10.47345/LSKP3250

Direito Administrativo

A participação da sociedade no planejamento urbanístico e na gestão da cidade em Portugal e no Brasil: instrumentos jurídicos e aplicação nas políticas de habitação
The participation of society in urban planning and city management in Portugal and Brazil: legal instruments and application in housing policies

Taisa Cintra Dosso[i]

[i]Procuradoria do Município de Ribeirão Preto, SP, Brasil

Resumo:

A participação da sociedade como agente efetivamente ativo na condução das políticas públicas urbanas se mostra muito importante, dada a intensa e direta relação dos indivíduos com a cidade em que vivem. Com o avanço da urbanização, a questão habitacional tem se mostrado cada vez mais no centro dos debates. Essa demanda ganha fôlego na pandemia, uma crise global de saúde fundamentalmente relacionada com condições de vida, trabalho e moradia. É nesse contexto de valorização da cidadania que o trabalho busca discutir a participação da sociedade no planejamento urbanístico e a gestão urbana em Portugal e no Brasil, através da análise de seus fundamentos legais, buscando-se, ao final, analisar a questão no contexto das políticas habitacionais, denotando novos desafios, no pós-pandemia. A pesquisa é bibliográfica e comparativa, pois que se analise e discute a doutrina do tema sob a perspectiva dos ordenamentos jurídicos português e brasileiro.

Palavras-chave: participação; cidadania; urbanismo; planejamento; habitação.

Abstract:

The participation of society as an effectively active agent in the conduct of urban public policies is very important, given the intense and direct relationship of individuals with the city in which they live. With the advance of urbanization, the housing issue has been

increasingly at the center of the debates. This demand gains momentum in the pandemic, a global health crisis fundamentally related to living, working and housing conditions. It is in this context of valuing citizenship that the work seeks to discuss the participation of society in urban planning and urban management in Portugal and Brazil, through the analysis of its legal foundations, seeking, in the end, to analyze the issue in the context of housing policies, denoting new challenges, in the post-pandemic. The research is bibliographic and comparative, because it analyzes and discusses the doctrine of the theme from the perspective of the Brazilian Portuguese legal systems.

Keywords: participation; citizenship; urbanism; planning; housing.

Submissão: 03/11/2020
Aceitação: 01/12/2020

Introdução

A participação da sociedade como agente efetivamente ativo na condução das políticas públicas tem se mostrado um cenário cada vez mais valorizado na atualidade. Já é tempo que, para que uma política pública seja efetiva, ela deve estar conectada com a realidade dos seus destinatários, deve estar assente, ou ao menos, buscar estar assente, com as expectativas daqueles que dela necessitam.

Esta participação está intimamente relacionada ao exercício da democracia e da cidadania, valores legitimadores da profícua aproximação entre a sociedade e seus gestores, com o intuito de melhor atender o interesse público. Jean-Jacques Rousseau[1](1), em o "Do contrato Social ou princípios de direito político", sinaliza um pacto de associação entre o indivíduo e o Estado, como uma forma para que a liberdade natural e o bem-estar da vida em sociedade fosse preservado. Nesse sentido, a presença do Estado estaria ativa, porém, prevaleceria a autonomia da sociedade e a autonomia política do coletivo.

No campo do Urbanismo e do Direito do Urbanismo, essa necessidade se mostra ainda mais importante, dada a intensa e direta relação dos indivíduos com a cidade em que vivem. É cediço que a dinâmica urbana é muito intensa, sendo que para que esse fluxo

[1] J.-J. ROSSEAU, *Do contrato social ou princípios de direito político*, São Paulo, Companhia das Letras, 2011.

seja correspondido pelas ações do Município, ente responsável pela condução das políticas urbanas locais, faz-se imperioso ouvir atentamente os anseios dos seus munícipes. Há uma premente necessidade de inserir o cidadão como ente ativo e efetivamente integrante do quadro de agentes com poder de decisão do planejamento das cidades.

Com o avanço da urbanização, a questão habitacional tem se mostrado cada vez mais no centro dos debates. O crescimento desenfreado das cidades, não apenas das capitais, como Lisboa ou São Paulo, mas também das médias e pequenas, pelos mais diversos fatores, fez eclodir o problema da acomodação digna de todos em um espaço urbano. Essa demanda ganha fôlego na pandemia, uma crise global de saúde fundamentalmente relacionada com condições de vida, trabalho e moradia.

A pandemia causada pela COVID-19 reafirma a urgência na renovação da disputa sociopolítica pela construção de um marco articulado de ordenamento territorial e governança da terra para possibilitar cidades mais includentes, sustentáveis, resilientes e saudáveis. É um fenômeno essencialmente urbano, dada a natureza do vírus e suas formas de transmissão, revelando e agravando desigualdades socioeconômicas e socioterritoriais há muito existentes. Há uma relação indissociável entre saúde, moradia e a questão urbana, em que a participação social nos debates é fundamental.

É nesse contexto de valorização da cidadania que o presente trabalho busca discutir a participação da sociedade no planejamento urbanístico e a gestão urbana em Portugal e no Brasil, através da análise de seus fundamentos legais, bem como sua aplicação nas políticas de habitação, especificamente. O trabalho investigará os fundamentos legais que embasam o tema nos países indicados, com vistas a contribuir para o debate, mostrando os avanços e eventuais pontos de convergência e divergência entre os ordenamentos jurídicos estudados.

Ao final, se buscará analisar a questão no contexto das políticas habitacionais, denotando novos desafios para a participação da sociedade na atividade urbanística no tocante a esse tema sensível, notadamente no pós-pandemia, com o objetivo de se ter uma participação democrática e efetivamente contributiva dos cidadãos no trato do problema.

A pesquisa realizada pode ser caracterizada como interdisciplinar, pois o ponto de vista adotado distancia-se do discurso fechado, almejando-se um diálogo entre o Urbanismo e o Direito. O método de abordagem utilizado é indutivo, uma vez que a partir de premissas discutidas como os fundamentos legais da participação da sociedade na atividade urbanística em Portugal e no Brasil, se buscará uma conclusão que acrescentará às

premissas analisadas, qual seja, a aplicação de tais premissas no que concerne às políticas de habitação nos territórios delimitados. A pesquisa é bibliográfica e comparativa, pois que se analise e discute a doutrina do tema sob a perspetiva dos ordenamentos jurídicos português e brasileiro.

O trabalho é oriundo da Pós-Graduação em Direito da Habitação e do Urbanismo do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e está estruturado em 4 (quatro) partes. Na primeira parte, é realizada uma delimitação da questão, relacionando-se o tema com conceitos como democracia, cidadania, Urbanismo e Direito, com inserção do estado da questão nos países escolhidos, Portugal e Brasil. Na segunda e terceira parte, são abordados os fundamentos legais que instrumentalizam a participação social do planejamento urbanístico e na gestão urbana em Portugal e no Brasil, respectivamente. Na última parte, é debatida a aplicação de tais fundamentos e instrumentos nas políticas de habitação dos territórios discutidos.

2. Delimitação conceitual e da pesquisa: democracia, participação, cidadania, Urbanismo e Direito

Neste primeiro tópico, será realizada uma delimitação conceitual e da pesquisa realizada, com vistas a limitar e subsidiar a questão objeto de debate, qual seja, a participação da sociedade no planejamento urbanístico e na gestão urbana em Portugal e no Brasil, analisando os instrumentos jurídicos que viabilizam essa participação e consequente aplicação nas políticas de habitação nos territórios delimitados.

Frisa-se que o termo utilizado *participação da sociedade* ou *social* se refere a toda participação que se diferencie da pública, seja a título coletivo ou singular. O objeto do tema aqui tratado é discutir a participação de agentes externos à Administração Pública na atuação e desempenho das atividades urbanísticas, seja no âmbito do planejamento urbano propriamente dito, seja no âmbito da gestão urbana.

O critério a ser aqui utilizado é o da participação no âmbito do *planejamento urbanístico propriamente dito*, incluindo as participações nos contratos, programas e planos que abordam o planejamento urbanístico, e o critério da participação no âmbito da *gestão da cidade*, incluindo todas as estratégias e decisões que influenciem no planejamento da urbe.

A força do Estado em implementar políticas públicas em matéria urbana tem íntima relação com a abertura da participação de agentes externos à atuação estatal na atividade

de planejamento e gestão da cidade, de modo a captar com maior efetividade as demandas dos munícipes, visando sempre atender o interesse da coletividade. É imperioso incentivar a participação cívica na atividade de planejar e gerir a cidade, como forma de desenvolvimento e amadurecimento das sociedades democráticas.

Genuinamente, a ideia da democracia é aumentar a participação da população na discussão e na tomada de decisões que orientam a vida em sociedade. Ou seja, o objetivo é viabilizar no processo decisório, a participação dos seus destinatários, legitimando seus resultados.

Em Portugal, a Constituição da República de Portugal traz, na alínea c) do artigo 9.º, que é tarefa fundamental do Estado a defesa da *democracia política*, assegurando e incentivando a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais, o mesmo se repetindo no n.º 2 do artigo 225.º, que trata das regiões autônomas. O artigo 267.º, que trata da estrutura da Administração Pública, traz algumas possibilidades nos quais é possível o exercício da cidadania ativa. Nesse sentido, o n.º 1 deste artigo afirma que a Administração Pública será estruturada visando, dentre outros objetivos, à garantia da participação dos interessados na sua gestão efetiva. Tal participação é reforçada pela manifesta descentralização administrativa, conforme traz o n.º 2 do artigo. Por sua vez, o n.º 5 do artigo diz que o processamento da atividade administrativa será regulamentada por lei especial, de maneira a permitir a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.

No Brasil, a democracia está formalmente prevista no artigo 1.º da Constituição Federal, que assim dispõe: "Artigo 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em *Estado Democrático de Direito* e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a *cidadania*; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Esta participação pode se dar, por exemplo, por meio de conselhos (artigo 194.º, inciso VII), referendo e plebiscito (artigo 49.º, inciso XV) e iniciativa popular (artigo 29.º, inciso XIII, e artigo 61.º, parágrafo 2.º da Constituição Federal).

