REFLEXÕES TEÓRICAS SOBRE PLANEJAMENTO URBANO E CIDADANIA

THEORETICAL REFLECTIONS ON URBAN PLANNING AND CITIZENSHIP

REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE URBANISMO Y CIUDADANÍA

Francisco Manoel de Carvalho Neto
Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina
E-mail: francisco.manoel@uel.br

Ideni Terezinha Antonello
Prof.ª Dr.ª Associada na Universidade Estadual de Londrina
Pesquisadora CNPq - Bolsa PQ2
E-mail: antonello@uel.br

Léia Aparecida Veiga
Prof.ª Dr.ª Visitante no Programa de Pós-Graduação em Geografia (mestrado/doutorado) da Universidade Estadual de Londrina
E-mail: leia.veiga@uel.br

Com o presente trabalho, objetiva-se discutir as bases teóricas do planejamento urbano associado à participação popular e o exercício da cidadania, fatores estes que são essenciais para a produção de um espaço urbano menos desigual, no qual prevaleça a justiça social. Para tanto optou-se por uma abordagem qualitativa, com levantamento bibliográfico e discussão teórica pautada em autores que se dedicam a essa problemática, como Souza (2002, 2006); Lefebvre (2001, 2019); Freire (1967, 1983, 2017) entre outros. Entende-se que o planejamento remete à ideia de futuro e a gestão urbana, tem a perspectiva de que gerir está vinculada ao presente, logo, gerir significa administrar o que foi planejamento em outro momento mediante a participação da sociedade. As conclusões desta pesquisa sinalizam que ambos devem estar fundamentados na participação democrática, para o efetivo exercício da cidadania por parte dos sujeitos sociais que produzem e vivenciam o espaço urbano.

Palavras-chave: Cidade, Participação democrática, Produção do espaço urbano, Planejamento.

Abstract:
This paper aims to discuss the theoretical basis of urban planning associated with popular participation and the exercise of citizenship, factors that are essential for the production of a less unequal urban space, in which social justice prevails. For this purpose, a qualitative approach was chosen, with bibliographic survey and theoretical discussion based on authors who are dedicated to this problem, such as Souza (2002, 2006); Lefebvre (2001, 2019); Freire (1967, 1983, 2017) among others. Planning refers to the idea of the future, while urban management has the perspective that managing is linked to the present. Therefore, managing means managing what was planned at another time through the participation of society. This research's conclusions indicate that both must be founded on democratic participation to effectively exercise citizenship by social subjects who produce and experience the urban space.

Keywords: City, Democratic participation, Urban space production, Planning.

Resumen:
Con este presente trabajo se pretende discutir las bases teóricas de la planificación urbana asociada a la participación de la población y el ejercicio de la ciudadanía, estos factores son esenciales para la producción de un espacio urbano menos desigual, en el cual prevalezca la justicia social. Para ello se optó por un enfoque cualitativo, con estudio bibliográfico y discusión teórica pautada en autores que se dedican a esa problemática, como Souza (2002, 2006); Lefebvre (2001, 2019); Freire (1967, 1983, 2017) entre otros. Se entiende que la planificación hace referencia a la idea de futuro y la gestión urbana tiene la perspectiva de que gestionar está vinculado al presente, por lo tanto, gestionar significa administrar lo que se planificó en otro momento a través de la participación de la sociedad. Las conclusiones de esta investigación indican que ambos deben estar fundamentados en la participación democrática, para el efectivo ejercicio de la ciudadanía por parte de los sujetos sociales que producen y experimentan el espacio urbano.

Palabras clave: Ciudad, Participación democrática, Producción del espacio urbano, Planificación.

Introdução

Desde os anos 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988), estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dando outras providências, tem-se garantido um conjunto de instrumentos para a execução da política de desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras.

O planejamento urbano é uma ferramenta de extrema importância no processo de (re)produção da cidade, ao passo que esta é um espaço entendido enquanto um produto social, historicamente construído (Corrêa, 1989; Carlos, 2001). Ainda, segundo Carlos (2001), é importante destacar que a cidade "[...] representa uma determinada forma do processo de produção e reprodução de um sistema específico, portanto, a cidade é também uma forma de apropriação do espaço produzido" (Carlos, 2001, p 41).

Logo, enquanto uma construção social, a (re)produção da cidade não ocorre a partir da ação da mão invisível do mercado ou de um Estado hegeliano ou em virtude de uma capital abstrato que não se faz presente nas relações sociais (Corrêa, 2017).

Conforme o autor, a produção do espaço urbano, ocorre a partir da atuação de sujeitos sociais concretos e históricos, movidos por interesses particulares e práticas espaciais próprias, a exemplo dos industriais, promotores imobiliários, proprietários de terras, dentre outros, que sempre se encontram muito próximos do planejamento e da gestão urbana. É nesse contexto que evidencia-se o Estatuto da Cidade (2001), lei que frisa a relevância da participação popular nas demandas que envolvem o pensar/planejar

a cidade, com vistas a garantir mais igualdade e justiça social no espaço urbano.

Portanto, romper com a condição de tutela presente ainda na sociedade e combater a permissividade de decisão dada ao outro é de extrema importância quando se pensa em conceber um planejamento urbano democrático, pois só assim haverá o efetivo exercício da cidadania.

Nesse sentido, objetivou-se discutir bases teóricas do planejamento urbano associado à participação popular e ao exercício da cidadania, fatores estes que são essenciais para a produção de um espaço urbano menos desigual, no qual prevaleça a justiça social.

Procedimentos metodológicos

Trata-se de uma reflexão teórica, realizada a partir de levantamento secundário (bibliográfico) junto a livros e artigos que abordam: urbano, cidade e o tema de planejamento urbano, assim como o conceito de cidadania e participação popular com vistas a produzir um planejamento urbano democrático. Após a leitura, análise e reflexão do arcabouço teórico e metodológico sobre a problemática foco da pesquisa, ocorreu a elaboração deste artigo.

O texto final foi organizado de forma a discutir a diferenciação entre os conceitos de cidade e urbano para, em seguida, abordar o planejamento urbano e sua gestão, em uma perspectiva de que gerir está vinculado ao presente e o planejamento remete à ideia de futuro. E por fim, a reflexão abarcou o conceito de cidadania, com a perspectiva de elucidar a importância do seu efetivo exercício para a construção de um planejamento urbano democrático.

Diferença entre o conceito de cidade e urbano

Muitas vezes tratados como sinônimos, os conceitos de cidade e urbano se distinguem, porque a cidade pode ser entendida como uma das formas de materialização do fenômeno urbano.

Partindo desse princípio, a cidade se materializa a partir das transformações do urbano. Assim, a mutação da materialidade da cidade é constante, pois o urbano se manifestou e se manifesta de maneiras distintas, desde o surgimento dos primeiros núcleos urbanos. Lencione (2008) defende que a cidade pode ser entendida como objeto e o urbano como fenômeno, o qual se re/produz por meio das relações entre espaço e sociedade objetificando a cidade. A autora acrescenta ainda que:

> A cidade, não importando sua dimensão ou característica, é um produto social que se insere no âmbito da "relação do homem com o meio" – referente mais clássico da geografia. Isso não significa dizer, todavia, que estabelecida essa relação tenhamos cidades (Lencione, 2008, p. 115).

