declaração Universal de 1948 que a democracia é o “único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos” (arts. 21 e 29, item 2), de modo que “o regime democrático já não é, pois, uma opção política entre muitas outras, mas a única solução legítima para a organização do Estado”²³, pelo que acrescenta, com base no artigo 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que:

(...) as constituições nacionais que não reconhecem, hoje, as instituições da democracia direita (plebiscito, referendo, iniciativa popular, orçamento participativo) são não apenas ilegítimas como na verdade contrárias à ordem internacional dos direitos humanos.²⁴

Portanto, em regime de garantia geral, a democracia é princípio que parece constituir o próprio substrato social e institucional sobre o qual se é possível conceber a plena efetivação dos direitos humanos - ainda que não exclusivamente, na análise de Rawls²⁵.

²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ONU, 1948, online. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 09 set. 2016.

²¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 525.

²² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p.129.

²³ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. rev. ampl. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2004. p.231.

²⁴ *Ibid.*, p.317.

²⁵ RAWLS, John. The law of peoples. *Critica Inquiry*, v. 20, n. 1, outono 1993, p.36-68. Chicago: The University of Chicago Press, 1993, passim.



A realidade, porém, como visto, não é harmônica, monolítica ou pacífica:

(...) as cidades são espaços atravessados por uma multiplicidade de agentes, com uma diversidade de interesses que intervêm na produção das cidades. Nesse sentido, a configuração socioespacial das cidades também expressa relações de poder e dominação. Para alguns agentes, as cidades são como mercadorias, com oportunidades de negócios e de lucros. Para outros agentes, as cidades são lugares para se viver, trabalhar, ser feliz. Essas duas visões, da cidade-mercado e da cidadedireito, estão presentes nos conflitos que ocorrem nas nossas cidades.²⁶

Considerando as diversas realidades humanas e sociais, Bobbio²⁷ indagou se seria possível a sobrevivência de um Estado democrático em uma sociedade não democrática. Macpherson debruçou-se sobre a investigação de meios para impulsionar a democracia participativa, vindo ele a deparar-se com a seguinte verificação:

(...) não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática.²⁸

Macpherson atingiu um círculo vicioso no qual não se poderia esperar a mudança em um dos termos sem pressupor a mudança no outro, vindo a concluir:

Desse modo, devemos procurar saídas em outra parte do círculo, isto é, procurar mudanças já visíveis ou em perspectiva (...). Se verificarmos mudanças que sejam não só já perceptíveis mas que sejam, atribuíveis a forças ou circunstâncias que tenham probabilidade de operar com efeito cumulativo, então podemos ter alguma esperança de uma ruptura. E se as mudanças forem de natureza a incentivar mudanças recíprocas nos demais fatores, tanto melhor.²⁹

É justamente neste contexto que a Conferência Nacional das Cidades escora, conforme se poderá observar adiante. O poder político institucionalizado determinou ou organizou uma oportunidade para permitir que União, Estados e Municípios discutam, com a participação direta dos seus cidadãos, os rumos de uma política urbana nos três níveis da federação.

Essa ação política, mediante participação democrática, visa, assim, provocar mudanças na desigualdade social e na consciência da população. E, em especial, na 6ª Conferência Nacional das Cidades, debruçou-se sobre a questão de inclusão e justiça sociais.

²⁶ BRASIL. Conselho das Cidades. *Cartilha 6ª Conferência Nacional das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2016, p.27.

²⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro...* Op. cit., p.68.

²⁸ MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal: origens e evolução*. Nathanael C. Caixeiro (Trad.). Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.103.

²⁹ Ibid., p.104.



