



REVISTA DO CAAP  
fundada em 1921

## O MEIO AMBIENTE URBANO EQUILIBRADO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA O ADVENTO DA CIDADE SUSTENTÁVEL

*José Carlos de Souza Nascimento<sup>1</sup>*

*“Qualquer cidade, por menor que seja, divide-se de fato em duas: uma dos pobres, a outra dos ricos”.*

(Platão, 400 a.C.)

**RESUMO:** O presente trabalho apresenta breves considerações acerca do Direito Urbanístico para uma reflexão sobre o Meio Ambiente Urbano Equilibrado, dando especial enfoque à participação popular para a assunção da cidade sustentável. A revisão da literatura foi ponto de partida para a interpretação do fenômeno estudado. O tema é relevante na medida em que busca sensibilizar a sociedade demonstrando os instrumentos pelos quais a quimera de um Estado mais justo e menos distante dos problemas e necessidades sociais, abraçando, assim, o modelo assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), qual seja, o de um Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos a Cidadania e a Democracia coadunados para o alcance da justiça e do reconhecimento da dignidade no acesso à participação sistemática nas políticas públicas. Somente engendrando a ideia de Cidadania e Democracia, os cidadãos haverão de se mobilizar em prol da implantação do Estatuto da Cidade, reivindicando sua operacionalização pela Gestão Democrática.

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará, em Pedagogia pela Universidade Nove de Julho e em Letras pela Faculdade Venda Nova do Imigrante. Especialista em Docência para o Magistério Superior (Faculdade de Itaituba), em Direito Ambiental (Centro Universitário Internacional) e em Direito do Trabalho (Centro Universitário Internacional). Advogado. E-mail: jcarllos2001@yahoo.fr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0541-7353>

**Palavras-chave:** Participação Popular. Cidade Sustentável. Políticas Públicas.

## THE BALANCED URBAN ENVIRONMENT AND POPULAR PARTICIPATION FOR THE ADVENT OF THE SUSTAINABLE CITY

**ABSTRACT:** This paper presents brief considerations about Urban Law for a reflection on the Balanced Urban Environment, with special focus on popular participation for the assumption of the sustainable city. The literature review was the starting point for the interpretation of the phenomenon studied. The theme is relevant as it seeks to sensitize society by demonstrating the instruments through which the ideal of a fairer and less distant State from social problems and needs can be achieved, thus embracing the model ensured by the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 (CRFB/88), namely that of a Democratic State of Law, which is founded on Citizenship and Democracy united for the achievement of justice and recognition of dignity in accessing systematic participation in public policies. Only by engendering the idea of Citizenship and Democracy will the citizens mobilize in favor of the implementation of the City Statute, advocating for its operation through Democratic Management.

**Keywords:** Popular Participation. Sustainable City. Public Policy.

### INTRODUÇÃO

É impossível ignorar a preocupação da humanidade com a preservação do meio ambiente. No cenário brasileiro, pode-se observar que, nas últimas três décadas, a questão ambiental foi sendo gradativamente incorporada às mais diversas áreas das políticas públicas, da pesquisa e do ensino, dos movimentos sociais, da Justiça e da gestão de empresas.

Por muito tempo, a sociedade brasileira, através dos movimentos populares comprometidos com a reforma urbana, considerando o espaço urbanístico como um direito de todos, empunhou a bandeira por uma melhor qualidade de vida nas cidades, numa verdadeira demonstração de cidadania e democracia, com características de pluralidade jurídica hodierna.

De maneira especial, o Direito Ambiental Brasileiro evoluiu, sufragado e robustecido, com o tratamento constitucional dado pela CRFB/88, pois diante da terminologia empregada pelo legislador, é possível se extrair que o *meio ambiente* está relacionado a tudo aquilo que

nos cinge, compreendendo-se esse com a interação de elementos (naturais, artificiais, culturais e laborativo) que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida do homem.

Contudo, é de relevar que o processo de urbanização<sup>2</sup> vem ocorrendo em uma velocidade estonteante, que nem sempre é possível acompanhar, ocasionando, assim, os problemas urbanos emergentes de uma sociedade em desenvolvimento.