A democracia participativa é indispensável à sociedade actual por razões técnicas, políticas e sociológicas. Conforme leciona Isabel Guerra, "não se visualiza outra forma de resolução dos conflitos de interesses, na diversidade e na complexidade da vida social, sem confrontar directamente os que são protagonistas desses interesses, negociando

soluções e inventando novos rumos onde todos possam viver juntos. Também não se visualiza o aumento da capacidade de conhecimento e de gestão dos eleitos sem contacto directo com a complexidade social, confrontando as decisões com os seus efeitos benéficos e perversos e gerindo em contínuo uma sociedade em mudança acelerada"[2](2).

Em interessante artigo sobre a qualidade da democracia em Portugal, Ekaterina Gorbunova e Filipa Raimundo[3](3) constatam que "parece inquestionável que os principais direitos e liberdades individuais estão formalmente reconhecidos em Portugal. No entanto, apesar do crescimento e proliferação de instrumentos jurídicos para a protecção dos direitos e liberdades individuais, mesmo as democracias consolidadas, como Portugal, podem revelar uma disparidade entre a proclamação oficial e a implementação efectiva".

Segundo os autores[4] "os dados produzidos pelo «Democracy Barometer» indicam que, por um lado, a qualidade da democracia na Europa tem vindo a melhorar ligeiramente ao longo dos últimos anos. Por outro lado, os indicadores dos direitos sociais e políticos revelam uma tendência inversa. Este contraste sugere que a qualidade da democracia tem melhorado devido à melhoria de outros indicadores e não a uma melhor protecção dos direitos e liberdades dos cidadãos".

Nesse sentido, o aperfeiçoamento do exercício da democracia é uma constante no Estado de Direito. Nesse contexto, Habermas[5](4) trabalha com a categoria da autonomia cidadã, que não se confunde com a autonomia privada nem como a autonomia pública, como uma possibilidade de participação política e transformação da pessoa humana em um ser responsável por sua comunidade, competente para participar das decisões políticas que envolvam os interesses da coletividade a que pertence.

Segundo o autor, tanto o paradigma do Estado Liberal quanto o paradigma do Estado Social atribuem ao Estado a função de buscar o bem comum, não considerando a capacidade que têm os cidadãos de se organizar e de se responsabilizar pela construção do bem de interesse coletivo. Daí a proposição de um paradigma procedimentalista, segundo o qual a tutela dos interesses individuais e coletivos seja realizada não apenas

---

[2] I. GUERRA, "Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 2010, p. 132.

[3] E. GORBUNOVA, E F. RAIMUNDO, "Direitos e liberdades e qualidade da democracia em Portugal", in A. C. PINTO, L. SOUSA E P. MAGALHÃES (orgs.), *A qualidade da democracia em Portugal*, Lisboa, Editora do ICS, 2013, p. 165.

[4] GORBUNOVAE RAIMUNDO, "Direitos", in PINTO, SOUSA E MAGALHÃES (orgs.), *A qualidade*, p. 176.

[5] J. HABERMAS, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, II, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997. p. 146.

pelo Estado, mas também pelos titulares desses direitos, os cidadãos, dotados de legitimidade para essa tutela, tendo-se, portanto, o que denomina de autonomia cidadã[6].

O exercício pleno da democracia, portanto, vai além do ato de votar nas eleições. Pressupõe o reconhecimento de pertencimento do sujeito e um território e sociedade e partir daí exercer sua voz nas decisões tomadas em prol do coletivo, tendo sua plenitude no exercício constante da cidadania.

Como lembra Matheus Passos Silva[7](5), "nunca é demais destacar que a cidadania ateniense pressupunha também a unidade da própria sociedade, ou seja, se fundamentava no reconhecimento de um sentimento de pertencimento comum a uma coletividade que garantia a responsabilidade daqueles que, em dado momento, exerciam as funções públicas, especialmente devido à possibilidade de rotatividade no exercício de tais funções".

E nesse sentido, bem coloca o autor[8] que é preciso lembrar ao cidadão "sua responsabilidade em relação à coletividade, já que o espaço público, entendido como espaço de todos, pressupõe não apenas o interesse de todos em relação a tal espaço público como também sua atuação em prol do mesmo devido ao pertencimento comum de todos àquela coletividade. Além disso, é importante destacar que o ideal democrático pressupõe cidadãos atentos à coisa pública para que, conscientes daquilo que se passa em sua comunidade possam estar bem embasados no momento de tomar decisões vinculadas àquilo que é coletivo".

A participação tem de ser entendida, pois, como um prolongamento da necessidade de garantia da transparência, do combate à discricionariedade do Estado em matéria de ordenamento e gestão territorial e de aprofundamento da democracia local[9](6).

O ramo do Direito que regula as atividades decorrentes do uso e ocupação do solo urbano é o Direito do Urbanismo, como conhecido em Portugal, ou Direito Urbanístico, mais comumente denominado no Brasil. Nesse campo, o exercício da democracia participativa, da autonomia cidadã, conceitos acima abordados, mostra-se imprescindível.

A Constituição da República Portuguesa, no n.º 4 do artigo 65.º desenvolve as bases do ordenamento do território e o urbanismo. Nos termos do citado artigo, o Urbanismo é

---

[6] HABERMAS, *Direito*, II, pp. 146-148.

[7] M. P. SILVA, "Uma perspectiva comparada acerca da (não) efetividade da democracia local no Brasil e em Portugal", *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 2, 2016, p. 11.

[8] SILVA, *RBPP*, p. 12.

[9] C. MOTA, 'Participação dos cidadãos nos instrumentos de gestão territorial', in F. P. OLIVEIRA (coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades: que rumo?*, I, Coimbra, Almedina, 2017, p. 352.

função pública, uma vez que se atribui ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais definir "as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística".

Nesta esteira, Jorge Barros Mendes[10](7) entender ter o Direito do Urbanismo fins menos amplos que o Direito de Ordenamento do Território. Segundo o autor, "enquanto o ordenamento do território só faz sentido à escala nacional e regional e a preocupação premente deste ramo do direito é a de promover a manutenção ou a recuperação dos grandes equilíbrios regionais - entre a capital e a província, entre o litoral e o interior, entre regiões ricas e regiões pobres, entre zonas rurais e zonas urbanas, o Direito do Urbanismo diz respeito à urbe, à cidade e ocupa-se do ordenamento racional da cidade, do seu planeamento, das operações econômico-administrativas a que dá lugar regras destinadas à garantir a segurança, a salubridade e a estética das edificações urbanas, entre outras".

Importante também destacar que, embora ramos autônomos, o Direito do Urbanismo e o Direito do Ambiente são ramos muito próximos e com pontos em comum[11](8). Essa relação é reconhecida pelo constituinte português, conforme se infere na alínea b), n.º 2, do artigo 66.º: "2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: (...) b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem".

Um aspecto a considerar diz respeito ao condicionamento da propriedade a uma função social. "Esta vinculação transmuta uma noção quase intocável no período liberal num

---

[10]J. B. MENDES, "Fundamentos e princípios do direito do urbanismo", in C. M. CEBOLA *et al.* (coords.), *Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados*, Lisboa, Quid Juris, 2010, p. 11.

[11] Nesta questão, pondera Carla Amado Gomes que a proximidade entre os ramos deve evitar a integração em uma única noção tão ampla e abrangente que tudo confunda, sendo, portanto, ramos diferentes, o Direito do Urbanismo e o Direito do Ambiente, na medida das diferenças . O primeiro, segundo a autora, "tem por objetivo a correcta ordenação do espaço da cidade, limitando as atividades de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, enquanto o segundo, por seu turno, entende-se como o conjunto de normas que regulam as intervenções humanas sobre os bens ecológicos, em atenção à sua adequada preservação e desenvolvimento" GOMES, C. A, "Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XLII, 1,2001, pp. 145-147.

conceito cada vez mais permeável à necessidade de realização de objetivos de interesse geral, um direito absoluto num poder-dever"[12](9).

A vinculação de uma propriedade urbana à sua função social afirma a necessidade do planejamento urbanístico ser um projeto também com uma função social, e portanto, que se legitime pela participação social na sua realização.

Conforme leciona Claudio Monteiro[13](10), a função social "é um elemento da estrutura do direito de propriedade privada que, conformado pelo legislador, por referência ao destino económico e social do bem que constitui o objeto do direito, incorpora os interesses da coletividade no seu próprio conteúdo"[14].

Em Portugal, o Texto Constitucional não fala expressamente na função social da propriedade, mas no n.º 1 do artigo 62.º ao garantir a todos "o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição", e considerando o contexto compromissório em que foi aprovado o texto, infere-se que ela está implícita, como pontualmente leciona Claudio Monteiro[15].

Quanto ao seu conteúdo, como sugere Jorge Miranda[16](11), nos termos da Constituição, tem-se a conformação do direito de propriedade privada à "construção de uma sociedade livre, justa e solidária", à "realização da democracia económica, social e cultural", à promoção da "igualdade real entre os portugueses", "a correção das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento", bem como a "propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse coletivo".

---

[12] C. A. GOMES, "Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade", *Revista do Ministério Público de Lisboa*, ano 38, 152, 2017, p. 92.

[13] C. MONTEIRO, *O domínio da cidade: a propriedade à prova no direito do urbanismo*, Lisboa, AAFDL, 2013, pp. 207-208.

[14] Não é pacífico na doutrina a forma como a função social da propriedade é percebida. Como bem pontua Claudio Monteiro, "uma parte significativa da doutrina vê na função social uma fórmula que modifica a própria estrutura do direito, realçando que a introdução da função social da propriedade significa a introdução de um novo conceito, uma nova ideia de propriedade: uma ideia que exprime a incorporação do dever e que modela o seu exercício de acordo com as finalidades de utilidade económica e social previstas na Constituição e na lei". Segundo o autor, por outro lado, "parte da doutrina vê ainda no direito de propriedade uma fórmula atualizada da sua disciplina tradicional, e na função social uma expressão dos vínculos e limites impostos pela legislação ordinária ao proprietário". A primeira corrente doutrinária, que fala em propriedade conformada, é claramente dominante na doutrina constitucional europeia, e que segundo o autor, parece a mais adequada à realidade portuguesa, em contraposição à segunda ideia, de propriedade simplesmente vinculada (MONTEIRO, C., *O domínio*, pp. 207-208).