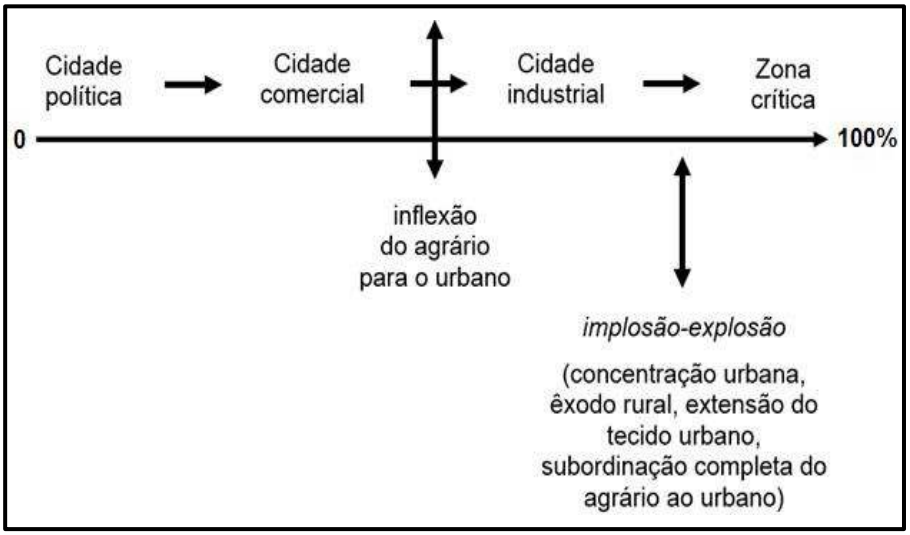
Visto que nem toda aglomeração torna possível a existência da cidade, foi preciso o sedentarismo para que ela se materializasse, pois ao se fixar, o aglomerado humano se relaciona entre si e com o espaço, tal qual foi expresso anteriormente, originando, desta forma, a cidade.

Já o urbano se manifesta como produto da sociedade capitalista industrial, portanto, inacabado, visto a constante metamorfose da sociedade. Nesse sentido, Lefebvre (2019), apresenta uma reflexão que parte da ausência da urbanização (0%), até sua consolidação (100%). Assim, a ausência da urbanização (0%), nas palavras de Lefebvre (2019, p. 23), é caracterizada pela

"[...] 'pura natureza', a terra entregue aos 'elementos'", logo, essa colocação remete ao período em que os grupos humanos sobreviviam da caça, da pesca e da coleta, caracterizado por Santos (2006) como meio natural. Lefebvre (2019, p. 24) afirma que "[...] a cidade acompanhou ou seguiu de perto a aldeia".

Buscando elucidar as fases do desenvolvimento da urbanização, Lefebvre (2019) elabora o esquema presente na Figura 1. A cidade política, corresponde a uma modelo que, de acordo com Lefebvre (2019, p. 24) "[...] acompanha ou segue de perto, o estabelecimento de uma vida social organizada, da agricultura e da aldeia". Assim, o desenvolvimento da agricultura em detrimento da caça, da pesca e da coleta, apresenta-se como um evento de grande expressividade da urbanização, possibilitando que o fenômeno urbano expandisse sua espacialidade e criasse raízes em novos territórios.

Figura 1: Fases do desenvolvimento da urbanização



Fonte: Adaptado de Lefebvre (2019, p. 31).

Lefebvre (2019, p. 25) enfatiza que a cidade política "[...] reina sobre um determinado número de aldeias" onde "a propriedade do solo torna-se propriedade eminente do monarca, símbolo da ordem e da ação", sendo assim, para manter a posse das terras, camponeses e comunidades pagam tributos ao monarca.

> De acordo com Lefebvre (2019, p. 25), a princípio, a cidade política, resistia fortemente à troca e ao comércio, pois viam o mercado, a mercadoria e os comerciantes como ameaça. No entanto, essa resistência não conseguiu impedir que as relações comerciais acontecessem e, ao longo do tempo, elas se intensificaram e transformaram a cidade política, de maneira que, "a praça do mercado torna-se central", atraindo ao seu entorno a igreja e a prefeitura.Com isso, "[...] o espaço urbano torna-se o lugar do encontro das coisas e das pessoas, da troca", como assevera Lefebvre (2019, p. 26).

Diante do crescimento das relações comerciais estabelecidas na cidade política, foi criada a cidade mercantil. Criou-se assim uma nova configuração do espaço urbano, com a finalidade de atender às necessidades sociais da época. Nesse sentido, Lefebvre (2019, p. 26, grifos do autor) ressalta que "[...] a troca comercial torna-se *função* urbana; essa função faz surgir uma *forma* (ou formas: arquitetônicas e/ou urbanísticas) e, em decorrência, uma nova *estrutura* do espaço urbano".

> Lefebvre (2019, p. 28-29, grifos do autor) afirma que nesse período - séculos XIV e XVII - "nasce a *imagem da cidade*", ocasionando a "inflexão da realidade social para o urbano". O mesmo autor acrescenta ainda que "[...] essa inversão de sentido não pode ser dissociada do crescimento do capital comercial, da

existência do mercado. É a cidade comercial, sobreposta à cidade política, mas prosseguindo sua marcha ascendente, que a explica".

Sucedendo a cidade comercial, tem-se a cidade industrial, assim denominada pelo fato de ser produto da força da atividade industrial de atrair e movimentar pessoas e capital.

Sobre a relação entre indústria, cidade industrial e o urbano, Araújo (2012, p.136) nos explica que:

> A indústria, de início, prescindiu da cidade porque seu foco estava nas fontes de energia e/ ou de matérias-primas localizadas, geralmente, fora da cidade. Progressivamente, a indústria se aproximou das cidades por conta da abundância de mão de obra, capitais e do próprio mercado. Este simples movimento da indústria em direção à cidade produziu profundas transformações em sua morfologia. Primeiramente, a industrialização negou a centralidade na cidade, fenômeno que Lefebvre identifica como "implosão", pois, o conteúdo político e comercial perde sua potência social. Depois, ocorre a "explosão" da cidade ou projeção de fragmentos da malha urbana disjuntos por uma vasta região (as periferias) [...].

Lefebvre (2019, p. 31) fornece explicação histórica-espacial para o fenômeno implosão-explosão urbano. Basicamente, após percorrer todas as fases de desenvolvimento apresentados na Figura 1, o autor relaciona as passagens entre a cidade política, comercial, e a industrial. Quando a cidade encontra-se em fase industrial, apresenta sua conformação voltada à centralização de poderes, assim, algumas regiões são foco principal no desenvolvimento, onde são fortalecidos o desenvolvimento político/econômico/social, caracterizando a implosão.

Somando-se e junto a isso, há também o crescimento periférico das regiões mais afastadas da centralização do desenvolvimento implosivo, característico da fase de explosão do desenvolvimento. Elas são regiões características do crescimento da

malha urbana, geralmente constituídas da população oriunda do campo (êxodo rural), ou que migram de outras localidades em busca de melhorias de vida.

Acrescenta-se ao exposto anteriormente a colocação de Lefebvre (2019, p. 30), que apresenta uma explicação da condição urbana na perspectiva da cidade industrial:

> Nesse movimento a realidade urbana, ao mesmo tempo amplificada e estilhaçada, perde os traços que a época anterior lhe atribuía: totalidade orgânica, sentido de pertencer, imagem enaltecedora, espaço demarcado e dominado pelos esplendores monumentais. Ela se povoa com os signos do urbano na dissolução da urbanidade; torna-se estipulação, ordem repressiva, inscrição por sinais, códigos sumários de circulação (percursos) e de referência. Ela se lê ora como rascunho, ora como uma mensagem autoritária. Ela se declara mais ou menos imperiosamente.

É dessa multiplicidade de sentidos e manifestações da realidade urbana que se origina a zona crítica. Lefebvre (2019, p. 33) afirma que "[...] a fase crítica se comporta como uma 'caixa preta'", visto a crise em que se encontra a sociedade urbana e a obscuridade dos rumos que tomará. Nesse entendimento, Lefebvre (2019, p. 54) salienta que "[...] essa crise em escala mundial faz surgir novos aspectos da realidade urbana".

A crise proposta pelo autor pode se vincular ao conceito apontado por Souza (2006) de fragmentação do tecido sócio-político espacial do espaço urbano, excluindo e segregando espaços e pessoas, oprimindo e aprisionando seres humanos. Ao analisar a fase crítica proposta por Lefebvre, Araújo (2012, p. 136) argumenta que a visão do autor se pautava no seguinte processo:

> [...] com a industrialização, a história entrou em uma fase de mundialização na qual sua principal característica é disseminação das relações de produção e da lógica produtivista capitalista

> (crescimento econômico); destroem-se as particularidades locais em favor de uma homogeneização que viabiliza a constituição de um mercado em nível global.