Dessa contextualização pode-se perceber o liame entre o Direito Ambiental (Urbanístico) e o meio ambiente, pois é fato inconteste que a qualidade de vida dos moradores urbanos depende fundamentalmente dos recursos da natureza que circundam as grandes e pequenas cidades. Mas, a Gestão Democrática objetivando a cidade sustentável traduz a participação popular?

Para elucidar a questão, nas breves linhas que se seguem, levantam-se considerações objetivando demonstrar que a gestão democrática nos municípios brasileiros é fundamental para a construção de cidades sustentáveis a partir da participação popular.

## 1. O DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

Inicialmente, ressalta-se que o Direito Ambiental<sup>3</sup> é uma área jurídica que penetra horizontalmente vários ramos do tradicional direito público e privado e, por conseguinte, congrega um mosaico de ramos do direito, tendo em vista a proteção de um bem pertencente à coletividade e não compartimentalizado (Leite e Ayala, 2004, p. 65), caracterizando o equilíbrio ambiental.

Nesse diapasão, pode-se inferir que o Direito Urbanístico pressupõe uma interação homem e natureza, encontrando-se em franca evolução, especialmente diante da velocidade do crescimento urbano e da distribuição da população no espaço geográfico, como preleciona Silva (2008, p. 36), “é produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos.

Despiciendo asseverar que o urbanismo, anteriormente considerado unicamente artigo de embelezamento da cidade, evoluiu para a concepção de técnica ou ciência que objetiva a

---

<sup>2</sup> Carvalho Filho (2009, p. 8) afirma que a urbanização, enquanto processo de transformação social, “está marcada por um lado doce e por outro amargo. Doce, no brilho dos ‘néons’ e no aceno ao consumo; amargo, nos gravíssimos problemas que as concentrações urbanas vão provocando em cada momento de seu curso”.

<sup>3</sup> A partir da vigência da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) o Direito Ambiental foi alçado à condição de ciência do Direito, uma vez que o referido diploma legal trouxe no seu bojo os requisitos capazes de converter o Direito Ambiental em ciência jurídica independente.

organização do espaço habitável para a obtenção do bem-estar da coletividade. Contudo, diante do crescente processo de urbanização descontrolada, a disciplina urbanística se torna cada vez mais crucial para a civilização.

Silva (2008, p. 27-28) afirma, nessa esteira, que “a urbanização criou problemas urbanos que precisavam ser corrigidos pela urbanificação (...)” surgindo o urbanismo “como instrumento de correção dos desequilíbrios urbanos, nascidos da urbanização e agravados com a chamada ‘explosão urbana’ do nosso tempo”.

É de ressaltar que o Direito Urbanístico foi consagrado em nível constitucional em 1988 (Brasil, 1988, art. 24, I). Contudo, com o advento da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), trazendo em seu bojo diversos institutos voltados para o desenvolvimento urbano sustentável, resta demonstrado, cabalmente, a incorporação pelo ordenamento positivo de medidas que já vinham sendo adotadas no espaço social, catalisadas pela consciência ecológica ambiental, em processo de maturação.

### **1.1 Definição**

Silva (2008, p. 49-50) traz elucidativa lição concernente à definição do Direito Urbanístico, pois esse pode ser conhecido sob dois aspectos, segundo o autor, a saber:

a) *objetivo*, que consiste “no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”, regulando, portanto, a atividade urbanística, o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística etc.; e

b) *como ciência*, caracterizado como “ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”, ou seja, um conhecimento sistematizado de normas e princípios norteadores da atividade urbanística.

Insta observar que as definições apresentadas pela doutrina pátria concernem ao direito urbanístico objetivo, como claramente se pode observar a seguir:

Para Mukai (2002, p. 18-19), o Direito Urbanístico constitui o “conjunto de normas que procuram realizar aquilo que não se realiza pelo livre jogo das forças sociais, destinadas a compor o equilíbrio dos interesses gerais da comunidade, com direito ao direito de propriedade”.

Já Meirelles (*apud* Silva, 2008, p. 49-50), afirma que o direito urbanístico é “ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”.

Nesse mesmo sentido, Di Sarno (2004, p. 33) assevera que “pode-se definir o Direito Urbanístico como um ramo do Direito Público que tem por objeto normas e atos que visam à harmonização das funções do meio ambiente urbano, na busca pela qualidade de vida da coletividade”.

