

A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS

João Aparecido Bazolli ¹

Resumo: Este estudo requereu esforço para compreender a crise urbana do País sob a perspectiva da impotência do estabelecimento de uma pauta social voltada para a organização espacial urbana de maneira equânime e integradora. A análise de cenário mostrou a necessidade da aplicabilidade da política nacional urbana como orientadora e coordenadora de esforços nos vários níveis de governo. A metodologia aplicada ao estudo foi a de investigação dos instrumentos contemporâneos de gestão de cidades à luz da política nacional e outros planos de desenvolvimento urbano. A partir de revisão bibliográfica e atividades de campo, objetivou-se comprovar a judicialização da política urbana. Concluiu-se com o estudo que a gestão de cidades, a qual deveria se utilizar dos instrumentos que possibilitem a concretização das estratégias e objetivos para realização do planejamento sustentável das cidades de maneira mediadora, recorre ao judiciário para as soluções dos problemas de disputa do espaço urbano.

Palavras-chave: Gestão de cidades; Instrumentos contemporâneos; Participação popular; Plano-Diretor; Políticas públicas

INTRODUÇÃO

¹ Doutor em Geografia (UFU). Mestre em Ciências do Ambiente (UFT). Graduado em Direito. Professor Adjunto da Universidade Federal do Tocantins no Curso de Direito e no Programa de Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos (UFT). Integrante do grupo de Pesquisa/Cnpq: Cidade e Meio Ambiente e do grupo Estudos em Política Pública Ambiental e Sustentabilidade. Membro do Núcleo de Estudos Urbanos e das Cidades (Neucidades/UFT).



Este estudo buscou compreender a crise urbana do País calcada na falta de organização espacial urbana de maneira equânime e integradora e na ausência da ação do Poder Público que deveria aplicar a política nacional urbana como orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos nos vários níveis de governo.

A gestão de cidades requer a existência de instrumentos que possibilitem a concretização das estratégias e objetivos para realização do planejamento sustentável das cidades. Os instrumentos de gestão são os mecanismos e as ferramentas que poderiam ser utilizadas pelo Poder Público durante o processo e a sua prática administrativa e, de modo geral, estão previstos na própria Legislação que estabelece o regime jurídico da gestão. Assim, esses instrumentos são recomendados na boa prática de planejamento, mas ainda visto com indiferença pelo Poder Público, que, por motivação política ou por incapacidade técnica, deixa de aplicá-los.

Entre os principais instrumentos de gestão de cidades destacam-se: Agenda 21; Metas do Milênio; Planos e Políticas Nacionais; Planos e Políticas Setoriais; Planos e Políticas de Ordenamento do Território; Planos Municipais. A importância da aplicação desses instrumentos de gestão na busca da cidade sustentável será discutida, sucintamente, neste trabalho.

A metodologia aplicada pelo estudo foi a investigação dos instrumentos contemporâneos de gestão de cidades à luz dos planos nacionais e locais, na área de desenvolvimento urbano, por meio de revisão bibliográfica e de atividades de análise de reuniões do Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Concluiu-se que os instrumentos de gestão existentes para a concretização das estratégias e objetivos de um planejamento sustentável das cidades não são aplicados na prática administrativa em razão de interesses políticos e econômicos. Nesse viés, os conflitos das disputas do espaço urbano que de-

veriam ocorrer no campo da mediação, com a efetiva participação popular por meio de audiências públicas, são judicializados. Dessa maneira, o trabalho revela a resistência pelo Poder Público em realizar a divisão justa da cidade, preconizada pela nova ordem urbanística, a qual está sendo contraposta pela sociedade, que, ao não se lhe conceder o espaço legítimo de debate – audiência pública –, tem conseguido impedir as ações contrárias ao interesse público, recorrendo ao Poder Judiciário.

1. A AGENDA 21 E AS METAS DO MILÊNIO

A Agenda 21 Global resultou da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Foi elaborada a partir de compromisso estabelecido na Carta da Terra (documento oficial da Conferência) como um plano de ação a ser tomado nos níveis global, nacional e local, por organizações das Nações Unidas, governos e grupos locais, nas diversas áreas. Esse processo de participação traduz a tensa relação entre a espécie humana e a natureza, na sua pretensão de buscar o equilíbrio por meio do crescimento econômico duradouro, tendo como espinha dorsal o desenvolvimento sustentável.

Essa proposta inovadora de planejamento consensual de quatro seções, quarenta capítulos e mais de 2,5 mil recomendações práticas foi concebida num processo participativo de dois anos de debate e entendida como modo de construir a sustentabilidade, neste sentido destaca Novaes:

A Agenda 21 não é apenas um documento. Nem é um receituário mágico, com fórmulas para resolver todos os problemas ambientais e sociais. É um processo de participação em que a sociedade, os governos, os setores econômicos e sociais sentam-se à mesa para diagnosticar os problemas, entender os conflitos envolvidos e pactuar formas de resolvê-los, de modo a construir o que tem sido chamado de sustentabili-

dade ampliada e progressiva ².

A essência da Agenda 21 Global está no conceito de desenvolvimento sustentável, fundamentado em cinco pilares: sustentabilidade social, ambiental, territorial, econômica e política, acrescidas à sua análise as dimensões: cultural e ecológica. Trata-se de um processo de transformação de orientação do desenvolvimento tecnológico e mudança institucional, que se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas, o “duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual, e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras”³ compelidas a trabalhar em escalas múltiplas de tempo e espaço.