Com relação ao processo homogeneização, Lefebvre (2019) salienta que há resistências, visto que, conforme Figura 1, o fenômeno de crescimento explosivo ocorre de forma aleatória, o que ele denomina de originalidades irredutíveis. Já Sampaio (2021) cita que a homogeneidade se relaciona diretamente com questões do cotidiano, tais como ir ao trabalho, ir ao médico, ir para a escola, fazer compras, entre outras atividades, operando, portanto, uma ilusória uniformização coletiva.

Longe, contudo, de uma democracia real, na qual todos teriam mesmas oportunidades e acessos (escola de qualidade, meio de transporte adequado, acesso à saúde de qualidade), a homogeneização do espaço considerando aspectos sociais apresenta desigualdade crescente. Contudo, buscando-se uma homogeneidade apenas com o olhar de organização do espaço e informação, tem-se uma unificação, em que existem regiões mais fortes (os centros de desenvolvimento), e outras mais fracas (as periferias) e, finalmente, o campo, que cerca a cidade e sua malha crescente.

No que concerne à materialização da cidade, Lefebvre (2019, p. 44) afirma que "[...] a cidade foi o lugar das criações e não o simples resultado, simples efeito espacial do que ocorreu noutro lugar, no Espírito, na Razão. [...] o urbano pode tornar-se objetivo, isto é, criação e criador, sentido e fim".

Para tanto, a diferenciação entre a cidade, "realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico" e o urbano, "realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento", tornam-se

manifestas (Lefebvre, 2001, p. 49). Contudo, essa distinção necessita ser analisada com minucia, pois o urbano não pode ser entendido "[...] sem o solo e sem a morfologia material. [...] A vida urbana, a sociedade urbana, numa palavra 'o urbano' não podem dispensar uma base prático-sensível, uma morfologia" (Lefebvre, 2001, p. 49).

Nesse sentido, essa vida urbana no processo de reconstrução ou construção, tem a necessidade do planejamento e gestão, que são essenciais para um desenvolvimento urbano, desde que esse tenha uma diretriz visando a justiça social e o direito da população que mais necessita à cidade seja concretizado, ocasionando cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Reflexões sobre o planejamento e gestão urbana para se pensar em cidades inclusivas

A cidade que temos e a cidade que queremos podem ser produtos do planejamento e da gestão, portanto, para que exista uma cidade mais justa e democrática – uma cidade inclusiva –, discutir o planejamento e a gestão urbanos se faz necessário.

Souza (2002, p. 46) ressalta que "[...] planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades". Termos distintos, mas complementares, o planejamento e a gestão urbanos interferem diretamente na realidade da cidade. Na sequência, elucidam-se os conceitos de planejamento gestão e urbanos, nas suas singularidades e nas suas interdependências.

No que diz respeito a gestão, Souza (2002, p. 46) enfatiza que "[...] gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas", destarte, é o agir no concreto, na realidade.

O ato de planejar é inerente a toda atividade humana, desde ações corriqueiras do dia, como por exemplo, o preparo de uma refeição, até a ações mais elaboradas, como construir uma casa. Nesse sentido, Souza (2002, p. 34) destaca quatro elementos fundamentais de qualquer atividade de planejamento:

> • Pensamento orientado para o futuro.
> • Escolha entre alternativas.
> • Consideração de limites, restrições e potencialidade; consideração de prejuízo e benefícios.
> • Possibilidade de diferentes cursos de ação, os quais dependem de condições e circunstâncias variáveis.

Dessa forma, o ato de planejar está vinculado com a possibilidade concreta do futuro. É certo que o futuro é imprevisível, no entanto, o planejamento ajuda a evitar imprevistos e torna as ações mais objetivas. Torna-se relevante destacar o que escreveu Lewis Carroll (2007, p. 85), no clássico, Alice no País das Maravilhas, no qual apresenta-se a seguinte conversa de Alice com o Gato de Ceshire:

> - Você poderia me dizer, por favor, qual o caminho para sair daqui? Perguntou Alice.
> - Depende muito de onde você quer chegar. Disse o Gato.
> - Não me importa muito onde... Foi dizendo Alice.
> - Nesse caso não faz diferença por qual caminho você vá. Disse o Gato.

Quando se trata da "vida da cidade", é indispensável saber aonde se quer chegar, para se seguir no caminho certo. Com isso,

destacamos aqui a grande importância do planejamento urbano para a organização da cidade. É com o planejamento que se torna possível estabelecer objetivos e traçar caminhos para alcançá-los, pois para quem não sabe aonde quer chegar, qualquer caminho serve. Souza (2002, p. 46) ressalta que:

> Planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.

O ato de planejar envolve tanto a previsão de ações, como, buscar estratégias que reduzam riscos das ações a serem desenvolvidas. Nesse entendimento, o planejamento urbano pode ser compreendido como uma organização de ações no âmbito municipal, que devem ter como objetivo principal promover o bem-estar social, sem exclusões. De acordo com Santos (2006, p. 55):

> O planejamento urbano surgiu como um instrumento de política para enfrentar as transformações sociais, políticas e econômicas derivadas da emergência da sociedade de base urbano-industrial. A crescente urbanização da população e o significativo crescimento demográfico de algumas cidades tornaram necessários políticas públicas de controle do uso do solo urbano, programas habitacionais e demais infraestruturas urbanísticas.

O planejamento urbano, de acordo com Souza (2006, p. 260), "[...] admite ser encarado, em larga medida, como pesquisa social aplicada. O mesmo autor ainda ressalta que "planejar e gerir uma cidade não significa planejar e gerir 'coisas', mas planejar e gerir *relações sociais*" (Souza, 2006, p. 260, grifos do autor).

Ao se conceber o planejamento pautado nas relações sociais, parte-se do pressuposto da necessidade de se envolver a sociedade na elaboração e monitoramento no processo de planejamento. Como defende Magnin (2021), no seu estudo sobre cidadania local e participação em experiências de planejamento, ao se analisar os direitos humanos, coloca que seja garantida a comunicação humana como uma prática social, conseguintemente, "[...] exige, também, a garantia de direitos à participação e, assim, direitos de cidadania política" (2021, p. 174). Para tanto, é importante que o direto de participação seja efetivo, contrariando a construção de planejamentos pautados em uma pseudoparticipação.

Em estudo sobre as perspectivas dos instrumentos democráticos de planejamento e gestão urbana, Antonello (2017) coloca que a Constituição de 1988 criou bases legais para que houvesse participação social no planejamento urbano. A autora ressalta que a Constituição foi capaz de abrir espaço para as práticas democráticas participativas, proporcionando avanço nos mecanismos participativos dentro de uma sociedade heterônoma, o que ganhou força como aprovação do Estatuto da Cidade (2001).

Esses marcos legais podem fomentar a luta para que se conquiste uma participação popular efetiva no planejamento urbano, mesmo nos marcos da sociedade heterônoma, pois "[...] a heteronomia é, sempre, alienação política de uma parte da população, consentida ou arrancada à força" (Souza, 2006, p.70, grifos do autor).

Em relação à questão participativa, Souza (2006) defende a concepção de que a participação popular garante ao planejamento urbano maior eficácia, pois:

> Para os que enxergam a participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisão, acima de tudo e

> antes de mais nada, como um direito básico, abrir mão desse direito significa colocar-se em situação de *tutela*, analogamente à situação de uma criança perante um adulto. Em outras palavras, abdicar do poder de decidir equivale a aceitar ser *infantilizado* (Souza, 2006, p.185).

Nas palavras do autor, fica clara a necessidade da população assumir uma posição ativa, mas, para isso, é preciso que se reverta a "situação de tutela" e que a haja uma luta por uma cidadania local. Como questiona Magnin (2021), essa cidadania não deveria ser vista como um "direito à cidade", como pensando por Henri Lefebvre, nos anos 1960, ou seja, sair da condição de tutela exige rompimento com a situação de conformismo generalizado.