Carvalho Filho (2009), por sua vez, ao analisar a posição dicotômica adotada por Silva (2008, p. 49-50), é bastante preciso e afirma que:

[...] deve-se mesmo levar em conta as *normas de imposições*, como forma de coercibilidade para o comportamento dos indivíduos, e os *preceitos de sistematização*, estes os destinados ao tornar o Direito uma ciência com sistema e métodos próprios (Carvalho Filho, 2009, p. 6).

Em suma, infere-se, que o Direito Urbanístico busca estudar as normas de caráter urbanístico sistematizando preceitos que buscam a satisfação dos interesses gerais da coletividade.

## 1.2 Imposições Urbanísticas

Considerando que a “urbanização é um processo de transformação da cidade com vistas à melhoria das condições da ordem urbanística” (Carvalho Filho, 2009, p. 36), surge a necessidade de imposições urbanísticas, consistentes em preceitos de ordem pública, que derivam do poder de polícia inerentes a todas as esferas do poder (federal, estadual, municipal e distrital).

Diante da prolífica produção normativa, considerando os entes federados como legitimados a regular a proteção ao meio ambiente, essas imposições exteriorizam-se em limitações de uso de propriedade ou de outros direitos individuais, sob a tríplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer), já que a todos eles incumbe zelar pela coletividade e pela função social da propriedade.

Percebe-se que as limitações urbanísticas se encontram embasadas no próprio texto Constitucional (Brasil, 1988, art. 170, III e VI), que considera a utilização da propriedade

privada vinculada à sua função social e à defesa do meio ambiente. Entretanto, pode-se encontrar na Lei Maior normas urbanísticas, seja de forma privativa ou de forma concorrente, relacionadas a todos os entes federativos.

Ao examinar o atual texto fundante, é possível afirmar que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre Direito Urbanístico (Brasil, 1988, art. 24, I), cabendo, entretanto, aos Municípios legislar sobre os assuntos urbanísticos de interesse local, bem como suplementar a legislações federal e a estadual no que couber (Brasil, 1988, art. 30, I e II).

À União cabe “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Brasil, 1988, art. 21, XX), e editar normas com as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano (Brasil, 1988, art. 182, *caput*) e reguladora da atuação municipal para adequação do solo urbano ao plano diretor (Brasil, 1988, art. 182, § 4º). Portanto, toca à União traçar o plano geral de urbanismo, ao qual irão ajustar-se os planos estaduais, que, por sua vez, serão integrados pelos planos diretores municipais.

Mas observa-se que a União ainda não editou uma “norma geral”, orgânica e sistemática, abrangente de todos os assuntos urbanísticos, como já fizeram outros países. A legislação federal (Lei nº 10.257/2001) restringe-se, basicamente, ao planejamento e controle do uso e ocupação do solo, os quais constituem instrumentos típicos do Direito Urbanístico.

Em relação aos Estados, estes podem organizar o plano estadual de urbanismo e editar as normas urbanísticas (Brasil, 1988, art. 24, I c/c § 2º). Todavia, alguns Estados vêm-se abstendo de criar imposições urbanísticas, deixando esse encargo às municipalidades, pois, “[...] as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque, no sistema brasileiro, é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica” (Silva, 2008, p. 152).

É não olvidar que a Constituinte de 1988 reconheceu a importância da atuação dos municípios no campo urbanístico, ao estabelecer que a eles compete a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Brasil, 1988, art. 30, VIII); o estabelecimento da política de desenvolvimento urbano, observadas as regras da lei federal (Brasil, 1988, art. 182, *caput*); a elaboração do plano diretor, “obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes” (Brasil, 1988, art. 182, § 1º); a exigibilidade de adequação de adequação das propriedades

imobiliárias ao plano diretor da cidade (Brasil, 1988, art. 182, § 4º); aplicação de medidas punitivas como parcelamento e edificação compulsória, IPTU progressivo no tempo, e desapropriação urbanística (Brasil, 1988, art. 182, § 4º, I a III).

Com efeito, Meirelles (2008, p. 51) afirma que se pode dividir as atribuições municipais, no campo urbanístico, em dois setores básicos, a saber: a) o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e b) o de controle da construção, incidindo sobre o traço urbano, os equipamentos sociais e até mesmo sobre a edificação particular nos seus requisitos funcionais e estéticos.