Porém, o conceito usual de desenvolvimento sustentável foi dado pela Comissão Mundial da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), já em 1987, no documento *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum), conhecido por Relatório Brundtland, traduzido em “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”⁴.

A Agenda 21 Brasileira foi elaborada dentro dos conceitos da Global, por meio de amplo processo de estudos, consultas e debates, promovidos pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS) e por um colegiado de alto nível, constituído por representantes do governo e da sociedade. Esse processo foi conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente.

² NOVAES, W. *Agenda 21: um novo modelo de civilização*. In: TRIGUEIRO, C. Meio ambiente no século 21. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 49.

³ SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 15.

⁴ NOSSO FUTURO COMUM. *Comissão Mundial da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. 430 p. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em: 30 ago. 2012. p.9.

Nesse sentido, a Agenda 21 Brasileira, embora com desprestígio entre os municípios brasileiros, busca exercer seu importante papel de fomentadora de concepção e execução de uma nova geração de políticas públicas, a qual objetiva reduzir as desigualdades e discriminações sociais no País. Afinal, não pode haver desenvolvimento enquanto houver iniquidades sociais crônicas, nem se as formas de uso dos recursos ambientais no presente comprometerem os níveis de bem-estar das gerações futuras.

Nesse debate sobre cidades sustentáveis, é indispensável introduzir as Metas do Milênio. Durante a realização da Cúpula do Milênio, reunião promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova York, em oito de setembro de 2000, líderes de cento e oitenta e nove países firmaram um pacto. Desse pacto, cujo foco principal era o compromisso de combater a pobreza e a fome no mundo, nasceu o documento chamado Declaração do Milênio, conhecido como Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM). Ficou, assim, estabelecido como prioridade eliminar a extrema pobreza e a fome do mundo até 2015.

Interessante destacar que os municípios brasileiros não integraram o debate entre a Agenda 21 e os Objetivos e Metas de Desenvolvimento do Milênio, embora sejam dois instrumentos que se articulem e se complementem para a consecução do desenvolvimento sustentável – ambos aprovados e adotados pela comunidade dos Estados-membros que compõem a Organização das Nações Unidas (ONU). A Declaração propôs compromissos concretos que, se cumpridos nos prazos fixados, segundo os indicadores quantitativos que os acompanham, deverão melhorar o destino da humanidade neste século. Essa declaração menciona que os governos "não economizariam esforços para libertar nossos homens, mulheres e crianças das condições desumanas da pobreza extrema"⁵, e as ações seriam

⁵ Nações Unidas. *Declaração da Cúpula do Milênio das Nações Unidas*. Centro de

monitoradas pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma medida comparativa que engloba três dimensões: riqueza, educação e expectativa média de vida.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são oito: erradicar a pobreza extrema e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Esses objetivos seriam atingidos por meio da realização de ações específicas, para atingir dezoito metas, cujo cumprimento poderia ser acompanhado pelo conjunto de quarenta e oito indicadores, propostos por especialistas de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Embora a Agenda 21 e os Objetivos e Metas de Desenvolvimento do Milênio mantenham estreita sintonia em suas prioridades, ao repercutir os temas essenciais para a sustentabilidade do desenvolvimento: meio ambiente e combate à pobreza, não são objetos de transversalidade nas políticas de governo brasileiro, que somente alcançou parte das metas até 2010 atribuídas aos programas de transferência de renda (bolsa família)⁶.

A Agenda 21 e as Metas do Milênio estabeleceram princípios a serem cumpridos, pelo Poder Público, nas três esferas de governo. Mas por razões políticas e econômicas, em regra geral, esses compromissos não são observados, com gravame de serem comumente ignorados. Não se verifica nas atividades

Informações das Nações Unidas. Nova York, 2000. <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em 02 abr. 2013

⁶ MONITOR TRACK LEARN SUPPORT (MDG). *The Millennium Development Goals (MDGs): the national authorities have produced three national monitoring reports..* New York: MDG, 2007. Disponível em: <http://www.mdgmonitor.org/country_reports.cfm?c=BRA&cd=76>. Acesso em: 30 ago. 2012

de planejamento e desenvolvimento urbano, realizadas pelo Poder Público Municipal, o debate sobre esses princípios, na contramão de direção à cidade sustentável.

Uma das tarefas básicas concretizadas nos princípios da Agenda 21 e das Metas do Milênio é a busca do equilíbrio com a adoção do princípio da abordagem preventiva entre o desenvolvimento de áreas urbanas, o meio ambiente e o sistema global de assentamentos para a obtenção de um mundo urbanizado sustentável. As ferramentas para a obtenção de um desenvolvimento fisicamente mais equilibrado incluem não só políticas urbanas e regionais específicas e medidas jurídicas, econômicas, financeiras, culturais, entre outras, mas também métodos inovadores de planejamento e projeto de desenvolvimento, revitalização e gestão das cidades.

Portanto, municipalizar a Agenda 21 e as Metas do Milênio é uma tarefa que requer o engajamento coletivo da sociedade. Cabe ao gestor local e à sua equipe técnica incentivar a participação de representantes da sociedade civil, do Poder Público, das universidades, garantindo, no processo, a presença dos grupos mais vulneráveis. Não é uma tarefa fácil, mas necessária para que haja avanço no debate sobre as questões da cidade.

2. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTATUTO DA CIDADES COMO INDUTORES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 deu ao Plano-Diretor o *status* de instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e transferiu ao Poder Público Municipal a responsabilidade pela garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, que regulamentava o artigo 182 da Constituição Federal, embora avançado para a realidade latino-americana, na visão de Quinto Ju-

nior⁷, se comparado às experiências europeias, está ao menos com um século de atraso, considerando-se o uso dos instrumentos urbanísticos, o qual possibilita regular socialmente o mercado imobiliário e estabelecer mecanismos de compensação social por meio da política urbana.

A referida Lei rege as questões da ordenação do território e da participação comunitária e objetiva, no seu bojo, promover a inclusão social. Estabelece, também, as regras referentes ao uso, à ocupação do solo urbano e ao controle da expansão do território urbano, e propõe a definição da função social da cidade e da propriedade, especificada no Plano-Diretor Participativo.

Entre as medidas indutoras para cumprimento da função social da propriedade e da cidade, destacam-se: a possibilidade de desapropriação do imóvel não utilizado ou subutilizado; a usucapião de imóvel urbano; a outorga onerosa do direito de construir; as operações consorciadas, com estabelecimento de parceria entre os setores público e privado; a transferência do direito de construir; o impacto de vizinhança; a preempção e o direito de superfície.

3. A JUDICIALIZAÇÃO DO TRATAMENTO DA POLÍTICA URBANA

A crise urbana no País mostrou a necessidade da aplicação da “política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil”⁸.

⁷ QUINTO JUNIOR, L. D. P. *Nova legislação urbana e os velhos fantasmas*. Revista Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a11v1747.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2012.

⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, 2004. 85 p. Disponível em:

A estruturação dessa política nacional urbana se deu a partir das Conferências das Cidades, em âmbito municipal e estadual, e da Conferência Nacional das Cidades, em 2003. Nessas conferências, foram discutidas as proposições que culminaram na incorporação ao documento final às resoluções, princípios e diretrizes desses encontros.

A construção democrática prosseguiu na preparação e realização das conferências bienais que se seguiram, com encontros municipais, estaduais e debates dos vários segmentos envolvidos com o desenvolvimento urbano, como: movimentos sociais, empresários, parlamentares, universidades, centros de pesquisa, Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos e entidades profissionais.

O desenvolvimento urbano poderia ser definido como a expressão ligada à modernização da cidade e à transformação do espaço urbano para adaptá-lo à modernidade. Esse desenvolvimento deveria promover a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida (bem comum), na perspectiva da diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Nesse contexto, ressalta-se que a democratização do País avançou no campo da gestão urbana, especialmente pelo reconhecimento da Carta Magna do direito à moradia e à cidade, e na incorporação dos mais pobres como objeto de políticas urbanas. No entanto, a prática não tem concretizado o debate sobre a agenda de um novo ordenamento territorial como componente fundamental de um projeto de desenvolvimento.

A busca do estabelecimento de uma nova cultura objetiva edificar um espaço público participativo de resistência à privatização da esfera pública e de fazer transformações por meio de pactos. A política de desenvolvimento urbano tem como objeto o espaço socialmente construído, com o recorte em torno dos

temas estruturadores do espaço urbano e de maior impacto na vida da população. Maricato discorre assim sobre o tema:

Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações⁹.

A cidade não é neutra e deve ser vista como uma força ativa, ferramenta eficaz para gerar empregos e renda e produzir desenvolvimento. Esse fato mostra a necessidade de superar os desafios de uma política nacional urbana, ainda com pontos críticos que merecem reanálise, objetivando o avanço das ações em escala local, como: a promoção de um planejamento territorial integrado, inter-relacionando todas as escalas; o estabelecimento de formas institucionais de participação e controle social, essencialmente a atribuição de caráter deliberativo aos Conselhos Municipais; a elaboração de um sistema unificado de informações que articule as três esferas de governo, para o monitoramento e avaliação da política; estabelecimento de fontes estáveis e permanentes de recursos financeiros nos três níveis de governo.

Partindo dessa linha de pensamento, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), no campo habitacional, considerou a necessidade da criação da Política Nacional de

⁹ MARICATO, E. Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, São Paulo, n. 12, p. 211-220, fev. 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf.> Acesso em: 5 ago. 2012. p.215.

Habitação (PNH), como um novo modelo de organização institucional e com os seguintes componentes: a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, a regularização fundiária sustentável, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

A Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades, se constituiu como elemento básico da política fundiária de implementação dos Planos-Diretores Municipais para garantir a função social da propriedade, a regularização fundiária de interesse social e a revisão da Legislação Urbanística e Edilícia, pelo seu papel estratégico de possibilitar o acesso à terra urbanizada.

Assim, foi elaborada sob esses princípios e as diretrizes, tendo como meta principal garantir à população, especialmente à de baixa renda, o acesso à habitação digna. Para a implantação dessa política, considera-se fundamental, a fim de atingir seus objetivos, a sua integração com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

A sua construção se deu a partir de um arcabouço conceitual qualitativo com a finalidade de fundamentar seus argumentos, de estruturar ações concretas no campo da habitação e, como consequência, promover a integração entre os agentes de atuação na sua implementação, como se observa nesse excerto:

Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática, a Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social¹⁰.