Para tanto, romper com o conformismo generalizado exige conscientização social sobre a importância de se envolver com as demandas sociais, e aqui, especificamente, envolver-se com as questões urbanas. Assim, mesmo com o modelo de democracia representativa que temos no Brasil, um modelo político que, na maioria das vezes, representa as elites e subordina os pobres às suas vontades, é preciso buscar instrumentos de mobilização social para que os indivíduos saiam do conformismo generalizado e passem a atuar efetivamente na sociedade, como forma de fazer com que suas necessidades sejam atendidas.

A luta para se colocar em prática mecanismos que fomentem uma participação popular efetiva demanda um processo social de construção da autonomia, tanto individual como coletiva (Souza, 2006), para se criar as bases que permitam que todo cidadão assuma um papel ativo nas decisões sobre o tema relacionado à vida urbana.

Portanto, de acordo com Souza (2006, p.70), a autonomia individual possibilita que cada indivíduo adulto estabeleça fins para

sua existência e possa persegui-los de modo lúcido em igualdade de oportunidades com outros indivíduos pertencentes à mesma sociedade, para se avançar para uma autonomia coletiva.

Nesse contexto, Antonello (2017) aponta que práticas participativas podem desencadear mudanças político-culturais, uma vez que ocorrerá a mudança direta na visão tanto dos cidadãos, como dos governantes frente à consciência da corresponsabilização, sendo essencial que haja, portanto, práticas de governo transparentes e democráticas, visando o "[...]empoderamento (empowerment) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas" (Souza, 2004, p.27).

Para tanto, a conquista da autonomia individual reverbera na instituição da autonomia coletiva, na qual todos têm suas opiniões respeitadas e valorizadas, uma igualdade efetiva, em que os "indivíduos são educados para a liberdade, a sua própria e a dos outros" (Souza, 2006, p.70). Maricato (2000, p. 178-179) assevera que:

> [...] apesar da história referida e do descrédito, o planejamento urbano é necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano. Não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento. Mas após tanto exercício ideológico em torno do planejamento urbano e dos instrumentos urbanísticos como conceituar este planejamento? Num momento de mudança dos paradigmas do planejamento e da gestão urbana, dados pela reestruturação produtiva, nesta passagem de século, o que pode fazer uma gestão urbana democrática, tendo em vista; crise fiscal e esse quadro de desigualdade, segregação e forte apropriação ideológica dos símbolos representativos da proposta dominante de representação das cidades? Reverter esse rumo buscando desenvolver uma gestão urbana que diminua a desigualdade e amplie a cidadania não

> é tarefa simples nem de curto prazo e nem pode ser empreendida apenas em nível local, por maior que seja a vontade.

Dessa forma, para que o planejamento urbano seja democrático e promova a justiça social, é importante que a gestão urbana incentive e estabeleça mecanismos visando a participação de todos os segmentos da população, garantindo, assim, que todos possam assumir a luta em prol dos seus direitos.

Os mecanismos participativos estão previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001), mas é fundamental refletir sobre o que Leão (2022) afirma a respeito dessa lei federal, a qual gere os princípios do desenvolvimento urbano no Brasil, por conseguinte, do planejamento urbano em escala local.

> [...] oferece enquanto *ferramenta* conquistada, útil como *motivador legal* de ações institucionais – e, por que não, como *meio* para empoderar incidências políticas populares – que venham a conter a sanha do lucro e da retenção especulativa imobiliária urbana [...] (Leão, 2022, p.795, grifos do autor).

Leão (2022) esclarece ainda que a Lei Federal apresenta os meios legais para estimular o "empoderamento popular", mas, para que isso ocorra, a população tem que se apropriar desta Lei, para exigir a realização e revisão dos planos diretores municipais pautados na participação social, além de se mobilizar para seu cumprimento.

Assim, como destacou Maricato (2000), é preciso ir além do local, logo, é importante que existam políticas governamentais, em todos os níveis: municipal, estadual e federal, que atuem no sentido de diminuir as desigualdades sociais e promover a justiça social, pois enquanto o planejamento urbano for instrumento de benefício

para alguns segmentos sociais em detrimento de outros, a cidade continuará a excluir e promover a desigualdade.

Logo, de acordo com Ribeiro e Cardoso (2003, p.111), "[...] o planejamento politizado pressupõe uma nova concepção de plano e gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos". Com isso, percebe-se a necessidade de se instaurar um planejamento urbano menos tecnocrático (modelo de governo mais técnicos) e, sim, mais humanizado, a fim de minimizar os problemas sociais do espaço urbano.

Apresenta-se, desta forma, o planejamento politizado, desenvolvido pelo Estatuto da Cidade, bem como os planos diretores municipais que são regidos pelo primeiro, os quais serão foco da discussão a seguir.

Considerações sobre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal

O Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/2001 foi formulado no sentido de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, os quais dispõem sobre as diretrizes gerais da política urbana, fruto do Movimento pela Reforma Urbana.

A Constituição de 1988 apontou a necessidade de discussão democrática acerca do planejamento e da gestão urbanos. Nesse mesmo viés, mas buscando ampliar a ideia de participação popular, o Estatuto da Cidade, pode ser considerado uma conquista para o reconhecimento legal da participação popular no planejamento urbano. Neste sentido, Antonello (2017, p. 134) ressalta que:

> A referida lei constitui um marco para a política de desenvolvimento urbano, principalmente por trazer em seus pressupostos uma redefinição dos tradicionais Planos Diretores municipais, com vistas a instituir as bases legais para a aplicação

> dos instrumentos democráticos de planejamento e gestão do território urbano, mediante orientação sobre a formulação de Planos Diretores pautados na efetiva participação popular, bem como por reforçar as prerrogativas da gestão democrática.

Com o disposto nos artigos da Constituição Federal, há o embrião da política urbana, em uma perspectiva de ordenamento da cidade e do espaço urbano. A partir disso, os munícipios que se enquadravam no número de habitantes estabelecido entre outros critérios, foram obrigados a elaborar seus planos diretores municipais. Porém, apesar dos planos diretores aparecerem, dentro da legislação federal, em 1988, estes já eram utilizados como instrumento de planejamento urbano brasileiro desde 1930 (Villaça, 2005), contudo, apresentavam um caráter tecnocrático, elaborado sem consulta à população e que atendia (de forma ainda mais expressiva que a atual) os interesses dos capitalistas.

Para Nygaard (2005), o plano diretor foi tornado como instrumento disposto ao Estado, utilizado para ajudar a estabelecer controle ao desenvolvimento urbano, sendo devido, entre outros motivos, à sua abrangência, de tal modo que ele é considerado um influenciador em diferentes setores, tais como o econômico, habitacional, transporte e educacional. Desta maneira, o autor caracteriza esses planos como tradicionais, os quais apresentavam problemas que inviabilizavam sua execução, ocasionando insucessos e inutilidade.

Nygaard (2005, p. 20) destaca alguns pontos que colaboraram para a inutilidade e fracasso dos planos tradicionais:

> a) restrita visão municipal da qual eram elaborados; b) a mínima ou nula participação da população e administração municipal na elaboração destes planos, geralmente contratados

> por consultores externos; c) o desinteresse ou os interesses pessoais de políticos municipais; d) a estrutura do poder formal e informal existente e os problemas organizacionais da administração local; e) as disputas partidárias no âmbito municipal, e muitas outras.

Dentre todos os problemas apontados por Nygaard (2005), a elaboração de planos diretores por "encomenda" a consultores externos, sem a participação da população e da administração locais, apresenta-se como um dos problemas mais sérios, visto que esse plano não representa democraticamente a população.

De acordo Nygaard (2005), no final do século XIX e início do século XX, foram constatados avanços na elaboração dos Planos Diretores, "[...] são iniciados estudos e elaborados planos que enfatizam o saneamento, as vias, a beleza e a expansão da cidade, época em que são realizadas grandes obras de saneamento e de infraestrutura urbana" (Nygaard, 2005, p. 25).

Com o crescimento da população urbana, sobretudo a partir da década de 1950, destacam-se nesse período as contribuições do Padre Lebret (líder do Movimento Economia e Humanismo), e os planos diretores passaram a envolver questões sociais da população urbana.