2.1 Inclusão e justiça sociais

Continuando a adotar a cidadania como vetor de análise, o presente tópico deve passar pela percepção de que à teoria democrática uniu-se contemporaneamente a teoria pluralista, permitindo a avaliação sob o viés do fenômeno humano também. Como anota Bobbio:

Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes. [E conclui:] A sociedade real, subjacente aos governos democráticos, é pluralista.³⁰

A democracia, ao alcançar este grau de maturidade, permite a Norberto Bobbio, firme na existência da *Rule of Law* do Estado de Direito, formular uma definição mínima de democracia e, assim, uma *Rule of Game* do Estado Democrático. Definindo-a como um "conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) que consentem a mais ampla e segura participação da maior parte dos cidadãos, em forma direta ou indireta, nas decisões que interessam a toda a coletividade", previu o autor, entre estas regras, que "nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, em modo particular o direito de tornar-se, em condições de igualdade, maioria."³¹

Trata-se da única regra de índole substancial do conjunto elaborado por Bobbio voltada ao resultado das votações e não à sua forma ou circunstâncias. A razão está, obviamente, no fato de que a democracia não se confunde com a ditadura da maioria. E para que isso seja garantido há de se assegurar a pluralidade e a mobilidade política. Essa regra, embora possua um evidente sentido negativo típico do liberalismo - nenhuma decisão -, tem, em contrapartida, um condicionamento material inescusável: em condições de igualdade.

Com efeito, havendo direitos inalienáveis ligados justamente ao mínimo existencial, inclusive em garantia de respeito à sua liberdade política, a cidadania, os grupos minoritários, tanto numericamente quanto politicamente, ou seja, grupos que embora numerosos não estão conscientes, organizados ou representados politicamente, tiveram a oportunidade de demandar atenção tanto do Estado quanto da própria sociedade em prol do seu direito de ser, de existir.

Quando se questiona acerca daqueles que não tem vez nem voz no campo social e político, ou seja, os margina(is)lizados (à margem do Estado e da lei, e daí também falar-se em

³⁰ BOBBIO, *O futuro...* Op. cit., p. 35-36, passim.

³¹ Id. *Qual socialismo?:* discussão de uma alternativa. 4. ed. Iza de Salles Freaza (Trad.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001, p. 55-56.



fora-da-lei – e não necessariamente os contra-a-lei), pode-se identificar dois grupos ou classificações: as minorias e os grupos vulneráveis.

Embora nos grupos vulneráveis uma dada característica distintiva implique efeitos em relações específicas e delimitadas de hipossuficiência em dado aspecto objetivo da vida social. Não se é, *e.g.*, idoso, criança, jovem, consumidor, empregado em tempo integral e por toda a vida e nem sempre isso é um fator relevante de discriminação (negativa) na sociedade. Já o mesmo não se pode dizer de, *e.g.*, negros, mulheres, homossexuais, grupos étnicos e religiosos, casos em que o estigma aferido a dado tempo e lugar em uma certa sociedade é sempre integral e generalizado, pois dizem respeito ao seu ser (e não a um estar), levando a um círculo vicioso de exclusão, vulnerabilidade e violação de direitos.

É esse fator subjetivo, intrínseco a sua condição humana, que torna um grupo populacional, identificado pelo estigma criado pelas normas sociais em torno da sua diferença, em uma minoria. E é a consciência dessa diferença e da inexorabilidade em relação a sua existência que faz surgirem em minorias mais politizadas, ante sua latente vulnerabilidade social, ações de autoafirmação, ditas ações afirmativas.

Nesse contexto, a principal referência histórica existente são os embates em prol dos direitos civis dos negros nos Estados Unidos. Após muitos confrontos, pressionado, Lyndon Johnson, sucessor de Kennedy na presidência, oficializou as ações inclusivas, ou ações afirmativas, fazendo o seguinte discurso ao conferir aos negros o direito de votar e ser votado:

(...). Mas liberdade não é suficiente. Você não apaga as cicatrizes de séculos dizendo: Agora você está livre para ir aonde quiser, fazer o que desejar e escolher os líderes que preferir.