Nessa análise de políticas e planos, conclui-se que as ci-

¹⁰ BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, 2004. 85 p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/biblioteca-snpu>>. Acesso em: 16 ago. 2012. p.29.

dades brasileiras vivem também um momento de crise da mobilidade urbana, que exige mudança de paradigma, talvez de forma mais radical do que outras políticas setoriais. Trata-se de reverter o atual modelo de mobilidade, integrando-a aos instrumentos de gestão urbanística, subordinando-se aos princípios da sustentabilidade ambiental e voltando-se decisivamente para a inclusão social.

A Mobilidade Urbana é um dos mais difíceis desafios que as cidades enfrentam no mundo e, conseqüentemente, serão vistos futuros investimentos maciços voltados para o setor. Atualmente, segundo o Relatório *Future of urban mobility*¹¹, 64% do total de viagens são feitas dentro de áreas urbanas, e essas viagens deverão triplicar até 2050. Portanto, a capacidade de inovar é fundamental e deve ocorrer de forma rápida, conveniente e com pouco impacto ambiental, embora a maioria dos sistemas de mobilidade urbana no Brasil se mostre hostil à inovação, por razões econômicas e políticas.

A Mobilidade Urbana Sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, por meio da priorização dos modos não motorizados e coletivos de transportes, de forma efetiva, que não gerem segregações espaciais, socialmente inclusivos e ecologicamente sustentáveis.

As políticas de uso e ocupação do solo, com foco na mobilidade urbana, deveriam induzir à formação de uma cidade mais compacta e sem vazios urbanos, onde a dependência dos deslocamentos motorizados fosse minimizada. Mas os dirigentes públicos, reiteradamente, por pressões do setor econômico, expandem as cidades ao entorno, gerando quantidade expressiva e inaceitável de terrenos urbanos ociosos em bairros conso-

¹¹ LITTLE, A. D. *Future of urban mobility: towards networked, multimodal cities of 2050*. Boston, 2011. 28 p. Disponível em: <http://www.adlittle.com/downloads/tx_adlreports/ADL_future_of_urban_mobility.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2012.

lidados, dotados de infraestrutura e de acessibilidade privilegiada, que são estocados para fins de especulação e valorização imobiliária, beneficiando exclusivamente os seus proprietários.

Os Planos-Diretores, tradicionalmente, estabelecem diretrizes para a expansão e adequação do sistema viário e para o sistema de transporte público. Incorporar a mobilidade urbana ao Plano-Diretor é priorizar, no conjunto de políticas de transporte e circulação, a mobilidade das pessoas, e não dos veículos; o acesso amplo e democrático ao espaço urbano; e os meios não motorizados de transporte.

Neste viés de debate proposto pelo trabalho voltado para a ocupação racional do espaço urbano, trazemos ao foco a insistente ocupação urbana das áreas de risco, destaca-se que estudos constatam que, no último século, o grave problema dos desastres naturais ocorridos nas cidades produziram danos muito superiores aos provocados pelas guerras. Alguns fatores gerados por crises econômicas refletem negativamente sobre a segurança das comunidades contra desastres, como: deterioração de condições de vida, intensificação das desigualdades e desequilíbrios que provocam o desenvolvimento de bolsões e cinturões de extrema pobreza, no entorno das cidades de médio e grande porte.

Todavia, o Estado tem a obrigação de salvaguardar a população por causa do direito natural à vida e à incolumidade, formalmente reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil. Assim, compete à Defesa Civil a garantia desse direito, em circunstâncias de desastre, além do objetivo constante de reduzir os desastres, em número e intensidade (BRASIL, 2007). Assim a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), originada da Medida Provisória (MP) nº 547, de 11 de outubro de 2011, vem tentando cumprir esse papel.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil tem seu enfoque na redução de desastres por meio de ações de preven-

ção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil, e aponta mecanismos que estabelecem a articulação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e integram a sociedade nas discussões. Entre seus objetivos, destacam-se a incorporação da redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil – entre os elementos da gestão territorial (ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, meio ambiente, infraestrutura) – e do planejamento das políticas setoriais (saúde, educação, recursos hídricos, geologia, mudanças climáticas, ciência e tecnologia) –, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

A velocidade do crescimento das cidades resultou na falta da acomodação espacial da população. As soluções para a questão espacial com o uso de processos arcaicos, como os planejamentos de gabinete e decisões à custa de interesses da classe dominante, mostraram-se ineficazes. Percebe-se, nesse contexto, haver indicação da construção de um novo paradigma, com base no planejamento urbano que objetive o desenvolvimento sustentável das cidades.

Nesse contexto, é importante destacar que, para Silva¹², o Plano-Diretor emergiu da dialética ocupação do espaço e indissociabilidade entre o urbano e o rural. É conhecido como plano estratégico, por traçar objetivos e fixar prazos, estabelecer atividades, e definir sua execução; e, como diretor, por fixar as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.

Mesmo não tendo sido utilizada a melhor técnica para a elaboração dos Planos-Diretores no País, caberia à sociedade exercer a cidadania e fazer valer os preceitos constitucionais. Afirma-se que “Nenhum instrumento é adequado em si, mas depende de sua finalidade e operação. Nenhuma virtualidade técnica substitui o controle social sobre essa prática”¹³.

¹² SILVA, J. A. D. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997.

¹³ MARICATO, E. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p.96.