Como esclarece Nygaard (2005, p. 28):

> Os planos, então, foram ampliando seus objetivos e diversificando seu instrumental de intervenção no espaço. Além das preocupações com saneamento, vias e circulação, passaram a incluir o uso e ocupação do solo, a distribuição de equipamentos e as condições de trabalho, de moradia e de vida da população.

Entretanto, essa visão dos problemas sociais presente no pensamento do Padre Lebret não trouxe uma mudança significativa na elaboração dos planos diretores, uma vez que eles

assentavam-se na doutrina positivista, na qual as necessidades da população poderiam ser quantificadas, por conseguinte, vistas pela ótica do conhecimento racional e não da realidade concreta da população.

Nesse sentido, as ideias passaram a ser tratadas como opiniões, dando-se maior espaço para reflexões científicas acerca do assunto tratado, consequentemente, ocorreu a fortificação da corrente filosófica que defendia a ideia do conhecimento científico como a única forma de conhecimento verdadeiro e real, compreendendo-se a ideologia positivista- cientificista, difundida pela comunidade científica em meados do século XIX.

Essa ideologia, vinculada à visão "progressista" da doutrina *Urbanismo Modernista*, com uma visão completamente voltada ao racional e ordenação do ambiente urbano (ideais difundidos no início do século XX, pelo arquiteto francês Le Corbusier), buscou substituir a situação urbana existente, não compreendida, denominando-a de "caos urbano", trazendo ordenação logística, esquemática e determinística.

Contudo, essa ideia de "caos" foi rebatida por Nygaard, quando ele afirma que "[...]é justamente esta diversidade que reflete com eloquência a complexidade social e a materialização dos inúmeros conflitos de interesse no espaço urbano" (Nygaard, 2005, p. 80).

Conforme Nygaard (2005), para Le Corbusier não poderia haver diferenciação entre regiões, tais como locais mais ricos, pobres, de classe média, entre outros. O correto seria desenvolver a cidade para os homens, buscando igualdade, porém, evidentemente, essa igualdade diverge dos conceitos do capitalismo e consumismo,

bem como não está em conformidade com as capacidades administrativas e econômicas para igualizar todos os setores.

A bases do urbanismo modernista dominaram a elaboração de planos diretores no Brasil, denominados por Nygaard (2005) como tradicionais, mas cabe destacar que com o golpe de 1964 e com o governo ditatorial, ficaram adormecidas quaisquer práticas participativas, pois, de acordo com Souza e Rodrigues (2004, p. 41), nesse período "[...] qualquer tentativa de mudança ou a simples reunião e mobilização de pessoas era vista como um ato de subversão que tinha de ser prontamente destruído". Dessa forma:

> Durante o regime militar o planejamento urbano foi conservador, porque representou a manutenção da ordem econômica e social vigente no Brasil com todas as suas iniquidades, e autoritário, porque as decisões foram tomadas por pequeno grupo de pessoas e imposto à população, às vezes na marra, sem consulta ou consentimento prévio. Seu objetivo era ordenar a cidade de forma que a ação dos diferentes tipos de capitais (principalmente o imobiliário e o industrial) pudesse ser facilitada (Souza; Rodrigues, 2006, p. 42 - 43).

Logo no início do regime militar, em 1964, foram criadas instituições voltadas para o planejamento e o tratamento dos problemas urbanos, o Serfhau (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) e o BNH (Banco Nacional de Habitação). Essas instituições tinham campos de atuação distintos. Souza e Rodrigues (2004, p. 44) destacam que,

> [...] enquanto o primeiro deu suporte técnico para a elaboração dos Planos Diretores [...], o BNH representou uma tentativa, por parte do novo governo de apaziguar os ânimos da população pobre das cidades, facilitando o acesso à casa própria.

Estas instituições não foram bem sucedidas: o Serfhau foi extinto no início da década de 1970 e o BNH teve seu foco desvirtuado, passando a servir aos interesses das pessoas de maior poder aquisitivo, com propostas de negócios mais lucrativos, deixando de lado a oferta de moradias populares. Com esse desvirtuamento, o BNH também não teve um futuro promissor, portanto, nos anos de 1980, a instituição deixou de existir.

Assim, durante o período da ditadura, vários outros programas voltados para o espaço urbano foram aplicados, tais como o Programa de Ação Concentrada (PAC), Plano de Ação Imediata (PAI) e Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), mas todos não obtiveram sucesso, devido à burocracia, insuficiência orçamentária e imposições de regras de planejamento extremamente calculistas com que tratavam a política urbana (Nygaard, 2005).

Logo,

> [...] em meio a essas tentativas e fiascos, talvez o grande símbolo da política urbana do período ditatorial seja a remoção sistemática das favelas, particularmente intensa entre o final dos anos 60 e o começo da década seguinte (Souza; Rodrigues, 2004, p. 45).

Portanto, Nygaard (2005, p. 29) descreve que na década de 1970 e início de 1980, o Plano Diretor consistia em "[...] um instrumento essencialmente técnico, usado pelas administrações públicas municipais para tentar prever e controlar a estruturação e transformação do espaço da vida urbana". Assim sendo, Nygaard (2005, p. 30) afirma que o Plano Diretor concebia o ordenamento físico-espacial de toda área urbana, prometia bem-estar e melhores condições de vida, sendo elaborado por técnicos do espaço físico.

Com o fim do período ditatorial, emergiram novos horizontes para a política urbana, sem, contudo, deixar de existir o planejamento urbano regulatório clássico herdado da ditadura, pautado em normas e leis que regulavam e normatizavam o uso do espaço da cidade.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade (EC), em 2001, o Plano Diretor Municipal (PDM) passou a ser obrigatório a todo município com população superior a 20 mil habitantes[1], entre outros critérios. Todavia alguns tipos de verbas têm a liberação para o município condicionada à elaboração e revisão do plano diretor. Assim, em muitos casos, como o foco da gestão municipal era a liberação de verbas, a prática de replicar os planos diretores conforme o que estabelece o EC passou a ser recorrente, deixando-se, portanto, de atender às reais necessidades deste município e sem, de fato, caminhar no processo democrático.

Partindo do princípio da gestão democrática da cidade, a elaboração do plano diretor deve ser discutida amplamente, para que todos possam dar suas contribuições e fazer com que seus direitos sejam garantidos. Assim, Lacerda et al. (2005, p. 56) destacam que na elaboração do plano diretor municipal:

> [...] é a combinação das dimensões técnica e política: dimensão técnica, à medida que tem de ser respaldado em análises fundamentadas em um conjunto informacional; dimensão política, uma vez que a sua elaboração constitui um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando seus interesses.

Braga (1995) destaca entre outros elementos, a importância de o plano diretor municipal ser elaborado pelos

[1] No Paraná, a Lei 15.229/2006 estabelece que todos os municípios do Estado só poderão requerer recurso financeiro para investir na infraestrutura urbana se tiverem o PDM vigente e atualizado, desconsiderando o número de habitantes.

munícipes, garantindo a plena participação de todos, podendo haver parceria com empresa especializada. Nesse ponto, considera-se importante salientar que a elaboração do plano que não fique circunscrito à empresa de consultoria (planejamento urbano), isto é, que seja exigido no termo de referência de elaboração do plano diretor municipal, a cooperação entre a gestão (representantes do poder municipal) e a equipe técnica da empresa, para se efetive uma parceria na realização do diagnóstico técnico (leitura técnica) e a leitura comunitária.

O resultado será um produto técnico sobre a realidade do município, o qual pode ser transformar em lei, cujo objetivo será o desenvolvimento urbano assentado nos princípios do Estatuto da Cidade (2001).

Neste aspecto, tem-se, portanto, a importância da participação popular e o exercício da cidadania, discutidos no próximo tópico.