[15] MONTEIRO, *O domínio*, p. 210.

[16] J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: direitos Fundamentais*, IV, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 526.

E a Lei Fundamental, precisamente no n.º 2 do artigo 62.º[17], reconhece na utilidade pública uma das restrições possíveis ao direito de propriedade, a mais drástica, uma vez que o extingue, mas sempre com a contrapartida da justa indemnização"[18].

José Miguel Sardinha ao analisar as características gerais do direito de propriedade privada do solo urbano português na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei nº 31/2014, leciona que "o direito de propriedade privada do solo é um direito que tem de ser avaliado e ponderado em face de outros valores constitucionalmente relevantes, sendo um direito planeado, ficando assim seu exercício adstrito ao que o plano criou para ele"[19](12) [20].

No Brasil, a propriedade urbana cumpre com sua função social[21] quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, conforme previsão do artigo 182.º, § 2.º da Constituição Federal[22], assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2.º do Estatuto da Cidade.

---

[17] Diz o n.º 2 do artigo 62.º, da Constituição da República Portuguesa que "A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante pagamento de justa indemnização.

[18] C. A. GOMES, "Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade", *Revista do Ministério Público de Lisboa*, ano 38, 152, 2017, p. 66.

[19] J. M. SARDINHA, *Contributos para a caracterização jurídico-administrativo do direito de propriedade privada do solo urbano na Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo*, II, Coimbra, Almedina, 2016, p. 124.

[20] Nesse contexto, segundo o autor, a garantia do direito de propriedade privada do solo prevista no artigo 62.º da Constituição está pois traduzida na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, dentre outros aspectos: (i) O direito de propriedade privada do solo é um direito conformado no quadro das relações jurídicas do ordenamento do território e de urbanismo com princípios e valores constitucionalmente protegidos, como sejam o ambiente, o património cultural, a paisagem, a qualidade de vida e o desenvolvimento económico – n.º 2, do artigo 4.º; (ii) No âmbito dessa conformação, ditada pelos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, o direito de propriedade privada do solo adquire um determinado conteúdo económico, o que possibilita ao seu titular concretizar tal conteúdo de acordo com o aproveitamento definido pelo plano – artigos 9º e 10.º; (iii) Independentemente das opções tomadas nos referidos planos, todo o direito de propriedade privada do solo tem um conteúdo económico, conteúdo esse que, para a prossecução de finalidades genéricas de interesse público relativas à política pública de solos, pode ficar sujeito a restrições de utilidade pública – n.º 1, do artigo 11.º (J. M. SARDINHA,*Contributos*, pp. 110-111).

[21] A função social da propriedade é expressamente prevista na Constituição Federal de 1988, O artigo 5º, inciso XXII, da CF, refere-se ao direito de propriedade individual, sendo que o inciso XXIII afeta a propriedade individual ao cumprimento de sua função social.

[22] Artigo 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Na aplicação do conceito de função social da propriedade urbana, mister invocar o conceito de desenvolvimento sustentável[23] aplicada ao Urbanismo e às cidades.

Ao falar sobre a sustentabilidade social no planejamento urbano, Everton Luis Gurgel Soares[24](13) constata que "a vinculação entre planejamento urbanístico e desenvolvimento sustentável e, em especial, com a dimensão social do desenvolvimento sustentável não poderia ser mais clara". A partir das lições de Fernando Alves Correia[25](14), constata que "e o princípio da sustentabilidade, na sua dimensão social, incide com especial vigor no planejamento urbano porque o solo tem características particulares que reforçam sua função social em face do regime conferido a outras espécies de bens. A irreprodutibilidade, a escassez e o facto de o solo ser o meio necessário para a satisfação das necessidades do homem impõem-lhe um tratamento especial e mitigação da capacidade de fricção e gozo com vistas ao atendimento de interesses transparticulares".

Outro conceito fundamental a ser explanado aqui refere-se ao planejamento. Em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos, como explica José Afonso da Silva[26](15), instrumentalizando-se por meio de planos urbanísticos, os quais podem se dar a nível federal, estadual ou municipal. De início tal processo dependia simplesmente da vontade do administrador, que poderia utilizá-lo ou não. Atualmente, entretanto, a questão se transformou, passando o processo de planejamento a ser um mecanismo jurídico[27] por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social.

---

[23] Nessa linha, o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser aqui invocado, posto que guarda íntima relação com o tema em análise. É do "Relatório Brundtland", também conhecido por "Nosso Futuro Comum", elaborado pela Comissão para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, um órgão independente e criado pela Organização das Nações Unidas, que se extrai o conceito mais difundido. Segundo consta no documento (ONU, 1987), "desenvolvimento sustentável é o que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades. Infere-se, pois, a preocupação de que haja um desenvolvimento econômico e combate à pobreza, com atenção à proteção ao meio ambiente. Ou seja, infere-se que o desenvolvimento sustentável pressupõe o atendimento de três dimensões: a econômica, a ambiental e a social.

[24] E. L. G. SOARES, 'Sustentabilidade social, planejamento urbano e o zoneamento de inclusão', in F. P. OLIVEIRA *et al.* (coords.), *In Direito do urbanismo e do ordenamento do território: estudos I*, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 155-158.

[25] F. A. CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, I, 4.a ed., Coimbra, Almedina, 2008.

[26] J. A. SILVA, *Direito urbanístico brasileiro*, 8.ª ed. atual., São Paulo, Malheiros, 2018, pp. 87-88.

[27] Conforme se verá oportunamente, tanto a Constituição Portuguesa como a Brasileira preveem o planejamento como instrumento jurídico urbanístico.

Toda a conceituação acima trazida visa contribuir para a fundamentação da necessidade da participação da sociedade na atividade urbanística. Evidentemente, essa participação é paulativa e crescente, sendo que, "houve um crescimento da assunção de tarefas públicas por sujeitos privados no mundo ocidental, com reflexos também no desempenho da atividade pública urbanística", conforme leciona Jorge Miranda[28](16) [29].

No campo do Urbanismo, segundo lições de Carlos Mota[30], "a participação não está só na esfera dos planos, tal como a transformação pública do território. Surgem hoje novas práticas sob a forma de movimentos de cidadãos que expressam as suas necessidades e motivações no espaço público através de instrumentos de urbanismo tático ou novas formas de organização cívica para a promoção da participação, através da auto-organização ou do desenvolvimento de novas formas de advocacia de direitos cívicos". Segundo o autor, "será fundamental perceber o potencial e os riscos destas novas agendas cívicas e o seu impacto no planeamento e gestão territorial".

A partir dessas delimitações conceituais, passa-se a analisar os instrumentos jurídicos que viabilizam a participação social na atividade urbanística em Portugal, primeiramente, e no Brasil, sequencialmente.

3. Instrumentos jurídicos da participação da sociedade em Portugal

A participação social na atividade urbanística em Portugal tem se mostrado cada vez mais presente no curso do tempo. Em interessante artigo sobre a participação dos cidadãos nos instrumentos de gestão territorial, Carlos Mota[31] demonstra, "através da análise de diversos períodos da história em Portugal, que ao contrário das observações recorrentes na literatura, a história da participação em processos de planeamento é muito rica e diversificada e, mesmo em contextos politicamente adversos, como os da ditadura, os

---

[28] J. MIRANDA, *Estudos de direito do ordenamento do território e do urbanismo*, Lisboa, AAFDL, 2016, p. 34.

[29] O contexto que impulsionou esse movimento, conforme bem delimita Jorge Miranda (2016, p. 34), "é dado pela situação de crise económico-financeira do Estado-Providência que se verifica desde a década de 70 do século passado nos Estados do mundo ocidental". Segundo o autor, "num momento de escassez de recursos financeiros, os particulares podem contribuir para superar essa situação, mediante a exploração de atividades, tradicionalmente confiadas às entidades públicas. Acresce ainda o florescimento das conceções de matriz liberal que advogam que a actuação pública seja relegada para uma mera função de regulação, o que também contribuiu para um maior protagonismo dos particulares".

[30] MOTA, *Ordenamento*, p. 351.

[31] MOTA, *Ordenamento*, p. 328.

cidadãos conseguiram ter um papel ativo no processo de conceção dos planos urbanísticos".

Nesse contexto, ao longo dos tempos, como observa Jorge Miranda[32], "no ordenamento jurídico português, o contributo dos particulares para o desempenho da função pública urbanística tem-se processado de dois modos distintos: por via formal, nomeadamente através da celebração de contratos de urbanização com os municípios; ou a título informal, de que, porventura, o exemplo mais paradigmático constitui a elaboração técnica de planos urbanísticos que certos promotores oferecem à Administração Pública".

A participação social na atividade urbanística em Portugal tem fundamento legal no n.º 5, do artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual "é garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território"[33](17). Ou seja, a participação dos interessados na elaboração dos planos, bem como na atividade urbanística da Administração Pública é alçado ao princípio constitucional do Urbanismo. A interpretação deste postulado, como bem pondera Fernando Alves Correia[34] "deve ser entendido em sentido amplo, ou seja, de forma a abranger diversas formas e níveis de intensidade de participação, diversos momentos no contexto do procedimento administrativo, de participação, um círculo alargado de titulares do direito de participação e um conjunto de mecanismos de garantia de sua eficácia".

Nesse sentido, ao dispor sobre a estrutura da Administração, dispõe o n.º 1, do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa que "a Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática".

A Administração Pública do Urbanismo não se apresenta como uma estrutura autoritária, burocrática, distante dos cidadãos. Integra no seu seio, na esteira do estatuído no artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa, órgãos cuja missão é o estabelecimento de consensos entre vários sujeitos de direito público e entre os particulares[35].

---

[32] MIRANDA, *Estudos*, p. 35.