Pode-se afirmar que os planos urbanos convergem para o ordenamento territorial e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade. Para isso, entre as diretrizes usuais, destacam-se: a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”¹⁴ como principais metas das administrações municipais.

Nota-se que os assentamentos informais são uma realidade em todas as cidades brasileiras, e a necessidade quantitativa atual é de 7,2 milhões de moradias, concentradas nas áreas urbanas e nas faixas de mais baixa renda da população. Esse dado é baseado em um estudo do Ministério das Cidades (2004), definido a partir do Censo de 2000, do IBGE, embora essa quantia possa ser muito superior, caso se considere os assentamentos irregulares com infraestruturas já instaladas, não computadas neste estudo.

A irregularidade fundiária é uma questão estrutural das cidades brasileiras, caracterizada por um desenvolvimento urbano desordenado. Fala-se, com razão, na dimensão acentuada do “problema” da irregularidade no Brasil, chegando-se a percentuais que variam em torno de 40% a 70% do parque imobiliário existente.

A regularização fundiária pode contribuir para a inserção plena do cidadão na cidade e paralelamente viabilizar a sustentabilidade da cidade, porque reduzirão os passivos urbanísticos e ambientais, por meio de projetos que resultem na proteção e recuperação ambiental, como arborização, criação de parques, unidades de conservação e educação ambiental. Ao mesmo tempo, a inserção social dos habitantes deve ser articulada às políticas públicas, por meio da geração de emprego e renda, da

¹⁴ HARADA, K. *Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade. Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: NDJ, 2004. p.41.

participação social nos processos de gestão dessas áreas e de ações que assegurem a permanência dessa população, prevenindo a formação de novos assentamentos informais na cidade, inclusive.

Nesse sentido, a regularização fundiária sustentável deve partir de uma visão integrada, na qual a regularização jurídica, dominial, seja combinada com a regularização urbanística e ambiental.

O gestor público latino-americano, em geral, tem baixa capacidade de governo e se respalda no praticismo rudimentar e superficial, não usa a ciência e a técnica e, por esse motivo, comete inúmeras falhas, dentre elas: a centralização de poder político e administrativo (não dispõe de um método de governo); o descompasso no manejo político em relação à macroeconomia (muito poder político restringe recursos econômicos); e o descuido com os problemas de maior relevância para a população, como transporte coletivo, limpeza pública, atendimento à saúde, dentre outros.

Entende-se que o planejamento normativo usual mostra ineficiência ao combinar elementos como a centralização do Poder Público e o estabelecimento de uma relação entre o sujeito que planeja e um sistema planejado, destituído da capacidade de interferência. Os planos devem ser concebidos a partir de um diagnóstico e sejam frutos de uma análise do comportamento social, mas são concebidos, fundamentalmente, a partir da análise econômica. Observa-se ainda a predominância da visão técnica sobre a visão estratégica e a possibilidade de redizer o futuro com certa exatidão ou calcular um risco probabilístico previamente. Assim, nessa linha de pensamento, o plano se configura de maneira determinística, sem estratégias para lidar com as incertezas e surpresas.

Para Matus¹⁵, um plano construído, mesmo havendo cer-

¹⁵ MATUS, C. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. Tradução de Luís Felipe Rodrigues del Riego. 3ª ed. São Paulo: Fundap, 1996.

to controle, necessita da participação de vários atores, com objetivos cooperativos e conflitivos, condição que possibilita realizar esforço no sentido de mitigar as insuficiências do modelo normativo.

Nesse viés, para a construção de um plano, é necessário reconhecer a existência de mais do que uma explicação (por ser cooperativo e conflitivo), o que implica diversas apreciações da realidade, considerada a complexidade do sistema social. Desta feita, a economia deixa de ser preponderante na explicação da realidade, fator que possibilita a viabilidade política do plano. Portanto, compõe a integração do técnico e do político no âmbito do planejamento, que se configura como uma aposta contra as incertezas.

Dessa maneira, o mesmo autor¹⁶ entende que o Plano Normativo ignora a sua viabilidade de execução quando não estabelece a consulta política entre a equipe técnica de planejamento e a direção política do governo. Então, não cumpre o papel de interação entre o técnico e o político, fator que reforça a sua impraticabilidade. Assim é importante que o plano seja o resultado de uma mediação entre o conhecimento e a ação, que são passos de acumulação de conhecimento para agir. Desse ponto de vista, o planejamento só se completa na ação e, nesse momento em que o plano é testado, é necessário ter mecanismos que permitam adaptá-lo com agilidade para fazer frente às surpresas que surgem durante a sua implantação.

Para conhecer a realidade, é necessário compreendê-la por meio da identificação dos problemas descritos pelos atores, do exame de viabilidade política do Plano e do processo de construção desta viabilidade para as operações não viáveis definidas no momento anterior – uma estratégia para lidar com pessoas e as circunstâncias que rodeiam o jogo social –, e identificar os recursos para a viabilização do Plano. Em suma, deve-se identificar os interesses e valores que os atores sociais

¹⁶ Idem

relevantes conferem às operações do Plano e as possíveis alianças e oposições, com a finalidade de traçar a estratégia que será adotada para viabilizá-lo.