Em tudo, é de observar que tais imposições, segundo Carvalho Filho (2009, p. 355-356), “não tem o escopo de proteger bem jurídico do indivíduo isoladamente considerado, mas sim o de tutelar grupos, comunidades, populações, vistos como conglomerados de pessoas com titularidade sobre direitos de natureza coletiva”.

Em relação ao Distrito Federal, esse merece referência em separado, uma vez que a ele caberão as competências reservadas aos Estados e aos Municípios, cumulativamente, conforme robustecido no art. 32, § 1º da CRFB/88.

### **1.3 Meio Ambiente Urbano Equilibrado**

Dentre os valores acolhidos pela atual Constituição Federal, avulta a relevância do meio ambiente equilibrado, tanto assim o é que este foi alçado como bem essencial à sadia qualidade de vida, a direito fundamental, tanto para as presentes como para as futuras gerações, nos termos do art. 225, *caput*, vazado nos seguintes termos:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988, art. 225, *caput*).

Pode-se inferir que tal preceito, contudo, não se limita à natureza de norma meramente programática, já que o § 1º do citado dispositivo estabelece normas concretas para efetivar tal

direito difuso<sup>4</sup>. Assim, diante da abrangência da assertiva constitucional contida no dispositivo em análise, evidente que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado alcança todos os aspectos que o compõem, nele se incluindo o meio ambiente artificial, notadamente, o espaço urbano construído (edificações – espaço urbano fechado; equipamentos públicos – espaço urbano aberto)<sup>5</sup>.

Indubitavelmente, pode-se afirmar que o meio ambiente urbano recebe proteção mediata e imediata. Amparado de *forma mediata* desvela-se que o art. 225 da CRFB/88 traz proteção geral, enquanto que, de *forma imediata*, recebe tratamento jurídico no art. 182, *caput*, do mesmo diploma legal.

## 2. ADVENTO DA CIDADE SUSTENTÁVEL

É sabido que as cidades tem se modificado ao longo da história, aumentando gradualmente a deplorável divisão entre os que as usufruem confortavelmente e aqueles para os quais o acesso é extremamente dificultoso, o que resulta, sem dúvidas, entre tantos fenômenos sociais deletérios, na violência urbana, na formação de favelas com absoluta ausência de saneamento básico etc.

O texto fundante reconhece a necessidade de se “erradicar a pobreza e marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988, art. 3º, III), resultantes de um processo de urbanização dos centros urbanos. É de bom alvitre a lição de Fiorillo (2010), para quem:

Os elementos da cidade regular – as casas modernas, as ruas para automóveis, os *serviços públicos* – são ao mesmo tempo reservados a uma minoria e impostos como modelo inalcançável a todos os outros. [...] *a divisão das duas cidades se torna um instrumento de discriminação e de domínio, indispensável à estabilidade do sistema social* (Fiorillo, 2010, p. 33-34, grifo do autor).

---

<sup>4</sup> De acordo com Carvalho Filho (2009, p. 21) a caracterização de tais direitos “ocorre quando o interesse jurídico for titularizado por grupos de pessoas, destacando-se que em relação a eles a ideia de grupo prepondera sobre a dos indivíduos que a compõem”. É indivisível, uma vez que “não há como repartir a satisfação do interesse grupal em quinhões atribuíveis aos indivíduos interessados”.

<sup>5</sup> Nesse sentido é a lição de Fiorillo (2009, p. 21). Entretanto, cabe ressaltar que o meio ambiente artificial não se restringe somente ao espaço urbano construído, alcança as áreas rurais, pois estas também atendem às necessidades de moradia do homem.

Nas cidades medianas, como muitas na Região Amazônica, em processo de crescimento e desordenamento urbano, faz-se imperioso o implemento de políticas públicas capazes de redirecionar os rumos dessas cidades, porquanto têm a seu favor o incipiente desenvolvimento econômico e o fato de que os recursos públicos necessários para a aplicação na política urbana são consideravelmente inferiores àqueles que devem ser aplicados nas grandes cidades.

Por tudo isso e também em razão dessas cidades encontrarem-se em fase embrionária de crescimento, torna-se ainda mais necessária a operacionalização do Estatuto da Cidade, cujo pilar, entre outros, é a aplicação do instituto da Gestão Democrática, objetivando a cidade sustentável.