[33] PORTUGAL, "Constituição da República Portuguesa - parte I", *Diário da República Eletrónico*, 1976, disponível em https://dre.pt/crp-parte-i (acedido em 02 de outubro de 2020).

[34] F. A. CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, I, 4.a ed., Coimbra, Almedina, 2008. p. 147.

[35] MENDES, *Direito*, p. 46.

Nesse contexto da Constituição da República Portuguesa, a Lei nº 31/2014, que é a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, considera como princípio fundamental a participação dos cidadãos e a concertação e contratualização entre interesses públicos e privados, conforme alíneas g) e h), n.º 1, do artigo 3.º:

n.° 1 - As políticas públicas e as atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo estão subordinadas aos seguintes princípios gerais:

g) Participação dos cidadãos, reforçando o acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais;

h) Concertação e contratualização entre interesses públicos e privados, incentivando modelos de atuação baseados na vinculação recíproca entre a iniciativa pública e a privada na concretização dos programas e planos territoriais;

A fim de instrumentalizar tal princípio, dispõe o artigo 49.º que "o procedimento de elaboração, alteração ou revisão dos programas e planos territoriais assegura aos particulares as garantias gerais que a lei lhes confere, nomeadamente, a informação e os meios de participação pública efetiva, bem como o direito de apresentação de observações e sugestões à entidade responsável pela sua elaboração e de consulta do respetivo processo, nos termos da lei".

Ao analisar os instrumentos de gestão territorial após as alterações advindas com a Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBPOTU) e ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), Dulce Lopes[36](18) constata que "o procedimento de elaboração dos instrumentos de gestão territorial é um procedimento dotado de elevada complexidade, na medida em que, por seu intermédio, se conjugam exigências constitucionais de actuação da Administração (transparência, participação, cooperação entre entidades públicas) com requisitos técnico-jurídicos próprios das tarefas de planeamento).

Segundo Jorge Barros Mendes[37], "a necessidade dos planos traduzirem uma harmonização e uma concertação entre os diferentes interesses públicos e entre estes e os

[36] D. LOPES,"Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial: evoluções recentes e desafios futuros", in C. M. CEBOLA *et al*. (coords.), *Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados*, Lisboa, Quid Juris, 2010, p. 129.

[37] MENDES, *Direito*, p. 47.

interesses particulares reclama a introdução de ajustamentos na organização administrativa portuguesa do urbanismo, através da adopção de técnicas organizatórias e decisórias adequadas à prossecução daqueles objetivos".

Considerando o critério aqui utilizado, seja o da participação o da participação no âmbito do *planejamento urbanístico propriamente dito*, seja o critério da participação no âmbito da *gestão urbanística*, analisar-se-á a participação na *contratualização urbanística*, na *elaboração técnica de planos*, nas *consultas públicas* e nos *orçamentos participativos*.

A contratualização urbanística está na alínea h), n.º 1, no artigo 3.º da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, como visto, e juntamente com a concertação, uma forma qualificada de participação entre interesses públicos e privados, incentiva modelos de atuação baseados na vinculação recíproca entre a iniciativa pública e a privada na concretização dos programas e planos territoriais.

A legislação portuguesa é clara na definição dos termos dessa contratualização, notadamente no que tange aos limites para que tais contratos de planejamento não usurpem o exercício dos poderes públicos municipais. Nesse sentido, dispõe o artigo 6.º-A, do Regime Jurídicos dos Instrumentos de Gestão Territorial, doravante "RJIGT", abaixo transcrito:

1 "Os interessados na elaboração, alteração ou revisão de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor podem apresentar à câmara municipal propostas de contratos que tenham por objeto a elaboração de um projecto de plano, sua alteração ou revisão, bem como a respectiva execução".

Os limites à contratualização vem na sequência, n.º 3 e 4, do artigo 6.º-A, do RJIGT, dispondo que "os contratos para planeamento não prejudicam o exercício dos poderes públicos municipais relativamente ao procedimento, conteúdo, aprovação e execução do plano, bem como à observância dos regimes legais relativos ao uso do solo e às disposições dos demais instrumentos de gestão territorial com os quais o devam ser compatíveis ou conformes, do que decorre não poder nunca o contrato substituir o plano na definição do regime do uso do solo".

De igual modo, a participação é possível na elaboração técnica dos planos urbanísticos, valendo, sobre esse tema trazer as considerações de Jorge Miranda[38], segundo o qual "importa assinalar que nada nos move contra a possibilidade de sujeitos privados virem a assumir protagonismo no âmbito da elaboração técnica de planos urbanísticos e muito

[38] MIRANDA, *Estudos*, p. 36.

menos que tal ocorra na sequência da celebração do contrato. Com efeito, o problema não reside na assunção de responsabilidades pelos particulares neste campo com base num acordo prévio com a Administração, mas sim na obrigatoriedade de observância das regras de contratação pública e no estabelecimento da condição de que o contrato não pode afetar os poderes públicos de planeamento, por exemplo, não precludindo o alcance dos pareceres emitidos pelas entidades públicas que têm de ser consultadas nos procedimentos de formação do plano, nem da participação de particulares em sede discussão pública".

A participação social na atividade urbanística em Portugal também ocorre mediante as consultas públicas, as quais se relacionam com a intervenção dos particulares no bojo do procedimento de planejamento, seja apresentando sugestões e contribuições, seja apresentando queixas relativas ao andamento do procedimento. Diz o artigo 77.º, do RJIGT no tocante aos planos municipais, para além de ser admissível a participação ao longo de todo o procedimento de elaboração do plano, além do que resulta da abertura de fases formais de participação, exige-se a abertura de momentos de participação, quer sucessiva, quer a preventiva.

No que tange à participação preventiva esta depende da deliberação que determina a elaboração do plano, devendo esta, entre outros elementos essenciais para definir o escopo do procedimento de planejamento a que se dá início, conter o prazo pelo qual o período de participação se encontra aberto. O período de discussão pública, por seu turno, deve também ser antecedido de uma deliberação da câmara municipal que defina o período de discussão pública, realização eventual de sessões públicas, locais onde se encontra disponível a proposta e forma como os interessados podem apresentar as suas reclamações, observações ou sugestões[39](19).

Os orçamentos participativos também são poderosos instrumentos que legitimam a participação dos cidadãos na atividade urbanística, colaborando nas decisões de cunham orçamentário que viabilizarão os programas e projetos de planejamento urbano. Representam, sem dúvida, uma tendência de evolução da democracia nas sociedades modernas.

---

[39] C. M. OLIVEIRA *et al.*, "Instrumentos urbanísticos de participação pública no Brasil e em Portugal", *Ordenar a cidade*, 2015, pp. 20-21, disponível em http://www.ordenaracidade.pt/trabalhos/#instrumentos-urbanisticos-de-participac-o-publicano-brasil-e-em-portugal (acedido em 25 de setembro de 2020).

Conforme lição de Marcelo Lopes de Souza[40](20) "na sua essência, o orçamento participativo consiste em uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população (de um município ou mesmo de unidades territoriais administrativas supralocais) participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos". Explica o autor que "a população, organizada com base em bairros ou unidades espaciais que agregam vários bairros, debate e delibera, em assembleias, as prioridades de investimento para cada local, cabendo ao Executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução orçamentária do ano anterior".

Na esteira do que vem sendo implementado na Europa, Portugal instituiu o Orçamento Participativo Portugal (OPP), como forma de alargamento da participação cidadã nas decisões orçamentárias no país. Como constata Dias e Allegretti[41](21), "de facto, desde o início de 2002, o poder local em Portugal não ficou imune a esta dinâmica internacional, acabando por ser hoje um dos países da Europa que maior interesse vem despertando sobre o tema e no qual existe uma das proporções mais elevadas de "autarquias experimentadoras", no total geral daquelas que compõem o país. De 2002 à actualidade são conhecidas 25 experiências de OP em Portugal, das quais 21 promovidas por Municípios e 4 por Freguesias".

Não é difícil inferir que o orçamento participativo pode contribuir muito para adoção de políticas públicas urbanísticas mais voltadas às reais necessidades da população diretamente interessada e envolvida, trazendo benefícios urbanísticos a toda coletividade. E como visto acima, são diversos os instrumentos jurídicos que ensejam a participação social na atividade urbanística em Portugal.

A título de ilustração, a participação da sociedade no planejamento urbanístico é constatada no conteúdo documental dos planos municipais de ordenamento do território, destacando-se, conforme previsão do RJIGT, na Portaria n.º 138/2005, segundo lições de Dulce Lopes[42]:

i "O Relatório de fundamentação das soluções adoptadas, que inclui, normalmente, um historial do processo de planeamento, com a identificação da participação de

---

[40] M. L. SOUZA, "Orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa", *Terra Livre*, n.º 15, 2000, p. 44.

[41] N. DIAS, E G. ALLEGRETTI, "Orçamentos Participativos em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional?", *Cidades - Comunidades e Territórios*, n.º 18, 2009, p. 66.

[42] LOPES, *Direito*, pp. 119-122.

todas as entidades externas ao Município, e uma explicitação das opções do plano, nos seus diversos vectores, estratégias e regulamentares e;

ii Participações recebidas em sede de discussão pública e respectivo relatório de ponderação. Este relatório deve fazer uma análise sistemática daquelas participações, integrando-as numa tipologia se o seu número assim o justificar e definindo critérios o mais uniforme e ajustados possíveis de ponderação de cada tipo de participação. Deve ainda incluir uma análise individualizada de cada participação, ainda que de forma esquemática".

À vista de todo o exposto, pois, verifica-se que em Portugal o caminho percorrido no tocante à participação social no planejamento urbanístico evidencia uma atuação mais efetiva no âmbito das contratualizações e participações nos planos, com o crescimento sequencial no tocante aos demais instrumentos relacionados à gestão urbana, como as consultas públicas e os orçamentos participativos. Trata-se, sem dúvida, de uma interação necessária, entre o público e o privado, albergada pela Constituição da República Portuguesa e pelas principais legislações que versam sobre o tema, com o objetivo de aprimorar a realização das políticas públicas em Urbanismo.