Essa nova concepção de planejamento exige uma mudança radical nas concepções tradicionais, que vai além da análise econômica: produz todo contexto social e político; adota tecnologias compatíveis com a velocidade da mudança das situações reais; enfrenta o problema da incerteza dentro da qual se desenvolve o planejamento; e monta um sistema de análise e acompanhamento do Plano que apoia a tomada de decisões na conjuntura da sua implantação.

O modelo participativo de Plano baseia-se em práticas voltadas para resultados, participação e envolvimento, a fim de contribuir com a possibilidade de construir uma melhoria global. Por exemplo, a democracia é a filosofia política pela qual os brasileiros e diversos outros povos do mundo decidiram se governar.

A escolha das pessoas em contribuir para a construção de uma sociedade justa depende da vontade delas e mostra que a democracia é uma realidade. A mobilização comunitária na defesa do espaço constituiu a forma de ação que mais rapidamente vem se desenvolvendo nos últimos tempos. E talvez seja capaz de estabelecer relação mais direta entre as preocupações imediatas das pessoas e questões mais amplas.

Esse processo oportuniza aos cidadãos a participação na vida pública da cidade, pois, ao se verem envolvidos com os desafios básicos do desenvolvimento, como moradia, desemprego, lixo, água e poluição, têm a tendência de mobilizar recursos para a solução desses problemas e criar uma cultura mais participativa, transparente e responsável.

O desenvolvimento local é o resultado da mediação de interesses entre os atores sociais, políticos e econômicos, e as suas ações devem ser executadas por atores locais¹⁷. O papel

¹⁷ GUMUCHIAN, H. E.; GRASSET, R.; LAJARGE, Y. E. R. *Les acteurs, ces*

do território é fundamental para o desenvolvimento local à medida que gera identidade e estabelece as relações de conflitos a serem mediadas¹⁸.

Esse novo olhar sobre desenvolvimento local possibilita o debate sobre estratégias contrapostas, marco que encadeia a transferência de responsabilidade, retira a exclusividade da administração pública e a distribui entre a sociedade civil, instituições, organizações públicas e privadas e grupos de pressão¹⁹.

Contudo, as mudanças são conquistadas com dificuldade, considerando-se que as relações de poder estejam consolidadas, as pessoas corrompidas e os agentes não reorientem as suas ações, a menos que não tenham perdas. A competição pelos recursos do território cria conflitos entre o mercado e a sociedade, tanto pelo valor de troca como pelo de uso²⁰.

As cidades pequenas e médias, regra geral, têm corpo técnico e político desqualificado, o qual reduz consideravelmente as práticas qualitativas, além de grande parte de o território nacional ainda viver de planejamento de gabinete, fundamentado em posturas coronelistas, impondo modelos inadequados às conjunturas locais, antítese da sustentabilidade urbana²¹.

A disputa pelo território ocorre entre os atores e os agentes interessados no espaço da cidade. De um lado, está o mercado imobiliário, impondo o chamado crescimento econômico, por intermédio de *lobbies*; de outro, a sociedade. Constata-se,

oubliés du territoire. Paris: Anthropos, 2003.

¹⁸ AROCENA, J. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus, 2001.

¹⁹ AMIN, S. *Les luttes pour la terre et les ressources naturelles et la construction d'alternatives*. Valencia: Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, 2005.

²⁰ SANTOS, M. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1997.

²¹ ROMERO, M. A. B. *Urbanismo sustentável para a reabilitação de áreas degradadas: construindo um sistema de indicadores de sustentabilidade urbana*. Brasília: UNB, 2008. 528 p. Disponível em: <http://vsites.unb.br/fau/pesquisa/sustentabilidade/linhas_de_pesquisa/Pesquisa/Pesquisa/universal/2006REL%20parte%20I.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2012.

porém, que a força hegemônica capitalista, com a influência do poder político, representada no caso pelo mercado imobiliário, desvia-se, regra geral, do *locus* legítimo de embate: as audiências públicas, os debates nos conselhos representativos e os debates com técnicos especializados em questões urbanas.

Ao invés do confronto pela disputa do espaço urbano acontecer nesses locais próprios para o embate, passam pelos bastidores políticos. Nesse contexto, são lançadas mãos de fortes apelos simbólicos para desconstruir os posicionamentos contrários à especulação imobiliária nas cidades brasileiras, fundados no discurso progressista. Portanto, a desconstrução dessa lógica empregada nesse debate não depende somente de argumentação técnica, mas de algo que dê uma força simbólica e possibilite solidificar a engenharia reversa. As Câmaras de Vereadores têm sido o local onde se tenta vincular o crescimento do mercado imobiliário ao progresso da cidade. A simbologia do progresso pretende justificar a necessidade do crescimento urbano como maneira de organizar a cidade e como instrumento para regular o preço da terra, ao revés do debate técnico sobre a temática.

Tem-se ainda a ampla defesa da propriedade absoluta, havendo, nos debates acerca de temas fundiários, ao se tratar de vazios urbanos nas cidades, frases como: estas terras “têm dono”, procurando dar o tom imponderável da licitude, mesmo que os supostos “donos da terra” não estejam cumprindo a função social. A cidade não pode ficar à mercê de pessoas que utilizam área como reserva de valor, conforme discorre Carlos:

Fala-se na construção de uma cidade democrática e livre. Para que isso ocorra é necessária uma pré-condição: a existência de homens livres. E a cidade não deve ser entendida como valor de troca e suas áreas mantidas como reserva de valor. Impõe-se pensar a cidade não enquanto materialização das condições gerais do processo de reprodução do capital, mas da vida humana em sua plenitude. É fundamental superar a contradição da lógica do atual sistema entre o valor de

uso e de troca²².