Você não pega uma pessoa que, durante anos, foi arrastada por grilhões e libertá-la, trazê-la até a linha de partida de uma competição e depois dizer: "você está livre para competir com todos os outros", e ainda assim acreditar que está sendo completamente justo.

Desta forma, não basta apenas abrir os portões da oportunidade. Todos os nossos cidadãos devem ter a habilidade para atravessar esses portões.

Este é o próximo e o mais profundo estágio da batalha pelos direitos civis. Nós não procuramos apenas a liberdade, mas oportunidade. Nós não procuramos apenas igualdade legal, mas a habilidade humana, não apenas a igualdade como um direito e uma teoria, mas igualdade como um fato e igualdade como um resultado. (...).³²

Hoje, sabe-se que ações afirmativas não significam apenas a fixação de quotas – quer voluntárias, quer pela imposição do Estado –, correspondendo sim a toda ação que tenha por

³² JOHNSON, LYNDON B.. Commencement address at Howard University: 'To fulfill these rights', 4 jun. 1965 apud *PUBLIC papers of the presidents of the united states*. Lyndon B. Johnson, 1965, v. II, entry 301, pp. 635-640. Washington D.C./EUA: Government Printing Office, 1966, online. Disponível em: <<http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom/650604.asp>>. Acesso em: 09 set. 2016.



fundamento a afirmação de uma diferença em relação ao padrão de normalidade de dada sociedade e a defesa do direito a essa diferença, com as conseqüentes considerações e medidas, negativas ou positivas, em prol da igualdade de oportunidades e de tratamento.

As políticas de discriminação positiva implementadas pelos EUA já apontavam para novas teorias sobre o princípio da igualdade e a efetivação da justiça. Isso não só porque os precedentes da Suprema Corte e os estudos sociais apontavam nesse sentido, mas porque do meio acadêmico já surgia um debate tecnicamente mais franco acerca do direito das minorias, aprofundando discussões acerca dos direitos e seus fundamentos de legitimidade e justiça. Afinal, pautado pela igual distribuição da franquia eleitoral, é de se pressupor que nenhuma democracia se instaure a fim de perpetrar injustiças.

Se a democracia é um dos principais valores das contemporâneas sociedades ocidentais e ocidentalizadas, a justiça, sem dúvida alguma, é o mais presente valor em todas as sociedades da história. Se as minorias estão propensas à exclusão do processo democrático é porque este processo por vezes não produz decisões políticas justas elas (substancialismo), afastando-as do processo democrático e, novamente, de decisões políticas mais justas. A injustiça do processo induz à injustiça dos resultados, os quais refletem novamente no processo.

Salvaguardar, assim, direitos fundamentais e o próprio direito à diferença das minorias, não se põe de maneira antidemocrática, posto que a democracia exige a real efetivação dos direitos fundamentais, estes sim pressupostos da dignidade da pessoa humana e, portanto, do exercício pleno da cidadania. Rousseau, no Contrato Social, observando na relativa igualdade material entre cidadãos como um elemento fundamental ao bom governo, precisamente para garantir a legitimidade do ordenamento jurídico resultante, manifestou-se:

Quereis dar consciência ao Estado? – aproximai tanto quanto possível os graus extremos, não suportai nem os opulentos nem os mendigos. Estes dois estados, naturalmente inseparáveis, são igualmente funestos ao bem comum – de um saem os fatores da tirania e de outro os tiranos. É sempre entre eles que se faz o tráfico da liberdade pública; um a compra e o outro a vende.³³

Essa ‘compra e venda’ de direitos políticos e sociais é uma clara referência à conversão da coisa pública em coisa privada, essa apropriação, ou seja, essa conversão patrimonialista, que surge em torno do direito de propriedade – que também é previsto como um direito fundamental na Constituição de 1988³⁴ (CR/88), porém, hoje, com a recorrente e inafastável ressalva de que a propriedade atenderá a sua função social.

³³ ROUSSEAU, Op. cit., p. 66.