4. Instrumentos jurídicos da participação da sociedade no Brasil

No Brasil, a participação da sociedade no planejamento urbanístico e na gestão urbana tem se tornado, cada vez mais, uma constante. Nem sempre foi assim, evidentemente, mas notadamente após o advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/2001, verificou-se a necessidade de aumentar a democracia participativa no âmbito urbanístico. A evolução da participação da sociedade no planejamento urbano brasileiro teve origem na própria movimentação de setores da sociedade civil ligados às questões urbanas.

Após a instauração do período autoritário no regime militar, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) pela Lei n.º 4.380, em agosto de 1964, em decorrência do processo de institucionalização do planejamento urbano no Brasil, iniciado nos anos de 1930. A habitação era o tema central na Lei n.º 4.380, com o plano diretor apoiado nesta, e o planejamento urbano era como um todo em segundo plano. Efetivamente, com a criação da SERFHAU, não havia a garantia da participação da

sociedade e dos usuários dos serviços públicos, resultando, obviamente, na ausência de uma democracia participativa[43](22).

Com o declínio do regime militar na década de 1980, a articulação de atores sociais e a adesão da população anteriormente excluída do processo de construção da política urbana - impulsionada pelos movimentos populares que exigiam liberdades políticas à sociedade -, tomou forma a luta por um novo marco para a política urbana, que emergiu ainda na década de 1960 e concretizou-se com a aprovação da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana no Congresso - Emenda Popular n.º 63, de 1987, uma proposta de lei produzida pela sociedade civil, alicerçada na busca pela gestão democrática e participativa da cidade, justiça e equidade sócia. Os movimentos populares que conduziram a Reforma Urbana compunham-se de um heterogêneo grupo de pessoas, que trabalhou em diferentes aspectos do urbanismo com o propósito de atrelar a participação popular à politização dos problemas urbanos, com a difusão de processos participativos na elaboração de políticas públicas[44].

O resultado deste trabalho foi trazer na Constituição Federal de 1988 a questão urbana, em seus artigos 182.º e 183.º, colocando em pauta a participação da sociedade no planejamento urbano. Destaca-se o artigo 182.º, e seus § § 1.º e 2.º que:

> CAPÍTULO II
>
> DA POLÍTICA URBANA
>
> Artigo 182.º A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
>
> § 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
>
> § 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, em 2001, houve notável reconhecimento da participação da sociedade na formulação das políticas urbanas, com avanços na adoção de iniciativas inclusivas e dialogadas no planejamento territorial, de

---

[43] C. M. OLIVEIRA, D. LOPES, e I. C. N. SOUSA, "Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade", *Urbe - Rev. Bras. Gest. Urbana*, v. 10, n.º 2, 2018, p. 324.

[44] OLIVEIRA, LOPES, E SOUSA, *Urbe*, pp. 324-325.

modo a fortalecer a gestão democrática, a promoção do direito à cidade e sua função social. Nesse sentido, considerando o tema aqui tratado destacam-se as seguintes diretrizes da política urbana brasileira:

"Artigo 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - *garantia do direito a cidades sustentáveis,* entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - *gestão democrática* por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - *cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade* no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - *planejamento do desenvolvimento das cidades,* da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente"

No contexto de reforçar o papel do urbanismo como política pública, foi criado no Brasil em 2003, com o Decreto n.º 4.665, o Ministério das Cidades, um órgão da administração federal, o qual com o objetivo de dar mais efetividade aos planos diretores, adotou a denominação "Planos Diretores Participativos", trazendo uma ressignificação aos planos, com a participação da sociedade em sua elaboração.

Feitas essas considerações temporais, passa-se a analisar os instrumentos jurídicos de participação da sociedade no planejamento e na gestão urbana no Brasil.

Ao falar sobre o planejamento urbanístico democrático, José Afonso da Silva[45], com clareza, o define: "Quando se diz que os planos são bons quando levam em conta o bem-estar do povo, quando são sensíveis às necessidades e aspirações deste, é preciso que se esclareça que tal sensibilidade há te ser captada por via democrática, e não idealizada autoritariamente, como é comum nos tecnocratas e nos salvadores do "bem comum" subjetivamente projetado".

---

[45] SILVA, *Direito*, p. 110.

No que tange ao planejamento urbanístico municipal, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, em seu artigo 29.º, incisos XII e XIII, o invoca:

> Artigo 29.º O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
>
> XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;
>
> XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

Embora não haja uma hipótese geral em que a gestão democrática da cidade seja obrigatória, é certo que na elaboração do plano diretor e em outros instrumentos específicos será exigida. Ademais, vale ressaltar que toda gestão democrática perpassa, atualmente, pela divulgação dos atos de gestão da cidade nas redes sociais oficiais de cada Município e no respectivo portal de transparência[46](23).

Nesse diapasão, o artigo 43.º do Estatuto da Cidade disciplina a participação popular nos planos diretores por intermédio de quatro instrumentos para garantia da gestão democrática da cidade, quais sejam: (i) os órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; (ii) os debates, as audiências e as consultas públicas; (iii) as conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; e a (VI) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo[47](24), em seu artigo 143.º prevê o planejamento urbanístico democrático: "O Município organizará sua administração e exercerá suas atividades com base num processo de planejamento, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo e orientação da ação dos particulares. (...) § 3.º - É assegurada a participação direta dos cidadãos, em todas as fases do planejamento

---

[46] G. L. H. HUMBERT, *Curso de direito urbanístico e das cidades,* Rio de Janeiro, Mundo Jurídico, 2017, pp. 183-184.

[47] PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei Orgânica do município de São Paulo, 04 abr. 1990, disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf (acedido em 03 de outubro de 2020).

municipal, na forma da lei, através das suas instâncias de representação, entidades e instrumentos de participação popular".

Os órgãos colegiados de política urbana são os conselhos federais, estaduais e municipais. No âmbito federal, destaca-se o Conselho das Cidades (ConCidades)[48](25), criado em 2004, que representa a materialização da gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, em processo de construção. Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução.

Regulamentado pelo Decreto n.º 5.790/2006 e pela Resolução n.º 13/2004, ele viabiliza o debate em torno da política urbana de forma continuada, respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos que o compõem, tais como: setor produtivo; organizações sociais; ONGs; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; e órgãos governamentais, sendo portanto, uma verdadeira instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades, nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial[49].

Os debates, as audiências e consultas públicas são canais de interlocução entre Estado e sociedade, e normalmente presentes nas discussões do plano diretor municipal. São canais diretos de comunicação entre o poder público e a sociedade civil, e se bem conduzidos poderão alcançar um alto grau de participação social na discussão das políticas públicas, especialmente as municipais. Mas espera-se que haja convocação com certa antecedência, com ampla divulgação, e sejam prestadas informações preliminares às suas realizações para garantir além da quantidade, mas também qualidade satisfatória da participação popular[50].

---

[48] BRASIL. Conselho das Cidades – Concidades, Ministério do Desenvolvimento Regional, 2004, disponível em https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades (acedido em 20 de setembro de 2020).

[49] Segundo informações que constam na página oficial do Governo Federal brasileiro, do Ministério de Desenvolvimento Regional: "A origem plural desses órgãos e entidades e sua tradição de atuação diante da temática de desenvolvimento urbano possibilitam aos segmentos uma atuação caracterizada pela articulação e negociação política, ação propositiva e qualidade técnica nos debates, possibilitando, dentre outras coisas, a construção de políticas públicas que favoreçam o acesso a todos os cidadãos, tendo sempre como referência as deliberações advindas das Conferências Nacionais das Cidades. Na trajetória de atuação do ConCidades, uma das principais lições aprendidas é que a democracia muda de qualidade quando o Poder Público se une à experiência acumulada da sociedade civil organizada e potencializa a sua participação na elaboração e execução dos programas e das políticas públicas" (BRASIL, 2004).

[50] C. M. OLIVEIRA *et al.*, *Ordenar*, p. 12.

Frisa-se que com a necessidade de isolamento social em decorrência da pandemia causada pela COVID-19 foram canceladas muitas audiências públicas previamente designadas pela discussão de planos diretores municipais, consignando-se neste item especificamente, que o uso da tecnologia será fundamental para viabilizar a participação da sociedade na elaboração dos planos diretores, ganhando força nesta perspetiva o conceito de cidades inteligentes ou *smart cities*[51](26).

Já as conferências são importantes para estabelecer grandes marcos de política urbana, devendo abranger o maior número de pessoas e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. O grande exemplo do Brasil é a Conferência das Cidades, que já teve sua 6.ª edição, e que prepara os debates que serão levados ao Conselho das Cidades. O evento mobiliza diversos segmentos de todo o país, sendo que os participantes da conferência são divididos em duas categorias: os delegados, com direito a voz e voto, e os observadores. A Tabela 1 apresenta a distribuição de delegados entre os diferentes segmentos e mostra que o movimento popular é o que contém maior número de representantes[52](27).

Segmento Indicador	Total de Delegados	Poder Público Estadual 13.37%	Poder público Municipal 22,46%	Movimento Popular 11,05%	Empresários 11,05%	Trabalhador 11,05%	ONG´s 4,64%	Professores academicos 7,66%
Delegados	561	75	126	167	62	62	26	43

Tabela 1: Distribuição de Delegados por Segmento

A iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano também é um importante instrumento de participação social no planejamento e gestão urbana, uma vez que diante da omissão dos poderes executivo e legislativo, permite à sociedade civil, desde que haja manifestação de, pelo menos, cinco

[51] Sobre o tema ver o artigo de M. CESAR WEISS, "Cidades inteligentes: uma visão sobre a agenda de pesquisas em tecnologia da informação" | "Smart cities: an overview on the research agenda in information technology", *Revista Brasileira de Gestão e Inovação (Brazilian Journal of Management & Innovation)*, v. 6, n. 3, 2019, pp. 162-187.

[52] L. E. VILLELA. *et al.*, "A Conferência Nacional de Cidades como Instrumento de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial: a Percepção dos Conselheiros nos Processos Participativos e Deliberativos", *Cad. EBAPE.BR*, v. 14, n. Edição Especial, 2016, pp. 619-639.

por cento do eleitorado territorial, seja a nível federal, estadual ou municipal, disciplinar questões relativa à cidade em que se vive.