Torna-se relevante analisar esse contexto sob a ótica da apropriação política das determinações dos Projetos Urbanísticos das cidades, referente tanto ao desenho urbano, quanto ao perímetro urbano e às diretrizes de ocupação, como da consequente produção de um espaço urbano desigual, segregado e de alta especulação imobiliária. Essa análise permite compreender de que forma a cultura política patrimonialista e clientelista influenciou e influencia o planejamento urbano, a gestão urbana, a ocupação das cidades brasileiras e a elaboração de sua Legislação Urbanística.

Tudo leva a crer que só quando ocorrerem mudanças profundas no sistema político brasileiro, de forma a coibir o individualismo na ação parlamentar, bem como o fisiologismo tradicionalmente presente na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, com vistas à introdução de mecanismos que aumentem a responsabilidade dos parlamentares à frente do eleitorado e do governo, será possível esperar maior valorização do Parlamento, “no sentido de que possa realizar plenamente as suas três funções básicas: representar a sociedade, legislar com autonomia e controlar o Executivo”²³.

Defende-se na estrutura apresentada pelo estudo uma cidade compacta e com densidade adequada, a qual possibilite mais eficiência na oferta de infraestrutura, diversidade da mobilidade urbana, acessibilidade a todos, controle social, humanização e vitalidade urbana, acesso aos consumidores e eficiência do transporte urbano coletivo.

Constata-se por vários estudos que o crescimento desordenado das cidades traz a expectativa da captação de um fluxo monetário futuro, induzido pela modificação da ordem espacial

²² CARLOS, A. F. A. *A cidade*. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2005. (Repensando a Geografia). p. 89.

²³ PRALON, E. M.; FERREIRA, G. N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, R. D. C. (Org.). *Processo de governo no Município e no Estado*. São Paulo: EDUSP, 1998. pp. 73-86. p.86.

que estabelece ao empresário urbano a sua capacidade de bancar os vazios urbanos, considerando-se as variáveis do custo de produção habitacional e da ineficiência dos mecanismos de tributação, [...] “porque os interesses econômicos das escalas mais abrangentes colidem com as necessidades da escala da cidade”²⁴.

Portanto, a cidade compacta, com a gestão adequada de seu território, garantiria sua sustentabilidade. Ao contrário, seria privilegiada a corrupção urbanística essencialmente por meio de alterações legislativas, com objetivos de favorecer interesses particulares do mercado imobiliário. Condição que, além de acarretar prejuízos às cidades, refletiria numa maior incidência de afastamento das classes menos favorecidas das regiões centrais, obrigando-as a viver em lugares cada vez mais precários.

CONCLUSÃO

As cidades brasileiras não poderiam se amoldar exclusivamente aos interesses econômicos e políticos e, por muitas vezes, colocar em xeque os Poderes constituídos. Nesse viés, amplia-se o debate sobre o papel dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, haja vista que os debates acerca da produção do espaço urbano vêm girando especificamente em torno da economia de mercado, que é subsidiado e reforçado pela propriedade absoluta, universalizada na frase “essa terra tem dono”.

Portanto, manter esse discurso é desprezar a nova ordem urbanística e desconstruir a história dos movimentos pela Reforma Urbana, que conquistou, por emenda popular, um capítulo da política urbana na Constituição de 1988, arts. 182 e 183,

²⁴ SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A. et al. *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011. p. 139.

regulamentado posteriormente pelo Estatuto da Cidade, que tem a finalidade de tornar as cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

O processo de construção e futuras alterações dos Planos-Diretores Municipais deverão ter a garantia da participação popular, tendo como nulidade esse impedimento ou mascaramento muitas vezes utilizado, e o Judiciário tem se manifestado nesse sentido em âmbito Nacional.

Dessa maneira, o respeito ao direito urbanístico, que entre os princípios básicos traz a democracia participativa, é essencial ao se discutir alteração da Legislação da cidade. Portanto, construir e alterar o Plano-Diretor, sem participação popular e sem estudos urbanísticos e ambientais que o fundamentem, é inconcebível, pois os preceitos essenciais para a qualidade de vida estariam sendo violados.

O planejamento e as decisões de gabinete, sob a orientação de um técnico e de setores privados, perderam definitivamente espaço. Os destinos das cidades são objeto de discussão de seus moradores. É importante salientar que a Lei determina nesse sentido. Há, pois, institutos que protegem a cidade, entre eles o Estatuto da Cidade.

Importante salientar o comportamento do Legislativo Municipal Brasileiro, pois os cidadãos assistem ao esvaziamento das funções das Câmaras Municipais no País, quais sejam, as de fiscalizar a Prefeitura, criar e modificar Leis e verificar como o dinheiro público está sendo aplicado, em face de as Prefeituras cooptarem os vereadores por meio da distribuição de cargos na administração local e pela falta de cultura política do eleitorado, que não acompanha o trabalho dos vereadores depois de empossados. Logo, esse ínfimo índice de cobrança possibilita ao Executivo ampliar seus tentáculos sobre o Legislativo. Andrade explica o contexto:

Substantivamente, a estratégia básica é o governismo, isto é, apoiar o governo em troca de transferência de recursos sob controle do executivo para suas bases locais ou setoriais.