³⁴ BRASIL. *Constituição* (1988). Brasília: Presidência da República, [s.d.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.



E é porque reconhecemos que não existem direitos absolutos mas sim direitos mínimos, bem como que a participação democrática deve converter-se verdadeiramente em participação cidadã, que se deve passar a contemplar aqui, ainda que brevemente, alguns dos instrumentos jurídicos que estão à disposição para realizar no plano concreto este objetivo de construir cidades mais participativas, justas e inclusivas.

3 A cidade que podemos: instrumentos.

Avançando neste último momento para o breve estudo dos instrumentos colocados à disposição para a criação do espaço urbano no Brasil, verifica-se que a Constituição de 1988, desde logo, no artigo 5º, revela que a garantia do direito de propriedade (inc. XXII) traz de forma inerente o dever de cumprir sua função social (inc. XXIII), sendo qualquer cidadão parte legítima a ingressar com ação popular que vise ao meio ambiente (inc. LXXIII) – que, logicamente, inclui-se o meio ambiente construído, particularmente o urbano.

Sem prejuízo, também foram previstos como princípios da ordem econômica a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente (CR/88, art.170, inc. III e VI), um capítulo próprio para o meio ambiente, no qual, é de se inserir tanto o meio ambiente natural, qual o construído (inclusive o urbano), bem como um outro específico para a política urbana, sendo de especial atenção o art.182, que em seu *caput*, previu lei fixando a política de desenvolvimento urbano e suas diretrizes.

Trata-se do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01), que “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” (art.1º)³⁵. Ainda segundo o *caput* do art. 182 da Constituição, a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal com dois objetivos: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor é aprovado pela respectiva Câmara Municipal, sendo obrigatório apenas para as cidades com mais de 20 mil habitantes. Crítica se faz necessária pois, além da lógica e do fato do Plano Diretor dever englobar o território do Município como um todo (Lei nº10.257/01, art.40, §2º), a Constituição prevê que a função social da propriedade urbana é cumprida quando atendido o

³⁵ BRASIL. *Lei Ordinária n. 10.257*, 10 jul. 2001. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.



Plano Diretor (CR/88, art. 182, §§1º e 2º). Dito isso, embora a falta de Plano Diretor não constitua óbice à eficácia dos incisos XXII e XXIII do art. 5º da Constituição, a permissão para o déficit legislativo não parece mais se justificar hoje.

Onde há Plano Diretor a legislação autoriza (CR/88, art.184, §4º c.c. Lei nº 10.257/01, art.41, III) que o Município exija dos proprietários de solos urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados seu adequado aproveitamento, sob pena: de parcelamento ou edificação compulsórios; incidência de IPTU progressivo ou desapropriação. Neste aspecto, de se observar que não existe apenas a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana (caso em que a indenização do proprietário é prevista por títulos da dívida pública), existindo a possibilidade de desapropriação por qualquer dos poderes se dar por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social - caso em que a indenização deverá ser prévia e em dinheiro (art.182, §3º e art.5º, XXIV).

O aprofundamento destes instrumentos bem como a previsão de outros se faz na lei regulamentadora, que dispõe em seu art. 2º nada menos do que 18 diretrizes – ou seja, fatores que devem ser levados à máxima efetivação para atender aos dois objetivos da política de desenvolvimento urbano. O segundo capítulo do Estatuto das Cidades apresenta alguns dos instrumentos da política urbana, sendo que, somente do elenco trazido pelo artigo 4º, são mais de trinta, reunidos em seis incisos - dez brevemente regulamentados pelo próprio Estatuto. Deles, novamente de destaque, o Plano Diretor, acerca do qual dispõem os §§3º e 4º do art.40, que a lei que o instituir deverá ser revista a cada dez anos pelo menos e que, no seu processo de elaboração e fiscalização, os Poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir:

- 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.³⁶

As disposições, além de ensejar improbidade administrativa se descumpridas (art.52, inc.VI e VII), encontra-se em harmonia com o Capítulo V do Estatuto que, ao dispor sobre a gestão democrática da cidade, determina, além da participação popular, órgãos, debates, consultas e conferências nos diferentes níveis da federação:

- Art. 43. 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;

³⁶ BRASIL. *Lei Ordinária n.10.257...*, Op. cit., loc. cit.