A gestão orçamentária participativa em matéria urbanística, também é um instrumento jurídico de participação, sendo que, segundo o artigo 44.º "no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do artigo 4 desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal".

No que tange às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, dada a densidade populacional de tais regiões, diz o artigo 45.º do Estatuto da Cidade que "os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania".

Registra-se que no Brasil não há uma disciplina específica relativa à contratualização em matéria urbanística, havendo, no caso instrumentos específicos previstos no Estatuto da Cidade que permitem a participação do particular no planejamento urbanístico de forma negocial, como por exemplo, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e o direito de superfície.

No entanto, consigna-se que não vedação legal à contratação em matéria urbanística, ressaltando aqui a mesma preocupação já mencionada com relação ao regime jurídico português naquilo que se refere à observância das normas de direito administrativo, notadamente do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como norte das tratativas estabelecidas, visando sempre a melhor forma de ordenação do território.

Também, impõe ao Poder Público responder, fundamentadamente, todas as manifestações populares levadas ao seu conhecimento relacionadas a atividade urbanística, como fundamento no direito de petição, na forma dos artigos 1.º, 5.º, 37.º e 182.º, todos da Constituição Federal, sob pena do ajuizamento das ações judiciais competentes.

À vista de todo o exposto, pois, verifica-se que no Brasil o trajeto percorrido no tocante à participação social no planejamento urbanístico evidencia uma atuação mais efetiva após a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, com destaque para os instrumentos relacionados à gestão democrática da cidade, com crescimento sequencial

no âmbito das contratações, de forme inversa ao que se observa em Portugal. A Constituição Federal da República Federativa do Brasil alberga a democracia participativa no Urbanismo, como forma de buscar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, com mais planejamento e inclusão social.

E no que tange à inclusão social, como será analisado no próximo tópico, a participação da sociedade nas políticas de habitação é um caminho necessário.

5. Reflexões da participação da sociedade nas políticas de habitação

Segundo a Organização das Nações Unidas, o direito à moradia está no rol dos direitos humanos, considerado interdependente e indivisível com os demais direitos já assegurados nos instrumentos internacionais, imputando-se aos Estados-membros o dever de assegurá-los[53](28). A partir desta contextualização internacional, é possível aferir que a construção social do direito à moradia urbana ganhou destaque nos ordenamentos jurídicos de cada país, sendo sua implementação condicionada às peculiaridades locais de ordem econômica, política, social e cultural.

O direito à habitação em Portugal[54] está previsto nos n.º 1 e 2.º, do artigo 65.º, que trata da Habitação e do Urbanismo, na Constituição da República Portuguesa, que dispõe que:

Artigo 65.º

(Habitação e urbanismo)[55]

---

[53] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. "A Declaração Universal dos Direitos Humanos", *Nações Unidas Brasil*, 10 dez. 1948, disponível em https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao (acedido em 10 de julho de 2020).

[54] Até 1974, a política de habitação em Portugal assentou basicamente no livre funcionamento do mercado, destinando-se cerca de 40% a 50% dos fogos produzidos para o mercado de arrendamento. O Estado assumia predominantemente uma postura supletiva. Após 1974, o Estado passou a assumir um papel mais interventivo. Mas um conjunto de medidas penalizadoras do domínio do arrendamento, com destaque para o congelamento de renas, perturbou significativamente o mercado, destruindo a confiança dos investidores e diminuindo o volume anual da produção de fogos para o mercado de arrendamento (HABITAT II, "Habitação e desenvolvimento urbano em Portugal", *Conferência sobre estabelecimentos humanos*, Lisboa, Ministério do Equip. Planeamento e da Administ. Territ.,1996, p. 22). Na segunda metade da década de 80 operaram-se algumas mudanças na política de habitação com vista à redução das distorções observadas no sector. Desde 1993, as políticas preconizadas apontam para objetivos de natureza eminentemente social, seguindo as orientações da Estratégia Mundial de Alojamento, a qual recomenda que os governos não se ocupem, eles próprios, da construção de fogos, mas antes facilitem o acesso aos terrenos, ao financiamento, às infra-estruturas e aos serviços, suprimindo regulamentos e procedimentos restritivos, e mobilizando diferentes agentes para o propósito da melhoria das habitações (HABITAT II, p. 23).

[55] PORTUGAL, "Constituição", *Diário*, 1976.

1 Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.

2 Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:

- a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;
- b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;
- c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;
- d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.

3 O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.

Conforme precisa lição de Maria da Glória F.P.D. Garcia[56](29), o ordenamento jurídico-constitucional português caracteriza-se pelo facto de a concretização do direito à habitação não ser compreendida de forma pontual ou desgarrada, pelo contrário, segundo a autora: "trata-se de uma concretização desenvolvida num plano politicamente alargado, um plano de múltiplas e cruzadas políticas públicas de expressão social e territorial, políticas que, inclusivamente, cumprem objetivos muito além do objetivo de combate à pobreza e à exclusão social, fixado na Carta Europeia dos Direito Fundamentais"[57].

---

[56] M. G. F. P. D. GARCIA, "Habitação, direito e políticas públicas", in M. R. SOUSA *et al.*(coords.), *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012. p. 657.

[57] M. G. F. P. D. GARCIA, "Habitação, direito e políticas públicas", in M. R. SOUSA *et al*. (coords.), *In Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, p. 652) ao analisar a política habitacional em Portugal no último meio século, contata que, apesar de avanços, em concreto, há ainda famílias com dificuldades em aceder a uma habitação digna, e a crise econômica, financeira, social, política vivenciada, veio agudizar a situação. Segundo a autora (2012, p. 653), ao muito realizado, e nem sempre bem realizado, e ao muito que se omitiu faltaram três ingredientes: a) uma correta compreensão dos direitos fundamentais e uma sua visão de conjunto, particularmente no momento de concretização prática; b) um entrelaçamento e coesão no cumprimento de múltiplos deveres, seja deveres de entidades públicas, seja deveres de entidades privadas e; c) um sentido estratégico à ação ou de construção em razão de objetivos de conjunto, predefinidos.

Considerando o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), Lei n.º 58/2007, António Cândido de Oliveira e Fernanda Paula Oliveira[58](30) sintetizam que os problemas que se detectam nas cidades portuguesas relativamente à habitação são:

i o praticamente inexistente mercado de arrendamento que permita responder às necessidades sentidas pela população;

ii a insuficiência da oferta de habitação a custos controlados (para aquisição) e situações mistas (arrendamento e aquisição);

iii a deterioração do parque habitacional privado e público;

iv a inexistência ou insuficiência de alojamentos que respondam a necessidades especiais e emergentes, etc.[59](31)

A segregação ou exclusão social, potenciada muitas vezes pela segregação espacial (bairros destinados exclusivamente a habitação social, bairros de lata embora em cada vez menor quantidade, bairros pobres, muitas vezes situados nos limites da cidade, bairros destinados a grupos étnicos desenraizados) têm potenciado muitos dos problemas sociais que se verificam nas cidades. Muitas destas áreas de segregação espacial e social são também áreas de segregação socioétnica, com participar visibilidade na Área Metropolitana de Lisboa[60].

No Brasil, a história da habitação social mostra que as desigualdades são uma constante. Com o intuito de realizar a igualização de situações sociais desiguais que a história da habitação social no Brasil vinha evidenciando, o legislador constituinte inseriu o direito à moradia no rol do artigo 6º da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, o qual passou a ter a seguinte redação: "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência

---

[58] A. C. OLIVEIRA E F. P. OLIVEIRA, "Problemas das Cidades em Portugal", in F. P. OLIVEIRA *et al.* (coords.), *Direito do urbanismo e do ordenamento do território: estudos I*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 25.

[59] Em interessante artigo sobre o direito à habitação no cenário de crise financeira que teve origem Portugal em 2007/2008, Maria Zenaide Brasilino Leite Brito leciona que "da análise dos dados apresentados pelo Censo 2001, entende-se que esse modelo de concretização do direito à moradia criou o seguinte panorama da habitação em Portugal: um parque habitacional em número suficiente para a população, mas sem uma justa distribuição entre a comunidade e com uma qualidade considerável de alojamentos vagos". Segundo a autora, "essa realidade, aliada ao número de habitações inadequadas e à carência financeira da população após a crise, dá a esta análise a possibilidade de concluir que existe uma grave concentração das moradias habitáveis nas mãos de uma parcela pequena da população". Conclui a autora, pois, que "é possível observar que depois da crise financeira/econômica, os planos inicialmente desenvolvidos tiveram que ser reformulados para enfrentar os tempos de escassez", em que "a reabilitação e o arrendamento, que eram políticas complementares, foram as apostas do governo português diante da crise e passaram a ser o eixo central das intervenções estatais no que concerne à habitação em Portugal" (BRITO, M. Z. B. L., "Direito à habitação no cenário de crise", in F. P. OLIVEIRA (coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades: que rumo?*, II, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 399 e 401).

[60] OLIVEIRA E OLIVEIRA, *Direito*, p. 26.

social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

A inserção do direito à moradia no rol do artigo 6º eleva a defesa deste direito social ao mais alto patamar do ordenamento jurídico, fomentando as mais diversas formas de atuação. Não obstante, o Brasil tem um déficit habitacional de 7,757 milhões de moradias, segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O dado é de 2015, o mais recente, e tem como base a Pesquisa Nacional Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE. A maior parte do déficit habitacional brasileiro é provocada por famílias com um grande comprometimento da renda com o pagamento de aluguel (3,27 milhões) e pela coabitação - famílias dividindo o mesmo teto (3,22 milhões). As chamadas habitações precárias são 942,6 mil moradias e o restante (317,8 mil) pertence ao chamado adensamento excessivo, ou muita gente morando no mesmo lugar[61](32).

São diversos os fatores que tornam a questão da habitação um fator de preocupação tanto em Portugal, como no Brasil. Considerando o objeto desta pesquisa, propõe a analisar como a maior participação da sociedade nas políticas habitacionais pode ajudar na sua respectiva implementação.