Lançando luz sobre participação popular e cidadania

Em uma sociedade marcada pelo "conformismo generalizado", a participação popular é algo a ser incentivado, para que a população reconheça a sua importância e para a visibilidade e garantia de direitos de todos. Herbert de Souza (1996, p.64) define definição de participação, enfatizando que:

> Participação é um dos cinco princípios da democracia. Sem ela, não é possível transformar em realidade, em parte da história humana, nenhum dos outros princípios: igualdade, liberdade, diversidade e solidariedade. Falamos aqui de participação em todos os níveis, sem exclusão prévia de nenhum grupo social, sem limitações que restrinjam o direito e o dever de cada pessoa tomar parte e se responsabilizar pelo que acontece no planeta. Em resumo, cada um de

> nós é responsável pelo que acontece nas questões locais, nacionais e internacionais. Somos cidadãos do mundo e, portanto, corresponsável por tudo o que ocorre. A única forma de transformar este direito em realidade é através da participação.

A participação popular está relacionada ao sentimento de pertencimento a um determinado coletivo, logo, pode ser entendida como condição iniludível para a conquista e a garantia de direitos. Assim, Lilian Celiberti (2005, p. 56) afirma que "[...] a participação é uma forma de viver a democracia e ela abarca as práticas anômalas e subversivas que vivem no plano subjetivo e pessoal, aquelas coisas que fazem as formas de sentir e amar, as formas de viver e criar comunidade".

Seguindo nesse mesmo pensamento, Freire (1983, p.35) destaca que "[...] quando o homem compreende a sua realidade, pode levantar hipóteses sobre o desafio dessa realidade e procurar soluções". Logo, quando o cidadão passa a analisar sua realidade e questioná-la de forma consciente, surge a eclosão do sentimento da vontade de participação, o que reverbera no exercício mais efetivo do ideal democrático: todos os cidadãos têm os mesmos direitos e deveres.

De acordo com Mateos (2011, p. 32)

> As origens de uma certa tradição de participação popular no Brasil remontam à colonização portuguesa e às práticas da esquerda da Igreja e da esquerda em geral. O Conselho Nacional de Saúde, da década de 1950, é o mais antigo a ter representantes da sociedade civil que, durante longos períodos, foram escolhidos pelo governo entre entidades e personalidades.

Vale retomar que, durante o regime totalitário no Brasil, toda e qualquer manifestação de participação popular era abortada devido à imposição dos governos militares que faziam com que o

povo fosse obediente e submisso ao que era imposto, perseguindo, torturando, exilando todo e qualquer cidadão que tentasse se rebelar contra o sistema.

Na década de 1980, mesmo durante o governo militar, a busca pela liberdade passa a ser mais intensa na sociedade brasileira. Com isso, movimentos populares contra o regime governamental e que buscavam por garantias de direitos básicos dos cidadãos começam a ganhar força. Nesse sentido, Mateos (2011, p. 32) esclarece que:

> A participação deu um salto na década de 1980, quando diferentes setores da sociedade se mobilizaram pela defesa de seus interesses, multiplicando comitês de fábrica, de bairro, de luta contra a carestia, além das comunidades eclesiais de base. Nessa época tem início o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Luta por Eleições Diretas. Essa ampla mobilização origina várias formas de participação local, com destaque para a experiência do orçamento participativo, implementada em Porto Alegre a partir de 1989 e, posteriormente, estendida para 192 cidades, nem todas administradas pelo PT.

A Constituição Federal de 1988 foi uma conquista para a democracia brasileira. Ela marcou o fim de um governo de repressão e opressão, trazendo a esperança de uma sociedade mais justa e igualitária.

Em seu preâmbulo, quando trata da instituição do Estado Democrático, a redação da Constituição Federal de 1988 aponta que a função do Estado Democrático é:

> [...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Logo no Art. 1º, Parágrafo único, buscando assegurar o princípio democrático, a redação da Lei Magna aponta que "todo o poder emana do povo". Com isso, é dado ao povo brasileiro a garantia de participação efetiva na vida pública, podendo deliberar ativamente em todas as decisões. Contudo, não podemos deixar de enfatizar que mesmo com a promulgação da Constituição, os movimentos sociais na luta pela garantia de direitos e a liberdade de expressão, nem sempre foram vistos com bons olhos por uma parcela da sociedade. Ressalta-se, portanto, que esta luta ainda está viva, tendo em vista a desigualdade socioespacial que marca o território nacional, seja no rural ou no urbano.

Nessa linha de pensamento, Carvalho Junior e Silva (2017) apresentam a participação popular como elemento que se faz necessário para que o Estado Democrático seja realmente constituído. Nas palavras dos autores:

> Um dos pontos que precisa ser enfrentado na construção de um verdadeiro Estado Democrático é a participação popular. Na realidade brasileira é fácil constatar que o cidadão olha com desconfiança para a seara política. Essa realidade fática vai chocar-se com um texto constitucional que pretende uma cidadania inclusiva e de participação popular. Logo, à medida que ocorre um distanciamento do povo, da parte sufragante da população, da participação política, à medida que o cidadão se vê reduzido à moeda de troca por voto, os fundamentos constitucionais do Estado Democrático experimentam uma erosão (2017, p. 57).

A participação popular tem a premissa de ser o instrumento que afirma o exercício do Estado Democrático de Direito. Para tanto, é indispensável que a população reconheça a importância e a necessidade da atuação nas demandas sociais, portanto, é preciso que saiam da zona de conforto (conformismo

generalizado), que deixem de "enxergar com óculos alheios" e sejam protagonistas na sociedade.

Dessa forma, Carvalho Junior e Silva (2017, p. 59) afirmam a necessidade de haver um amplo debate sobre o princípio democrático garantido pela Constituição de 1988, para que a democracia "[...] não se torne mera referência literal de um ideal utópico, mas torne-se, cada vez mais, algo palpável na vida do cidadão".

O conceito de cidadania apresenta ambiguidades de tratamento e, muitas vezes, não se apresenta de forma clara. Comumente, o termo é utilizado com referência à vivência em sociedade. De acordo com Lima, Menezes Junior e Brzezinski (2017, p. 2482), a origem da cidadania:

> [...] está ligada ao desenvolvimento das *pólis* gregas, entre os séculos VIII e VII a.C. A partir de então, tornou-se referência para os estudos que enfocam a política e as próprias condições de seu exercício, tanto nas sociedades antigas quanto nas modernas. Mudanças nas estruturas socioeconômicas incidiram, igualmente, na evolução do conceito e da prática da cidadania, moldando-os de acordo com as necessidades de cada época.

O termo cidadania tem uma existência longa, carregada de significados e sentidos, de acordo com o espaço e o tempo, uma vez que:

> Uma origem romana, todavia, marca a edificação da categoria cidadania quando imbuída de um caráter mais jurídico. A palavra latina civis, ainda com uma acepção ligada a cidadão, garantiria os direitos dos nativos – os *indigenatos* – em relação aos estrangeiros. Desse modo, os direitos relativos aos cidadãos/civis relacionam-se ao voto – direito de paz ou guerra, às eleições nas magistraturas, contração de obrigações, constituição de família, ou mesmo quanto à propriedade ou libertação de servos. Na Roma antiga, os termos *gentilis,*

> *patricius e civis* remetiam igualmente à noção de cidadania, denominando uma mesma figura social. Assim, destaca- se que história de Roma atribuía uma noção bastante extensa aos critérios de cidadania, sendo relevante destacar-se que, posteriormente, tais direitos seriam conferidos aos habitantes do império de um modo em geral (Morais, 2013, p. 20909-20910).

Os autores Lima, Menezes Junior e Brzezinski (2017, p. 2482) afirmam que, na atualidade, cidadania diz respeito:

> [...] a condição de acesso aos direitos sociais (educação, saúde, segurança, previdência) e econômicos (salário justo, emprego) que permitem ao cidadão desenvolver todas as suas potencialidades, incluindo a de participar de forma ativa, organizada e consciente da vida coletiva no Estado.

Conforme Gomes (2016), cidadania não diz respeito somente ao voto, mas sim à efetiva participação nas demandas sociais, para que sejam garantidos os direitos de todos os cidadãos, isto é,

> Cidadania não é algo que se resume ao voto. Cidadania diz respeito ao conjunto de modos de agir que ligam os indivíduos e grupos sociais –as cidadãs e os cidadãos como um todo –ao sentido geral de sua vida em sociedade. Esses modos de agir abrangem, certamente, votar e ser votado. Mas abrangem também participar em audiências públicas, participar de Orçamentos Participativos, participar de conselhos dentro do Estado [...] participar de manifestações nas ruas: enfim, participar. Ou seja, tomar parte, fazer parte, sentir-se parte de algo maior que um indivíduo ou um grupo, algo maior que é a própria sociedade (Gomes, 2016, p. 46).