- 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;³⁷

Neste contexto, a Medida Provisória nº 2.220/01 (re)criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) - antigo Conselho Nacional de Política Urbana -, com competência deliberativa e consultiva, inclusive para (art.10) propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano, acompanhando e avaliando sua implementação (I e II); destacando-se a tarefa de: “emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano” (inc. IV) e “promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano” (inc. V)³⁸.

Sem poder normativo ou executivo, não há notícia sobre sua atuação. Paralelamente, pela Lei nº 9.649/01³⁹, foi também criada uma Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), a qual, igualmente, com mera função de assistência, coordenação, promoção e articulação (Decreto nº 4.536/02⁴⁰). Pela Lei nº 10.683/03⁴¹, a SEDU restou convertida em Ministério das Cidades (art.31, VIII) e CNDU em Conselho das Cidades, agregando-lhe a função de propor as diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento do Ministério das Cidades (art.31, VIII, e art.33, VIII da Lei nº 10.683/03 e art.24 do Decreto nº 4.665/03).

A 1ª Conferência Nacional das Cidades, assim, foi realizada de 23 a 26 de outubro de 2003, para, entre outros objetivos, realizar a eleição do 1º Conselho das Cidades. Logo em seguida, com sua regulamentação pelo Decreto nº 5.031/04, notável foi a força que lhe foi atribuída e a abertura democrática promovida:

Art. 1º O Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

Art. 2º Ao Conselho das Cidades compete:

³⁷ Ibid., loc. cit.

³⁸ BRASIL. *Medida Provisória n. 2.220*, 4 set. 2001. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

³⁹ Id., *Lei Ordinária n. 4.649*, 4 set. 2001. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

⁴⁰ Id., *Decreto n. 4.536*, 20 dez. 2002. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4536.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

⁴¹ Id., *Lei Ordinária n. 10.683*, 20 maio 2003. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.



IX - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;⁴²

Após a 2ª Conferência Nacional, ocorrida em 2005, o Decreto nº 5.790/06 passou a prever expressamente a realização da Conferência Nacional das Cidades a cada 3 anos (art.18) e incumbiu o ConCidades de “propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades” (art.2º), com para (art.17):

- I - avaliar e propor diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- II - avaliar a aplicação do Estatuto da Cidade e demais atos normativos e legislação relacionadas ao desenvolvimento urbano;
- III - propor diretrizes para as relações institucionais do ConCidades e da Conferência Nacional das Cidades com os conselhos e conferências de caráter regional, estadual e municipal; e
- IV - avaliar a atuação e desempenho do ConCidades.⁴³

Tais atribuições harmonizam-se com seus objetivos, descrito no art.16:

- I - promover a interlocução entre autoridades e gestores públicos dos três Entes Federados com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- II - sensibilizar e mobilizar a sociedade brasileira para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras;
- III - propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade para a formulação de proposições, realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas áreas estratégicas; e
- IV - propiciar e estimular a organização de conferências das cidades como instrumento para garantia da gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano nas regiões, Estados, Distrito Federal e Municípios.⁴⁴

Nos estritos limites da presente pesquisa científica, o sucesso da iniciativa, que hoje encaminha-se para sua 6ª edição, além do observado contraste com a anterior regulamentação, revela-se pelo crescente número de municípios e delegados participantes, saltando, respectivamente, de 1.430 e 2.095 na 1ª edição em 2003 a 2.800 e 2.500 na 5ª edição em 2013⁴⁵.