## 2.1 Cidade ou Município?

Segundo Guimarães (2009), o verbete “cidade” significa, *in verbis*:

(Latim: *civitate*). Urbe; complexo demográfico formado por concentração de habitantes, não agrícola, os quais se dedicam a atividades urbanas, de caráter mercantil, industrial, financeira e cultural (Guimarães, 2009, p. 176, *cf.* mesmo sentido, Ferreira, 1999).

Elucidativo são os ensinamentos de Silva (2008), que discorre com bastante prioridade acerca do assunto, asseverando:

O que é, então, a cidade? Fixar seu conceito não é fácil. Para chegar à sua formulação, cumpre lembrar que nem todo núcleo habitacional pode receber o título de “urbano”. Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano torna-se necessário preencher no mínimo, os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais como o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. **Não basta, pois, a existência de um aglomerado de casa para configurar-se um núcleo urbano** (Silva, 2008, p. 24, grifo nosso).

Assim, pode-se inferir que a cidade não se trata unicamente de um complexo demográfico onde os cidadãos se concentram para desempenhar diversas atividades urbanas, é

preciso o preenchimento de determinados requisitos para a outorga do título de “cidade”. Contudo, não é fácil delinear o exato sentido de cidade, uma vez que os estudiosos se servem de vários critérios (demográfico – quantidade mínima de pessoas; econômico – satisfação local de bens e serviços; conjunto de sistemas – administrativo, comercial, industrial etc.), pois, como adverte Silva (2008, p.24), “nem todo núcleo urbano constitui uma cidade”.

Dessa forma, é possível diferenciar a cidade e os municípios nos seguintes termos:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede de governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser *um núcleo urbano, sede do governo municipal* (SILVA, 2008, p 26, grifo do autor).

Já para Meirelles (2008):

[...] o município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da urbanização [...] (Meirelles, 2008, p. 39).

Pode-se inferir, portanto, que a “cidade” corresponde ao núcleo urbano, sede da Administração Pública Municipal, enquanto que o “município” abrange tanto o núcleo urbano quanto o rural.

## **2.2 O Direito à Cidade Sustentável**

Imperioso destacar que o surgimento da cidade sustentável somente se deu a partir da adoção de medidas que propiciaram o aperfeiçoamento dos mecanismos de política pública voltada para o desenvolvimento urbano justo, pois somente a partir do advento do Estatuto da Cidade (2001) pôde-se efetivamente concretizar a política urbana prevista no texto fundante (1988).

Sufragado e robustecido no inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade, o direito à cidade sustentável constitui, incontestavelmente, direito fundamental das populações urbanas,

“entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

É de relevar que a sustentabilidade das cidades se funda num desenvolvimento sustentável que satisfaça as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, pois as cidades jamais sobreviverão sem um entorno que lhes forneça matéria-prima e produtos de consumo improdutivos no meio ambiente urbano. Deve haver harmonia e uma relação de coincidência entre o desenvolvimento da cidade e o bem-estar dos cidadãos, uma vez que esse equilíbrio é indispensável.

Dessa forma, o desenvolvimento sustentável deve ser não só sustentável do ponto de vista ambiental, como também deve ser socialmente sustentável e economicamente viável, pois, conforme assevera Carvalho Filho (2009, p. 36), a “*cidade sustentável* é exatamente a que observa o mencionado equilíbrio”.

### **2.3 O Estatuto da Cidade**

Está claro que o Estatuto da Cidade direciona seu foco diretamente para a questão urbanística, refletindo na interação entre o ambiente construído e o natural, representando características transversais inerentes a ambos. Mas impende esclarecer que o Estatuto em comento não trata diretamente de normas de cunho ambiental<sup>6</sup>, nem mesmo do ambiente construído (ambiente artificial), mas reflete na seara ambiental no planejamento e controle do uso e ocupação do solo.

Discorrendo sobre essa questão, Torres (2007, p. 197) lembra que a referida Lei “não apresenta formalmente conceitos, nem requisitos claros, e muito menos impõe obrigações específicas para a proteção ambiental”. Pelo contrário, o Estatuto da Cidade “é uma lei geral de direito urbanístico, mas não é todo o direito urbanístico [...]”, conforme afirma Silva (2008, p. 17).