Nesse entendimento, a cidadania é um direito e um dever de todo ser humano. No entanto, sabemos que o exercício efetivo da cidadania nem sempre ocorre como o prometido, pois, ele acaba sendo negligenciado ou, até mesmo, negado à grande parte da população. Assim, para Lima, Menezes Junior e Brzezinski (2017,

p. 2482) "[...] muitas vezes, ser cidadão implica no conceito da própria existência humana com dignidade, direito este negado pelo aparato do Estado àqueles que constituem o próprio Estado".

Na sociedade contemporânea, exercer a cidadania, mais do que ser algo intrínseco de todo ser humano, significa fazer parte das agendas políticas, para que se desenvolvam instrumentos e políticas que promovam a cidadania para o bem comum na sociedade, tendo em vista que a cidadania é um direito inalienável do ser humano.

No entanto, é preciso que ocorra uma educação para a cidadania, com vistas a despertar no ser humano a busca pela garantia dos seus direitos e cumprimento dos deveres, pois refletir sobre conjuntura política, muitas vezes é identificar atitudes que tentam manter as pessoas em situação de tutela e submissão. No tocante a isso, Paulo Freire (1967) afirma que é comum as forças alienantes se unirem para manter os indivíduos em situação de alienação. Nas palavras do autor:

> Daí que coerentemente se arregimentassem — usando todas as armas contra qualquer tentativa de aclaramento das consciências, vista sempre como séria ameaça a seus privilégios. É bem verdade que, ao fazerem isto, ontem, hoje e amanhã, ali ou em qualquer parte, estas forças destorcem sempre a realidade e insistem em aparecer como defensoras do Homem, de sua dignidade, de sua liberdade, apontando os esforços de verdadeira libertação como "perigosa subversão", como "massificação", como "lavagem cerebral" — tudo isso produto de demônios, inimigos do homem e da civilização ocidental cristã (Freire,1967, p. 36, grifos do autor).

Percebe-se que se faz necessário estabelecer canais de diálogo em toda a sociedade, com vistas a aclarar o verdadeiro sentido de ser cidadão e ter sua cidadania respeitada, rompendo

com a atuação intensa das forças dominantes, pois, de acordo com Freire (1967, p 36 – 37), elas se:

> [...] massificam, na medida em que domesticam e endemoniadamente se "apoderam" das camadas mais ingênuas da sociedade. Na medida em que deixam em cada homem a sombra da opressão que o esmaga. Expulsar esta sombra pela conscientização é uma das fundamentais tarefas de uma educação realmente liberadora e por isto respeitadora do homem como pessoa.

Nesse âmbito Fischman e Haas (2012) destacam ser fundamental pensar sobre o sentido e o significado da educação voltada para a cidadania, como forma de promover uma cidadania efetiva. Os autores usam a metáfora apresentada por Lakoff, (2002/2008) para exemplificar as condições do exercício da cidadania, a qual descreve a "nação como família". Assim, a família é apresentada em duas formas: *Pai Severo* e *Pai/Mãe Carinhoso/a*.

Dessa forma:

> Ambos vinculam a família com a nação, o pai com o governo em geral ou autoridades governamentais e os membros da família com os cidadãos. Os entendimentos resultantes das ações e relações apropriadas entre cidadãos e o governo, inclusive autoridades, entretanto, diferem (Fischman; Haas, 2012, p. 449).

No modelo Pai Severo, a figura central é o pai, o qual detém toda autoridade sobre sua família e a sua verdade é a verdade absoluta, não podendo ser contestada. É o pai que sabe o que é o melhor para sua família. Para o Pai Severo, as desigualdades existentes na sociedade são naturalizadas, originadas de uma seleção natural entre melhores e piores, "[...] porque nem todo cidadão possui as mesmas habilidades ou desenvolve igualmente as habilidades que possui" (Fischman; Haas, 2012, p. 449).

Assim, cada vez mais se aprofundam e se naturalizam as desigualdades de participação e acesso da população aos direitos universais, uma vez que no modelo Pai Severo há exclusão e submissão, sendo vistas como naturais do contexto social. Nessa dinâmica, o que se instala na sociedade é uma forma de competição, a qual, de acordo com Fischman e Haas (2012, p. 449), nesse modelo de sociedade, "[...] também, é natural e necessária para determinar quem são os melhores cidadãos paras as novas posições de liderança, um subconjunto de quem está dentro e quem está fora mais em geral". Com isso, os cidadãos tidos como melhores, têm o direito de definir o rumo que os demais deverão seguir, sem que haja questionamentos, pois, nessa linha de pensamento, o líder sabe o que é melhor.

Em contradição ao Pai Severo, é proposto o modelo Pai/Mãe Carinhoso/a, que se caracteriza como a figura que preconiza a empatia e o diálogo como instrumentos de construção de uma vida familiar saudável. Nesse sentido,

> [...] a desigualdade é uma pedra no caminho, pois se relaciona à cidadania, educação e democracia. As pessoas deveriam ter oportunidade igual para que o aspecto inclusivo da cidadania fizesse sentido. O grau em que esta desigualdade é natural *versus* socialmente criada é de importância secundária; a sociedade deve empoderar os indivíduos para permitir que ocorram competições verdadeiramente justas (Fischman; Haas, 2012, p. 449).

Destarte, o que se tem no modelo Pai/Mãe Carinhoso/a é a concepção de uma sociedade menos desigual, que busca dar possibilidades igualitárias para todos os cidadãos, procurando estabelecer a equidade social. Assim, Fischman e Haas (2012, p. 450) apontam que:

> A equidade é compreendida como a distribuição de recursos com base na necessidade, para que as pessoas que começam com menos capacidade econômica, social e política recebam apoio adicional para que consigam participar mais justamente junto com os que começam com mais.

Percebe-se que no modelo Pai/Mãe Carinhoso, o sentido e o significado da cidadania encontram solo fértil para se desenvolver, uma vez que é dado a todos os cidadãos os mesmos direitos de participação.

Para tanto, o exercício real da cidadania está intimamente relacionado com a conjuntura política, pois quando se tem representantes que reconhecem a necessidade de tratar todos os cidadãos com isonomia, há avanços na garantia do direito de participação nas demandas públicas. Nesse ponto, sobressai a importância da participação cidadã na elaboração dos planos diretores municipais, os quais visam um planejamento e gestão urbanos voltados para o direto a cidade e que consigam concretizar os princípios que norteiam o Estatuto da Cidade (2001), particularmente, o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, no intuito de transformar as cidades excludentes, que marcam a realidade brasileira, em cidades inclusivas.

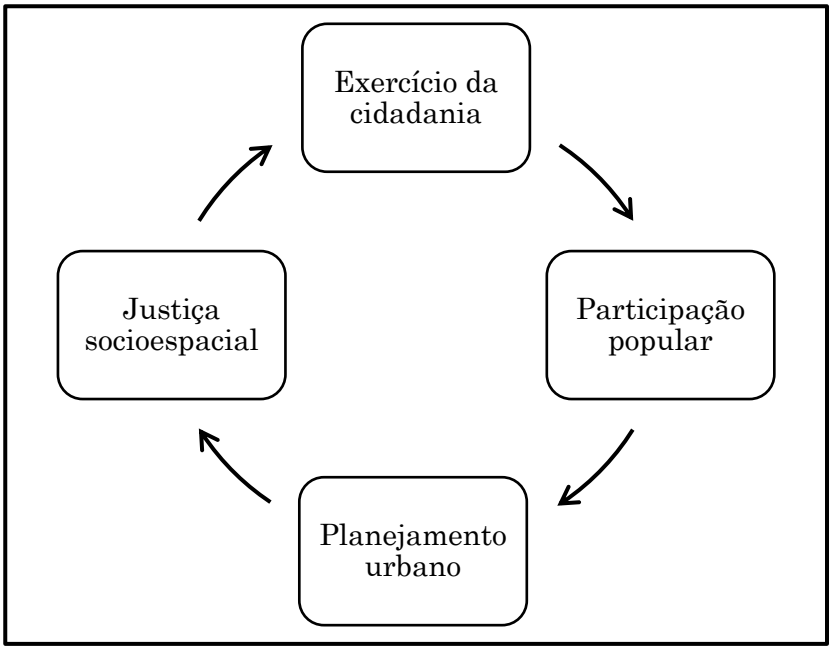
Considerações finais

É indispensável estabelecer estratégias para que haja uma busca constante para combater as imposições das classes dominantes sobre as classes menos favorecidas, para que estas se libertem do conformismo e busquem a autoafirmação enquanto cidadãos de direitos a serem garantidos.