Muito embora seja evidente a expansão da participação mediante incremento das conferências municipais, vale considerar, como Madison, que “um governo popular sem informação popular é um prólogo à farsa, à tragédia ou ambas as coisas”⁴⁶, devendo estas conferências realizarem-se, *e.g.*, mediante prévia e ampla divulgação popular em todos os

⁴² Id., *Decreto n. 5.031*, 2 abr. 2004. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5031.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

⁴³ BRASIL. *Decreto n. 5.790*, 25 maio 2006. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

⁴⁴ Ibid., loc., cit.

⁴⁵ Id., *Concelho das Cidades. Cartilha...*, Op. cit., p.14.

⁴⁶ COMPARATO, Op. cit., p. 545.



seguimentos da sociedade, em dias e horários que permitam a participação de todos e também por diferentes canais, mesmo que não presenciais (digitais, síncronos e assíncronos etc.).

Conceituando o urbano “não apenas como espaço físico (*urbs*), mas também como uma forma particular de comunidade política humana (*polis*) e do exercício de direitos de cidadania (*civitas*)”, Peter Grbac, estudando os campos de refugiados, destaca que:

Para Lefebvre, o direito à cidade era ao mesmo tempo um ‘grito e uma demanda’ (Lefebvre, 1996:158). O grito foi uma “resposta à dor existencial de uma crise fulminante da vida cotidiana na cidade” (Harvey 2012:x). A demanda era um ‘comando de olhar a crise claramente nos olhos e criar uma vida urbana alternativa, [que é] menos alienada, mais significativa, e divertida, mas...conflituosa e dialética’⁴⁷

Com este espírito, sobretudo considerando que, no Brasil, o conceito de cidade é peculiar, pois não se ampara num critério demográfico, econômica, cultural, social, ou outro real, mas sim como núcleo urbano qualificado como sede de um governo municipal legalmente estabelecido⁴⁸, resta inegável que a realidade urbana (ainda que cartográfica) mostra-se apta a revelar parcela do sentido da cidade: seja pelas relações poder subjacentes ao cotidiano daqueles que efetivamente as habitam, ou, de outro modo, apesar delas.

Conclusão

O presente artigo científico se propôs a situar juridicamente as conferências municipais, estaduais e nacionais das cidades, destacando, a partir do lema da 6ª edição do evento, “cidades inclusivas, participativas e socialmente justas”, sua importância para a realização de uma gestão cada vez mais democrática das cidades. Dividindo o estudo basicamente entre a análise da cidade que temos, a cidade que queremos e a cidade que podemos, investigou-se aspectos materiais, principiológicos e normativos aptos a inserir criticamente referido foro de debate trienal no rol de instrumentos de gestão democrática.

Jamais se esquecendo que a democracia não é a ditadura da maioria, mas o substrato político, jurídico e institucional apto à plena realização dos direitos humanos e o bem comum, os cidadãos devem ter o poder de participar e efetivamente influir sobre o futuro da cidade e, de maneira geral, do meio ambiente em que vivem.

⁴⁷ GRBAC, Peter. Civitas, polis, and urbs: remaining the refugee camp as the city. In: In: OXFORD department of international development, Refugee Studies Centre. *Working Paper Series*, n. 96, oct.2013. Oxford: University of Oxford, 2013, p.3. Disponível em: <<https://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp96-civitas-polis-urbs-2013.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2016.

⁴⁸ SILVA, *Direito urbanístico...* Op. cit., p.24-26.



De outro lado, se a comunidade for impedida ou simplesmente relegar os instrumentos de gestão democrática das cidades, tais como as conferências municipais, estaduais e nacional das cidades (amparadas, como visto, por meras resoluções presidenciais, e, portanto, à mercê da alternância governamental) pouca esperança haverá em romper com ciclos de exclusão e injustiça social e alienação política.