---

<sup>6</sup>Apesar de não dispor de normas exclusiva e integralmente de cunho ambiental, o Estatuto da Cidade tem suas diretrizes voltadas para um desenvolvimento sustentável, sobretudo, das cidades (inciso I do art. 2º da Lei nº 10.257/2001).

Portanto, a preocupação fulcral do Estatuto da Cidade envolve as questões urbanísticas, cujo objetivo é reforçar os instrumentos do Direito Urbanístico que já vinham sendo aplicados em diversos municípios brasileiros. Dessa forma, pôs-se fim a esse embate, abordando em uma única produção legiferante diversos institutos, dentre os quais, o próprio direito de construir<sup>7</sup>.

Conforme alhures aduzido, a CRFB/88 atribuiu aos municípios obrigações urbanísticas a serem cumpridas. Contudo, é de bom alvitre salientar que o art. 52 do Estatuto da Cidade compreende disposição de maior importância para a concretude dessas obrigações constitucionais.

### 3. A DEMOCRACIA NO FORTALECIMENTO DA CIDADANIA

A rigor, a cidadania reflete a qualidade de cidadão, expressando os direitos estabelecidos pela ordem jurídica de um determinado Estado. Observa-se que, para muitos autores, a democracia consiste em uma modalidade de forma de governo, ao passo que na linguagem comum, é entendida como o governo do povo.

Ideias existentes de democracia e cidadania, interiorizadas formalmente no ordenamento positivo brasileiro, mas questionáveis no espaço fenomênico, constituem pilares da Gestão Democrática e por isso, adiante se apresenta noções desses dois institutos.

#### 3.1 Noções de Cidadania e Democracia

Cabe trazer os ensinamentos de Dallari (2004), com a lucidez que lhe é peculiar, para quem

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. **Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social** (Dallari, 2004, p. 22, grifo nosso).

De acordo com Acquaviva (2008, p. 170), a cidadania consiste no “vínculo político que liga o indivíduo ao Estado e que lhe atribui direitos e deveres de natureza política”.

---

<sup>7</sup> Alguns municípios brasileiros vinham utilizando institutos jurídicos de forma contrária aos preceitos esculpidos na Constituinte de 1988, o que provocava dúvidas na doutrina e nos tribunais acerca da sua natureza jurídica.

Por seu turno, Guimarães (2009) assevera que a cidadania se refere a

Qualidade de cidadão, pessoa que está no gozo de seus direitos e deveres civis e políticos garantidos pela Constituição. [...] Não se confunde com *nacionalidade*, ainda que essa seja pressuposto da *cidadania*. Ela é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (Guimarães, 2009, p. 176).

Conforme ensina Kelsen (*apud* LISBOA, 2006, p. 77), “democracia significa que a vontade representada na ordem jurídica do Estado é idêntica à vontade dos sujeitos”. Logo, é a vontade do povo governa o Estado, baseado nos princípios da soberania popular numa distribuição igualitária do poder.

Afinada a essa ideia, a Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do seu art. 1º, dispõe que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos do texto fundante.

Dessa forma, a hodierna democracia se caracteriza por um maior grau de liberdade política, consubstanciada numa grande participação do povo nas decisões, transformando a realidade sócio-política por intermédio de um processo democrático.

### **3.2 Participação da Cidadania Para o Exercício da Democracia Municipal**

Delinear um entrelaçamento entre democracia e cidadania é mais do que estreitar os relacionamentos entre as práticas sociais e políticas. A ideia de cidadania, embora tenha trazido importantes contribuições para a experiência histórica das democracias modernas, em parte não abordou completamente certas preocupações que atualmente afetam as práticas políticas.

Observa-se que a atual Carta Magna assegura aos cidadãos brasileiros os direitos já tradicionalmente reconhecidos, como o direito de votar na escolha dos representantes do Legislativo e do Executivo, assim como o direito de se candidatar para esses cargos. Contudo, é patente que não ficou apenas nisso, sendo indiscutível assinalar que o constituinte de 88 ampliou bastante os direitos da cidadania, e quando efetivamente reconhecidos e garantidos pode-se falar em “cidadania democrática”.

O Estatuto da Cidade, a esteira do texto fundante, também trouxe em seu bojo instrumentos que favorecem a democracia, a exemplo, o plano diretor, basilar da política de

desenvolvimento e expansão urbana integra o processo de planejamento municipal, resultando na participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios da esfera pública municipal (incisos I a III, do § 4º, do art. 40).