Nesse sentido, o exercício da cidadania pode auxiliar a (re)pensar o espaço urbano em todas as suas dimensões: na marginalização das classes menos favorecidas economicamente, nos privilégios das classes mais altas, nas injustiças de acesso aos bens de uso coletivo (parques, praças, entre outros), ou seja, possibilita o pensamento crítico sobre a fragmentação do tecido sociopolítico-espacial e faz florescer a vontade de atuação mediante a participação no planejamento e gestão urbanos, cujo processo está sintetizado na figura 2.

Considera-se que, para a garantia do princípio democrático, é preciso haver o exercício da cidadania por meio da participação popular nas discussões sobre o planejamento urbano, possibilitando, assim, a justiça socioespacial. No caso, ressalta-se o planejamento urbano, pois é foco desta análise, mas se defende a necessidade de se estabelecer mecanismos de participação social em todas as esfera da gestão pública voltadas para a elaboração de políticas públicas setoriais de forma permanente, visando o controle social que possa possibilitar a luta pela justiça socioespacial, entendendo que essa luta é um processo inacabado da luta permanente dos oprimidos pelos seus direitos negados na produção social do espaço urbano.

Figura 2: Democratização do Planejamento Urbano



Fonte: Os autores, 2024.

Assim, como destaca Freire (2017), cabe aos oprimidos, buscar formas/estratégias de libertação dessas condições impostas pela sociedade classicista, que exclui e não dá visibilidade a todas as pessoas da mesma forma, uma vez que, nas palavras do autor, "A liberdade, que é uma conquista, e não uma doação, exige uma permanente busca. Ninguém tem liberdade para ser livre: pelo contrário, lutar por ela precisamente porque não a tem" (Freire, 2017, p.22).

Diante disso, reforça-se a ideia de que o espaço urbano precisa ser entendido e pensado a partir da coexistência de uma multiplicidade de sujeitos que têm anseios distintos e precisam ter seus direitos resguardados: de moradia, de lazer, de acessibilidade, entre outros. Por conseguinte, reforça-se a importância de um planejamento e gestão urbanos democráticos para a construção de

um espaço urbano que vise a inclusão e crie os alicerces para o direito à cidade para os excluídos que produzem o espaço urbano no cotidiano, que hoje já existe, mas de forma precária.

Referências

ANTONELLO, I. T. Perspectivas dos instrumentos democráticos de planejamento e gestão do território urbano: as formas de participação da sociedade. **Ra' e Ga**, v.42, pp. 133 - 148, dez./2017.

ARAÚJO, J. A. Sobre a cidade e o urbano em Henri Lefebvre. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 31, pp. 133 - 142, 2012.

BRAGA, R. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento**, Faculdade de Ciências e Tecnologia-Unesp, Presidente Prudente, v.1, nº 1, p.15-20, ago. 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CARLOS, A. F. **Espaço-tempo na metrópole:** a fragmentação da vida cotidiana. São Paulo: Contexto, 2001.

CARROLL, L. **Alice no País das Maravilhas**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

CARVALHO, S. H. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, nº 4, p.130-135, 2001.

CARVALHO JUNIOR, N. dos R.; SILVA, J. B. Democratizar a democracia: participação popular como meio de superação dos obstáculos a consolidação democrática no Brasil. **Revista Húmus**, Maranhão, v. 7, nº 20, pp. 55-74, 2017.

CELIBERTI, L. Atores, práticas e discursos da participação. In: TEIXEIRA, A. C. C., org. **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, p. 51-58, 2005.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo, Ática, 1989.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (Org.). **A produção do espaço urbano:** agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2017.

FISCHMAN, G. E.; HAAS, E. Cidadania. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, nº 2, pp. 439-466, maio/ago. 2012.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, P. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia**: Saberes necessários à prática educativa. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2017.

GOMES, D. F. L. Fundamentação em Direitos Humanos e Cidadania. **Coleção Cadernos de Direitos Humanos: Cadernos Pedagógicos da Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais** - EFDH, Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2016.

LACERDA, N. et al. Planos Diretores Municipais. Aspectos legais e conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.7, nº 1, maio de 2005.

LEÃO, M. Estatuto da Cidade: ensaio sobre a busca por sua efetividade. In: PERES, L. F. B. (Organização). **Confrontos na Cidade**: luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade. Florianópolis: Arquitetura & Urbanismo/UFSC; Instituto Cidade e Território/IT Cidades, 2022, p. 791-805. Disponível em: https://lda.ufsc.br/. Acesso em: 04 mai 2024.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2019.

LENCIONE, S. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **GEOUSP - Espaço e Tempo,** São Paulo, nº 24, pp. 109 - 123, 2008.

LIMA, M. E.; MENEZES JUNIOR, A. da S.; BRZEZINSKI, I. Cidadania: sentidos e significados. **XIII Congresso Nacional de Educação – EDUCERE**, Curitiba, pp. 2481-2494, ISSN 2176-1396. 2017.

MAGNIN, C. Cidadania local e a volatilização do político examinadas através de exemplos de participação em propostas de planejamento urbano. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, *[S. l.]*, v. 21, n. 1, p. 172–185, 2021. DOI: 10.15448/1984-7289.2021.1.38668. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/civitas/article/view/38668. Acesso em: 04 mai 2024.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília (org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. Disponível em: https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf. Acesso em: 15 mar 2024.

MATEOS, S. B. Participação Popular - A construção da democracia participativa. **IPEA - Desafios do desenvolvimento,** Brasília, Ano 8, Edição 65, pp. 17 - 33, 2011.

MORAIS, I. A. A construção histórica do conceito de cidadania: o que significa ser cidadão na sociedade contemporânea? **XI Congresso Nacional de Educação – EDUCERE**, Curitiba, pp. 20908-20922, 2013.

NYGAARD, P. D. **Planos Diretores de cidades.** Discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

RIBEIRO, L. C. Q., CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2003.

SAMPAIO, R. dos S. A favor da metrópole, contra a metrópole: uma perspectiva lefebvriana da contrarrevolução urbana. **Revista GEOgrafias**, v.29, n.1, pp. 121-141. 2021

SANTOS, A. M. S. P. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, v.01, nº 01, pp. 51-94, 2006.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), p.27-41, 2004. DOI:<https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200004>. Acesso em: 25 de mar de 2024.

SOUZA, H. de. Democracia e Cidadania. In: RODRIGUES, C. (Org.). **Democracia**: cinco princípios e um fio. 2.ed. São Paulo: Moderna, 1996. (Coleção Polêmica)

SOUZA, M. L. de. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade.** Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 6ª edição. 2002.

SOUZA, M. L. de; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo, 2005. Disponível em:<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf>. Acesso em 28 de fev de 2024.

Submetido em: 15 de abril de 2024

Devolvido para revisão em: 02 de maio de 2024

Aprovado em: 12 de maio de 2024

DOI: https://doi.org/10.62516/terra_livre.2023.3468

COMO CITAR:
DE CARVALHO NETO, F. M.; ANTONELLO, I. T.; VEIGA, L. A. Reflexões teóricas sobre planejamento urbano e cidadania. **Terra Livre**, São Paulo, ano 38, v.2, n. 61, jul.-dez. 2023, p. 17-56. Disponível em: https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/3468. Acesso em: dd/mm/aaaa.