Estabelecendo projetos sociais, políticos e econômicos realistas, coerentes com a realidade do município e pautados pelas diretrizes e instrumentos oferecidos pela legislação; conhecendo experiências de outras cidades, inclusive as planejadas; e dispondo de audiências, debates e consultas, como as conferências nacionais das cidades, sem dúvidas, todos os cidadãos serão capazes de contribuir para o projeto e a realização de um desejo em comum – algo que é de todos e que, assim abraçado, possui muito mais chances de ser defendido e realizado. Participar da cidade é, assim, atribuir-lhe identidade, sentido, vida, enfim, poder.

Referências

BASTOS, Celso. A federação e o sistema tributário. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo?: discussão de uma alternativa*. 4. ed. Iza de Salles Freaza (Trad.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

_____. *O futuro da democracia*. 8. ed. rev. ampl. Marco Aurélio Nogueira (Trad.). São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. *Igualdade e liberdade*. 3. ed. Carlos Nelson Coutinho (Trad.). Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

_____. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Michelangelo Bovero (Org.); Daniela Beccaccia Versiani (Trad.). 5. tir. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Conselho das Cidades. *Cartilha 6ª Conferência Nacional das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2016.

_____. *Constituição* (1988). Brasília: Presidência da República, [s.d.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.



_____. *Decreto n. 4.536*, 20 dez. 2002. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4536.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. *Decreto n. 5.031*, 2 abr. 2004. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5031.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. *Decreto n. 5.790*, 25 maio 2006. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. *Lei Ordinária n. 4.649*, 4 set. 2001. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. *Lei Ordinária n.10.257*, 10 jul. 2001. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. *Lei Ordinária n. 10.683*, 20 maio 2003. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. *Medida Provisória n. 2.220*, 4 set. 2001. Brasília: Presidência da República, [s.d]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. rev. ampl. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2004.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 15.ed. Roberto Machado (Org). Rio de Janeiro: Graal, 2000.

_____. *A verdade e as formas jurídicas*. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais (Trad.); Léa Porto de Abreu Novaes. et. al. (Supervis.). 2. ed. 1. reimp. Rio de Janeiro: Nau, 1999.

GRBAC, Peter. Civitas, polis, and urbs: remaining the refugee camp as the city. In: OXFORD department of international development, Refugee Studies Centre. *Working Paper Series*, n. 96, oct. 2013. Oxford: University of Oxford, 2013, p.3. Disponível em: <<https://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp96-civitas-polis-urbs-2013.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2016.

JOHNSON, LYNDON B.. Commencement address at Howard University: 'To fulfill these rights', 4 jun. 1965 apud *PUBLIC papers of the presidents of the united states*. Lyndon B. Johnson, 1965, v. II, entry 301, pp. 635-640. Washington D.C./EUA: Government Printing Office, 1966, online. Disponível em: <<http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom/650604.asp>>. Acesso em: 09 set. 2016.



LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt*. Revista Estudos Avançados. v. 11, n. 30, p. 55-65. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, maio-ago, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a05.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2016.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Rubens Eduardo Frias (Trad.), 5.ed., 3.reimp. São Paulo: Centauro, 2001.

MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal: origens e evolução*. Nathanael C. Caixeiro (Trad.). Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coord.). *Pacto federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ONU, 1948, online. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 09 set. 2016.

PLATÃO. *Diálogos IV*. Edson Bini (Trad.). Bauru: Edipro, 2011.

RALWS, John. The law of pleoples. *Critica Inquiry*, v. 20, n. 1, outono 1993, p.36-68. Chicago: The University of Chicago Press, 1993, passim.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Rousseau: vida e obra*. Lourdes Santos Machado (Trad.). Paul Arbousse-Batiste e Lourival Gomes Machado (Intro. e notas). 3ª ed. Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

XML. *Parliament Book*, 1. ed. Amsterdam: XML, 2016. Disponível em: <<http://www.parliamentbook.com/>>. Acesso em: 22 set. 2016.