Há fortes incentivos institucionais pra isso, em particular a concentração de poderes de execução orçamentária e de promoção política nas mãos do governo, o baixo custo eleitoral de infidelidade partidária e o baixo grau de controle por parte do eleitorado ²⁵.

As Câmaras Municipais, em geral, são ocupadas por atividades como mudança de nome de rua, requerimentos das mais diversas ordens ou escolha de pessoas para prestar homenagem em sessões especiais, haja vista o turbilhão de títulos de cidadãos e medalhas de mérito distribuídas.

Verifica-se, porém, que o problema de origem é o sistema eleitoral, que apresenta uma disfunção grave no processo de votação proporcional, nas coligações partidárias. Por desconhecimento, o eleitor não sabe para onde vai o seu voto, fator que gera natural desinteresse, pelo próprio baixo grau de politização. Os eleitores votam por obrigação, o que reforça a crise de confiança no Legislativo.

A mobilização popular e até uma possível intervenção do Ministério Público têm efeito sobre as decisões que ferem o interesse público nas Câmaras Municipais.

A judicialização do debate acerca das cidades, com as transformações de políticas e planos urbanos, tem deslocado as discussões da disputa do espaço urbano, que deveria estar no campo da mediação, para o Judiciário. Verifica-se então que se por um lado o deslocamento é prejudicial por não pautar da mediação, por outro garante ao cidadão seus direitos constitucionais, embora sem empoderamento o resultado se tornasse comprometido.

Portanto, optar pela mediação levando os debates sobre as cidades às conferências, às audiências públicas, enfim à efetiva participação popular, com o uso dos instrumentos discuti-

²⁵ ANDRADE, R. D. C. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. D. C. A. (Org.). *Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 1998. pp. 15-40. p. 18.

dos neste estudo, viabilizaria, a médio e longo prazo, uma melhor qualidade de vida a população, com economia de recursos. Neste contexto a judicialização, além de representar um retrocesso, no aspecto participativo, pela falta do empoderamento, isola as decisões, não interage e na maioria das vezes, mesmo atendendo aos interesses da população, fica distante do seu cotidiano.



REFERÊNCIAS:

- ANDRADE, R. D. C. *Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo*. In: ANDRADE, R. D. C. A. (Org.). *Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 1998. pp. 15-40.
- AROCENA, J. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus, 2001.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, 2004. 85 p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/biblioteca-snpu>>. Acesso em: 16 ago. 2012.
- BRASIL. Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, São Paulo, nº 12, pp. 211-220, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf> Acesso em: 05 ago. 2012.
- _____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Política Nacional de Defesa Civil*. Brasília, 2007a. 53 p.

- Disponível em:
<<http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/pndc.asp>>. Acesso em: 16 ago. 2012.
- CARLOS, A. F. A. *A cidade*. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2005. (Repensando a Geografia). p. 89.
- GUMUCHIAN, H. E.; GRASSET, R.; LAJARGE, Y. E. R. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Anthropos, 2003.
- HARADA, K. *Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade*. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: NDJ, 2004.
- LITTLE, A. D.. *Future of urban mobility: towards networked, multimodal cities of 2050*. Boston, 2011. 28 p. Disponível em: <http://www.adlittle.com/downloads/tx_adlreports/ADL_Future_of_urban_mobility.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2012.
- MARICATO, E. Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, São Paulo, nº 12, pp. 211-220, fev. 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf.> Acesso em: 5 ago. 2012.
- _____. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- QUINTO JUNIOR, L. D. P. *Nova legislação urbana e os velhos fantasmas*. Revista Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, nº 47, pp. 187-196, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a11v1747.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2012.
- Nações Unidas. *Declaração da Cúpula do Milênio das Nações Unidas*. Centro de Informações das Nações Unidas. Nova York, 2000. <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em 2 abr. 2013

- NOSSO FUTURO COMUM. *Comissão Mundial da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - UNCED*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. 430 p. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em: 30 ago. 2012.
- MATUS, C. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. Tradução de Luís Felipe Rodrigues del Riego. 3. ed. São Paulo: Fundap, 1996.
- MONITOR TRACK LEARN SUPPORT (MDG). *The Millennium Development Goals (MDGs): the national authorities have produced three national monitoring reports..* New York: MDG, 2007. Disponível em: <http://www.mdgmonitor.org/country_reports.cfm?c=BR&cd=76>. Acesso em: 30 ago. 2012
- PRALON, E. M.; FERREIRA, G. N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: AN-DRADE, R. D. C. (Org.). *Processo de governo no Município e no Estado*. São Paulo: EDUSP, 1998. pp. 73-86.
- ROMERO, M. A. B. *Urbanismo sustentável para a reabilitação de áreas degradadas: construindo um sistema de indicadores de sustentabilidade urbana*. Brasília: UNB, 2008. 528 p. Disponível em: <http://vsites.unb.br/fau/pesquisa/sustentabilidade/linhas_de_pesquisa/Pesquisa/Pesquisa/universal2006REL%20parte%20I.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2012.
- NOVAES, W. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In: TRIGUEIRO, C. *Meio ambiente no século 21*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SANTOS, M. *Território, globalização e fragmentação*. São

Paulo: Hucitec, 1997.

SILVA, J. A. D. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997.

SPOSITO, M. E. B. *A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais*. In: CARLOS, A. F. A. et al. *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.