#### 4. GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL

É cediço que uma coletividade melhor informada se torna mais participativa, o que é imprescindível para concretização de uma Gestão Democrática, instituto basilar para a edificação das cidades sustentáveis. Para tanto, é necessário a participação dos cidadãos para dar materialidade à práxis jurídica de um Estado Democrático de Direito, para que se possa, com repercussão, propagar a discussão teleológica da justiça social e do bem estar da coletividade. Carvalho Filho (2009) sintetiza a importância dessa participação quando afirma:

Qualquer processo, para que se considere democrático, reclama a participação popular, mediante a emissão de opiniões, a troca de ideias, os debates, a consulta, tudo, enfim, que permita ao autor da atividade captar o pensamento das comunidades  
Carvalho Filho (2009, p. 298).

Por seu turno, Meirelles (2008, p. 40) preleciona que “os resultados das medidas urbanísticas dependem da ação não só do Poder Público, como também da comunidade em geral”, razão pela qual a sua participação direta é de suma importância para a gestão democrática municipal, sobretudo quando participante de debates, audiências e consultas públicas.

Nesse diapasão, a gestão democrática da cidade enseja a participação dos cidadãos nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas. Nesse sentido, o hodierno Estatuto da Cidade prevê, nos seus arts. 43 *usque* 45<sup>8</sup>, instrumentos para a garantia da

---

<sup>8</sup> 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;

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;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

gestão democrática da cidade, permitindo dar efetividade à tutela do meio ambiente artificial através da participação direta dos cidadãos.

Carvalho Filho (2009) sintetiza o exposto:

Gestão Democrática da cidade significa, portanto, a coordenação e o planejamento das atividades urbanísticas, incluindo-se 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 pereceria par a harmonização dos interesses público e privado existentes na cidade (Carvalho Filho, 2009, p. 299).

Ademais, para edificação da cidade sustentável é necessário possibilitar a participação crítica do cidadão no sistema político para que, por meio dessa atuação, esse possa ter mais oportunidades para lutar por uma sociedade urbana com uma melhor qualidade de vida.

## 5. CONCLUSÃO

Inegável que a atual realidade brasileira é cada vez mais urbana, seguindo uma tendência mundial, e, conforme o processo de urbanização avança, necessário se faz adequá-lo às condições que conservem o meio ambiente urbano equilibrado garantindo uma melhor qualidade de vida a todas as gerações – presentes e futuras. Desse modo, a participação popular torna-se importantíssima, de modo que o exercício da cidadania aprofunda e consolida a democracia como direito inalienável dos cidadãos na busca incansável pela concretização da justiça social urbana.

Somente através de uma Gestão Democrática e da práxis proposta pelo Estatuto da Cidade, com a aplicabilidade de novas diretrizes haverá um profícuo desenvolvimento urbano com qualidade de vida para as presentes e vindouras gerações.

Portanto, se faz necessário dar concretude ao Estatuto da Cidade, para o irrompimento no mundo fenomênico do meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado, afastando a possibilidade de caracterizá-lo meramente como uma carta de intenções, sem operacionalidade.

---

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Ademais, para edificação da cidade sustentável é necessário possibilitar a participação crítica do cidadão no sistema político para que, por meio dessa atuação, possa haver mais oportunidades para se lutar por uma sociedade urbana com melhor qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio (org.). **Dicionário Jurídico Acquaviva**. 2ª ed. São Paulo: Rideel, 2008.

BRASIL. **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 10 de novembro de 2014.

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. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 10 de novembro de 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2ª ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Eletrônico Aurélio–SéculoXXI**. versão 3.0. Editora Nova Fronteira e Lexikon Informática Ltda, 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei nº 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial**. 4ª ed. São Paulo: RT, 2010.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri (org.). **Dicionário Técnico Jurídico**. 12ª ed. São Paulo: Rideel, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. 2ª ed. São Paulo: Forense Universitária, 2004.

LISBOA, Marcelo Moreno Gomes. **O Conceito de Democracia em Hans Kelsen**. 2006. 122p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. *In*

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos; MILARÉ, Édís (coords.). **Revista de Direito Ambiental**. v. 12, nº 45. São Paulo: RT, 2007.