Nesse contexto, resgata-se o conceito de sustentabilidade, o qual, segundo Fernando Alves Correia[62], quando aplicado às cidades "decorre fundamentalmente de uma tomada de consciência de que os problemas econômicos, sociais e ambientais do fim do século XX e das primeiras décadas do século XXI têm como palco principal os aglomerados urbanos, tornando-se urgentes as ações necessárias ao desenvolvimento da sustentabilidade, nomeadamente do direito à habitação".

Para o enfretamento da questão, como sustenta Maria da Glória Garcia[63], é fundamental "a necessidade de uma intervenção plural, particulares e entidades públicas e privadas, em razão dos interesses em presença que, além do mais, emergem da compreensão acualizada do direito à propriedade privada, constitucionalmente garantido". Nesse sentido, segundo a autora, "se coloca o direito/dever de participar na definição, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, no quadro de uma democracia que não se sustenta unicamente na representatividade e cada vez mais apela a fórmulas

---

[61] B. V. BOAS E A. CONCEIÇÃO. "Déficit de moradias no país já chega a 7,7 milhões". *Valor*, São Paulo, 2018, disponível em https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/05/03/deficit-de-moradias-no-pais-jachega-a-77-milhoes.ghtm (acedido em 07 de julho de 2020).

[62] F. A. CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, I, 4.a ed., Coimbra, Almedina, 2008. p. 202.

[63] M. G. F. P. D. GARCIA, "Habitação, direito e políticas públicas", in M. R. SOUSA *et al.*(coords.), *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, p. 660.

participativas de realização, tal como o artigo 2.º da Constituição anuncia ao apelar para o "aprofundamento da democracia participativa"[64] [65].

Embora constem nos ordenamentos jurídicos português e brasileiro a democracia participativa, bem como se tem notado o crescimento da adoção da ideia, na prática ainda é um desafio a implementação da participação de agentes externos ao Estado nas decisões relacionadas ao planejamento e à gestão urbana, incluindo a habitação.

As razões de tal dificuldade, nas lições de Antônia Jesuíta de Lima[66](33) seriam: (i) boa parte da população está desvinculada de associações, que atuam de forma efetiva na busca por direitos; (ii) falta de qualificação técnica dos representantes da sociedade civil no trato com a máquina estatal; com isso, (iii) os sujeitos têm comprometidas a autonomia e a qualidade da participação, gerando profundas assimetrias no plano do conhecimento, podendo levar a um "desequilíbrio de poder que gera a reprodução de mecanismos de dominação e exclusão em espaços que, pelo menos em tese, deveriam ser democráticos'.

A participação enfrenta hoje vários dilemas de metodologias, de lideranças, de representação, de conceitos. Exigem-se hoje novas arenas e intermediações, *trading zones*, que assegurem uma justa audição e eliminem o risco da monopolização das arenas de participação por parte dos atores mais fortes. Há, por outro lado, a necessidade de novos métodos de ponderação da participação e uma forma mais sólida de avaliar os seus resultados[67].

No debate da governança e da democratização da gestão urbana, segundo a autora[68], "há consenso, entre os analistas, de que a introdução de instrumentos legais abre perspectivas para a participação efetiva da sociedade no controle do planejamento das cidades, embora a sua materialização envolva conflitos entre forças sociais com interesses divergentes e mesmo antagônicos". Essa relação conflituosa é, citando Dagnino, "inerente à dinâmica dos espaços públicos em que a participação significa a partilha de poder entre Estado e sociedade, até porque a noção de poder compartilhado contrasta com o autoritarismo e o insulamento burocrático profundamente arraigado na administração pública". E conclui

---

[64] GARCIA, *Estudos*, p. 661.

[65] A participação deve ser uma oportunidade de aprofundamento de práticas colaborativas de aprendizagem e de co-criação, mobilizando para o efeito um conjunto de novas ferramentas tecnológicas (MOTA, *Ordenamento*, p. 352).

[66] A. J. LIMA, "Planos diretores e os dilemas da governança urbana", *Textos & Contextos*, v. 11, 2012, p. 367.

[67] MOTA, *Ordenamento*, p. 351.

[68] LIMA, *Textos & Contextos*, pp. 366-367.

que “daí as resistências de certos setores da burocracia estatal ao controle de suas ações e à partilha do poder decisório com representantes da sociedade”.

No que tange à participação social, vale trazer a constatação de Erminia Maricato[69](34), que ecoa com propriedade no que tange às políticas de habitação no Brasil. Segundo a autora, “num país com baixa tradição democrática, construir um espaço de participação social que dê voz aos que nunca a tiveram, que faça emergir os diferentes interesses sociais (para que a elite tome contato como algo que nunca admitiu: o contraponto), é uma tarefa difícil”.

As políticas de habitação, pela sua natureza de tutelar o direito fundamental à moradia, base para a sobrevivência humana, deve vir acompanhada de ampla participação da sociedade na sua formulação. Ainda que haja tensionamentos, e isso é natural dentro de uma democracia, é preciso fazer-se ouvir a voz daqueles que buscam em um teto para morar, a condição de exercício da cidadania e do próprio direito à vida, como ficou evidenciado com as circunstâncias de muita restrição impostas pela pandemia.

Seja através das consultas e audiências públicas, seja através das conferências, dos orçamentos participativos, dos planos e programas habitacionais ou até mesmo nas contratações, é imperioso que a democracia participativa se faça mais presente nas políticas de habitação, quer em Portugal, quer no Brasil. E como todo processo, precisa avançar para produzir resultados.

Ao discorrer sobre os avanços e desafios da construção de uma política fundiária no Brasil, Raquel Rolnik[70](35) constata a necessidade de abertura dos órgãos técnicos como o Ministério das Cidades à participação da sociedade. Segundo a autora, “embora a presença dos vários setores de desenvolvimento urbano em um mesmo ministério tenha propiciado um espaço de diálogo e troca intensa, a forte cultura setorial e corporativa existente nos meios técnicos - na gestão em todos os níveis e nos setores empresariais ligados aos vários temas - ainda não permitiu a construção de políticas realmente integradas, por meio de ações e programas multissetoriais”.

A realidade das cidades contemporâneas, com seus muitos problemas enfrentados, torna premente essa parceria Estado-sociedade com o objetivo de melhor atender os anseios

---

[69] E. MARICATO, *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, Petrópolis, Vozes, 2001, p. 72.

[70] R. ROLNIK, “A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios”, in L. M. M. BUENO e R. CYMBALISTA (orgs.), *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*, São Paulo, Annablume, 2007, p. 208.

dos seus próprios destinatários, fato esse que se tornou evidente com a pandemia em decorrência da COVID-19.

Ao analisar um direito do passado para a cidade do futuro, observa Claudio Monteiro[71] que "sempre que a cidade se transformou, crescendo em altura ou em densidade, ou teve que ser reconstruída a partir dos escombros causados pela destruição física, o direito de propriedade mudou ou cedeu à pressão urbanística para dar resposta às necessidades sociais emergentes da sua transformação".

Acrescenta-se a esse rol, as mudanças trazidas pela pandemia causada pela COVID-19, que trouxe os reflexos da ordem dominante da propriedade tal como manifestada nos processos de uso, parcelamento, ocupação e construção nas cidades, bem como nas formas de acesso ao solo e à moradia. Em diversos países como França, Espanha, Itália, Inglaterra, Estados Unidos e Brasil a estrutura fundiária teve direta relação com a maior ou menor probabilidade de ser transmitido o vírus, revelando a dinâmica dos processos de urbanização, sua natureza combinada de segregação socioterritorial, fragmentação, impacto socioambiental e informalidade precária. A questão da densidade nos processos de produção informal do espaço urbano ganhou destaque, constatando-se em muitos lugares que a informalidade é a regra, e não mais a exceção de um processo estruturante.

Diante do exposto, fomentar a democracia participativa nas políticas de habitação pode ser uma das chaves para se começar a repensar novas formas de estruturação do solo urbano, em uma cidade menos segregada, mais sustentável e mais próxima dos anseios de seus próprios destinatários, os cidadãos.

6. À Guisa de Conclusão

O aprimoramento das políticas públicas e possibilidade de inclusão social e política passa necessariamente pela superação das relações tradicionais entre sociedade e governos, mediante a democratização destas relações. No caso específico das políticas em matéria urbana, a participação constitui um elemento basilar para o planejamento e gestão democrática das cidades, tendo em vista a inclusão e justiça socioespaciais.

Faz-se necessário o comprometimento com este processo de aprendizagem coletiva por parte dos planejadores e gestores, sendo fundamental o comprometimento dos governantes locais com as premissas de democratização do planejamento e gestão.

---

[71] MONTEIRO, *O domínio*, p. 625.

Em Portugal e no Brasil, a participação democrática no Urbanismo se faz presenta na Constituição da República, bem como nas principais leis infraconstitucionais sobre o tema. Enquanto em Portugal, se verifica um maior regramento no que tange às contratações urbanísticas e à participação nos planos e programas, no Brasil infere-se que o foco está na gestão democrática da cidade e respectivos instrumentos, como audiências públicas, consultas, conferências e conselhos.

Em ambos os territórios há espaços e oportunidades para avanços, a despeito dos desafios, os quais devem se valer das ferramentas tecnológicas para aumentar o alcance da participação social, evidentemente que aliado a uma política de democratizar a acesso à internet e às ferramentas tecnológicas aos cidadãos de forma mais abrangente.

Se é certo que eventos de grande impacto impulsionam um repensar a cidade em que se vive e como com esta se quer relacionar, as consequências da pandemia causada pela COVID-19, um fenômeno essencialmente urbano, dada a natureza do vírus e suas formas de transmissão, traz essa oportunidade. A crise sanitária deflagrada revelou e agravou as desigualdades socioeconômicas e socioterritoriais há muito existentes nos territórios, destacando-se a questão das favelas no Brasil, muito preocupante, dada a alta capacidade de transmissão do vírus nos espaços pouco satisfatórios às exigências médicas determinadas.

Nesta relação indissociável entre saúde, moradia e a questão urbana a que a existência humana com dignidade constata, a participação social nos debates é fundamental.

Referências

2. Guerra. Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos. Revista Crítica de Ciências Sociais; 2010;(91). 2. Guerra. Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos. Revista Crítica de Ciências Sociais; 2010;(91).

3. Gorbunova E, Raimundo F. Direitos e liberdades e qualidade da democracia em Portugal. In Pinto AC, Sousa, Magalhães P, orgizadores. A qualidade da democracia em Portugal. Lisboa: Editora do ICS; 2013. 3GorbunovaERaimundoFDireitos e liberdades e qualidade da democracia em Portugal. In Pinto AC, Sousa, Magalhães P, orgizadores. A qualidade da democracia em Portugal2013LisboaEditora do ICS

4. Habermas J. Direito e democracia: entre facticidade e validade. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; 1997. 4HabermasJDireito e democracia:entre facticidade e validade. II1997Rio de JaneiroTempo Brasileiro

5. Silva MP. Uma perspectiva comparada acerca da (não) efetividade da democracia local no Brasil e em Portugal. Revista Brasileira de Políticas Públicas; 2016;6(2). 5. Silva MP. Uma perspectiva comparada acerca da (não) efetividade da democracia local no Brasil e em Portugal. Revista Brasileira de Políticas Públicas; 2016;6(2).

6. Mota C. Participação dos cidadãos nos instrumentos de gestão territorial. In Oliveira FP, coordenador. Ordenamento do território, urbanismo e cidades: que rumo? I. Coimbra: Almedina; 2017. 6MotaCParticipação dos cidadãos nos instrumentos de gestão territorial. In Oliveira FP, coordenador. Ordenamento do território, urbanismo e cidades: que rumo? I2017CoimbraAlmedina

7. Mendes JB. Fundamentos e princípios do direito do urbanismo. In Cebola CM, et al, coordenadores. Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados. Lisboa: Quid Juris; 2010. 7MendesJBFundamentos e princípios do direito do urbanismo. In Cebola CM, et al, coordenadores. Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados2010LisboaQuid Juris

8. Gomes CA. Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2001;XLII(1):145-147. 8GomesCADireito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente o que os une e o que os separaRevista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;2001XLII1145-147

9. Gomes CA. Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade. Revista do Ministério Público de Lisboa; 2017;(152). 9. Gomes CA. Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade. Revista do Ministério Público de Lisboa; 2017;(152).

10. Monteiro C. O domínio da cidade: a propriedade à prova no direito do urbanismo. Lisboa: AAFDL; 2013. 10MonteiroCO domínio da cidade:a propriedade à prova no direito do urbanismo2013LisboaAAFDL

11. Miranda J. Manual de Direito Constitucional: direitos Fundamentais. IV. 4.a ed. Coimbra: Coimbra Editora; 2008. 11MirandaJManual de Direito Constitucional:direitos Fundamentais. IV. 4.a ed2008CoimbraCoimbra Editora

12. Sardinha JM. Contributos para a caracterização jurídico-administrativo do direito de propriedade privada do solo urbano na Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. II. Coimbra: Almedina; 2016. 12SardinhaJMContributos para a caracterização jurídico-administrativo do direito de propriedade privada do solo urbano na Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. II2016CoimbraAlmedina
13. Soares ELG. Sustentabilidade social, planejamento urbano e o zoneamento de inclusão. In Oliveira FP, et al, coordenadores. In Direito do urbanismo e do ordenamento do território: estudos I. Coimbra: Almedina; 2012. 13SoaresELGSustentabilidade social, planejamento urbano e o zoneamento de inclusão. In Oliveira FP, et al, coordenadores. In Direito do urbanismo e do ordenamento do território: estudos I2012CoimbraAlmedina
14. Correia FA. Manual de Direito do Urbanismo. I. 4.ª ed. Coimbra: Almedina; 2008. 14CorreiaFAManual de Direito do Urbanismo. I. 4.ª ed2008CoimbraAlmedina
15. Silva J. Direito urbanístico brasileiro. 8.a ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018. 15SilvaJDireito urbanístico brasileiro. 8.a ed. atual2018São PauloMalheiros
16. Miranda J. Estudos de direito do ordenamento do território e do urbanismo. Lisboa: AAFDL; 2016. 16MirandaJEstudos de direito do ordenamento do território e do urbanismo2016LisboaAAFDL
17. PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa - parte I. Diário da República Eletrónico; 1976. Disponível em: https://dre.pt/crp-parte-i 17. PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa - parte I. Diário da República Eletrónico; 1976. Disponível em: https://dre.pt/crp-parte-i

18. Lopes D. Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial: evoluções recentes e desafios futuros. In Cebola CM, et al, coordenadores. Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados. Lisboa: Quid Juris; 2010. 18LopesDRegime jurídico dos instrumentos de gestão territorial: evoluções recentes e desafios futuros. In Cebola CM, et al, coordenadores. Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados2010LisboaQuid Juris
19. Oliveira CM, et al. Instrumentos urbanísticos de participação pública no Brasil e em Portugal. Ordenar a cidade; 2015. pp. 20-21. Disponível em http://www.ordenaracidade.pt/trabalhos/#instrumentos-urbanisticos-de-participac-o-publicano-brasil-e-em-portugal 19. Oliveira CM, et al. Instrumentos urbanísticos de participação pública no Brasil e em Portugal. Ordenar a cidade; 2015. pp. 20-21. Disponível em http://www.ordenaracidade.pt/trabalhos/#instrumentos-urbanisticos-de-participac-o-publicano-brasil-e-em-portugal

20. Souza ML. Orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. Terra Livre; 2000;(15). 20. Souza ML. Orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. Terra Livre; 2000;(15).

21. Dias N, Allegretti G. Orçamentos Participativos em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional? Cidades - Comunidades e Territórios; 2009;(18). 21. Dias N, Allegretti G. Orçamentos Participativos em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional? Cidades - Comunidades e Territórios; 2009;(18).

22. Oliveira CM, Lopes D, Sousa ICN. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. Urbe - Rev. Bras. Gest. Urbana; 2018;10(2).
22. Oliveira CM, Lopes D, Sousa ICN. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. Urbe - Rev. Bras. Gest. Urbana; 2018;10(2).

23. Humbert GLH. Curso de direito urbanístico e das cidades. Rio de Janeiro: Mundo Jurídico; 2017. 23HumbertGLHCurso de direito urbanístico e das cidades2017Rio de JaneiroMundo Jurídico
24. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei Orgânica do município de São Paulo; 1990 abr 04. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf 24. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei Orgânica do município de São Paulo; 1990 abr 04. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf

25. BRASIL. Conselho das Cidades - Concidades, Ministério do Desenvolvimento Regional; 2004. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades 25BRASIL2004Conselho das Cidades - ConcidadesMinistério do Desenvolvimento Regional
26. Weiss MC. Cidades inteligentes: uma visão sobre a agenda de pesquisas em tecnologia da informação | Smart cities: an overview on the research agenda in information technology. Revista Brasileira de Gestão e Inovação (Brazilian Journal of Management & Innovation); 2019;6(3):162-187. 26WeissMCCidades inteligentes uma visão sobre a agenda de pesquisas em tecnologia da informação | Smart cities: an overview on the research agenda in information technologyRevista Brasileira de Gestão e Inovação (Brazilian Journal of Management & Innovation);201963162-187
27. Villela LE, et al. A Conferência Nacional de Cidades como Instrumento de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial: a Percepção dos Conselheiros nos Processos Participativos e Deliberativos. Cad. EBAPE.BR; 2016;14:619-639. 27VillelaLEA Conferência Nacional de Cidades como Instrumento de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial a Percepção dos Conselheiros nos Processos Participativos e Deliberativos. CadEBAPE.BR;201614619-639
28. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. A Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nações Unidas Brasil; 1948 dez 10. Disponível em: https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao 28. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. A Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nações Unidas Brasil; 1948 dez 10. Disponível em: https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao

29. Garcia MG. Habitação, direito e políticas públicas. In Sousa MR, et al, coordenadores. Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda. Coimbra: Coimbra Editora; 2012. 29GarciaMGHabitação, direito e políticas públicas. In Sousa MR, et al, coordenadores. Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda2012CoimbraCoimbra Editora
30. Oliveira AC, Oliveira FP. Problemas das Cidades em Portugal In Oliveira FP et al, coordenadores. Direito do urbanismo e do ordenamento do território: estudos I. Coimbra: Almedina; 2012. 30OliveiraACOliveiraFPProblemas das Cidades em Portugal In Oliveira FP et al, coordenadores. Direito do urbanismo e do ordenamento do território: estudos I2012CoimbraAlmedina

31. Brito, MZB. Direito à habitação no cenário de crise. In Oliveira FP, coordenador. Ordenamento do território, urbanismo e cidades: que rumo? II. Coimbra: Almedina; 2017. 31BritoMZBDireito à habitação no cenário de crise. In Oliveira FP, coordenador. Ordenamento do território, urbanismo e cidades: que rumo? II2017CoimbraAlmedina
32. Boas BV, Conceição A. Déficit de moradias no país já chega a 7,7 milhões, São Paulo: Valor; 2018. Disponível em https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/05/03/deficit-de-moradias-no-pais-jachega-a-77-milhoes.ghtm 32BoasBVConceiçãoADéficit de moradias no país já chega a 7,7 milhões,2018São PauloValor
33. Lima AJ. Planos diretores e os dilemas da governança urbana. Textos & Contextos, 2012;11. 33. Lima AJ. Planos diretores e os dilemas da governança urbana. Textos & Contextos, 2012;11.

34. Maricato E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes; 2001. 34MaricatoEBrasil, cidades:alternativas para a crise urbana2001PetrópolisVozes
35. Rolnik R. A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In Bueno LMM, Cymbalista R, organizadores. Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume; 2007. 35RolnikRA Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In Bueno LMM, Cymbalista R, organizadores. Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial2007São PauloAnnablume

Notas biográficas

TAISA CINTRA DOSSO

taisacintradosso@gmail.com, Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Doutoranda em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PucCampinas), ambas em São Paulo, Brasil.