Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

Daniele Aparecida Carneiro Fernandes

A ausência de gestão democrática para as praças urbanas: análise da participação cidadã na política pública "Adote Rio"

Rio de Janeiro
2022

Daniele Aparecida Carneiro Fernandes

A ausência de gestão democrática para as praças urbanas: análise da participação cidadã na política pública "Adote Rio"

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Na área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota

Coorientador: Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Rio de janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

F363 Fernandes, Daniele Aparecida Carneiro

A ausência de gestão democrática para as praças urbanas: análise da participação cidadã na política pública "Adote Rio" / Daniele Aparecida Carneiro Fernandes. - 2022.
133f.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota
Coorientador: Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura.
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.
1.Praças - Teses. 2.Espaços públicos – Teses. 3. Cidadania – Teses. I.Mota, Maurício Jorge Pereira da. II. Moura, Emerson Affonso da Costa. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. IV. Título.

CDU 349.444(815.3)

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Daniele Aparecida Carneiro Fernandes

A ausência de gestão democrática para as praças urbanas: Análise da participação cidadã na política pública "Adote Rio"

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Na área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Aprovada em 12 de dezembro de 2022.

Banca examinadora:

_____

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota (Orientador) –
Faculdade de Direito - Uerj

_____

Prof.º Dr. Emerson Affonso da Costa Moura (Coorientador) -
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

_____

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral (Avaliadora externa) -
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

_____

Profa. Dra. Arícia Fernandes Correia (Avaliadora interna) –
Faculdade de Direito - Uerj

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

Ao Eduardo,

que me encoraja a voar ao mesmo tempo que me faz desejar voltar logo para o ninho.

AGRADECIMENTOS

A Deus entrego minha vida, sonhos e projetos; sou obra de tuas mãos!

Ao professor e orientador Maurício Jorge Pereira da Mota, pelas contribuições acadêmicas, principalmente, no ensinamento de que a ciência jurídica pertence ao ramo das ciências sociais aplicadas, chamando atenção para a necessidade de dar aplicação prática, desviando esse trabalho do risco de se perder nas elocubrações teóricas. Além disso, por ser uma fonte de inspiração!

Ao professor e coorientador Emerson Affonso da Costa Moura, por tanta responsabilidade e dedicação com cada linha da produção desse trabalho; por todas as lições de metodologia da pesquisa jurídica que com ele pude aprender. Sou grata por cada oportunidade de crescimento acadêmico proporcionada!

À professora e coordenadora do NEPEC Arícia Fernandes Correia, em nome de quem agradeço a todos os colegas do NEPEC e do Projeto "Na Régua", por tanto aprendizado prático, que proporcionou a ruptura dos muros acadêmicos para conhecer a cidade informal com sua efervescência e desafios. Caminhar pelas ruas, becos e vielas da comunidade da mangueira ou de Oswaldo Cruz, poder ouvir as histórias dos moradores, refletir sobre resiliência urbana me fez entender a magnitude do Direito da Cidade através das pessoas. Viver tudo o que vivemos foi transformador!

Por tanto, agradeço a cada morador de Oswaldo Cruz que confiou no trabalho da equipe, que confidenciou a vida e suas experiências pessoais. Deixo um agradecimento especial aos colegas que estiveram juntos comigo nessa jornada, em ordem alfabética: Alysse, Carol, Carmem, Deise, Erick, Matheus, Misael, Nathalia, Pâmela, Pedro e Vitória!

É nesse sentir que paira sobre mim o sentimento de gratidão pela oportunidade de desenvolvimento profissional que a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) me trouxe. É necessário dizer que essa escola sempre foi um sonho que já pareceu distante, mas o que são os sonhos se não fontes de incentivo e determinação para concretizá-los?! Então, parafraseando Elis Regina: viver é melhor que sonhar!

Ao Eduardo, meu grande incentivador! Que por amor cedeu, mais uma vez, do seu próprio conforto para que eu pudesse alcançar minha realização profissional; que é meu exemplo diário de dedicação e comprometimento; que se esforça todos os dias para a construção de um casamento saudável e que não se rende a mesquinhez do machismo,

reconheço que não é fácil! A solidez do amor vem dessa força conjunta para construir nossa caminhada; E, por sinal, vencemos mais esse desafio, essa conquista também é sua!

Aos meus pais, Daniel e Aparecida, por serem sempre tão presentes em todas as etapas da minha vida; por me ensinarem que a felicidade verdadeira é simples e está no reconhecimento das nossas raízes.

À minha madrinha Elísia, que acompanhou, vigilante, todos os passos da minha formação desde a infância. Do céu eu sinto que você olha pela gente. Todas as minhas conquistas têm um pouco de você, que está sempre no meu coração!

À minha (grande) família, Carneiro e Fernandes, Hoisler e Sallet!

Aos meus avós Zinho e Elmira, fonte do amor mais singelo que já pude experimentar! Aos tios e primos, que permanecem unidos e festivos, mesmo em tempos de tantas desavenças familiares! É ao lado de vocês que desejo celebrar cada conquista!

Aos meus primos Jamer e Fabíola, pelo apoio físico e acolhimento no Rio; por serem pessoas tão especiais!

Aos amigos do "Trenzinho" que me acompanham desde a graduação, dando sentido ao clichê "da UFJF para a vida", vocês foram essenciais em todos os desafios da vida fora da nossa querida *alma mater*. Em especial, agradeço ao Igor, responsável por ricas trocas de ideias que renderam valiosos *insights* para esse trabalho. Amo vocês!

Aos que fazem de Itajubá "a cidade fácil de ser amada"; amigos que me mostram na prática que a cidade é feita de pessoas! Sair do Rio para vir morar numa cidade do interior, com todas as incertezas inerentes a uma mudança, aumentadas pelo contexto de uma pandemia, foi um desafio surpreendente. Principalmente, porque desde que cheguei, nunca me senti só. Essa vivência deu certa conotação para esse trabalho de pesquisa participante, aquela que busca o envolvimento da comunidade na análise de sua própria realidade para formulação e investigação das hipóteses. Afinal, o sentimento de pertença social não é uma abstração teórica, estar no espaço público da cidade e fazer parte dela é parte essencial da vida humana!

Neste sentido, agradeço aos amigos do Café Pereira Vilella. Luiz, Rê e Amanda, fornecem muito mais que café de qualidade, servem afeto e boas ideias! Talvez, por isso, seja um local tão agregador de pessoas legais e que não querem ir embora mesmo quando é servido o último cafezinho! Neste contexto, faço um agradecimento especial ao Flavio por ter me proporcionado excelentes insights da filosofia que oxigenaram a minha pesquisa.

Ao Padre Eduardo, pelo convite para ser catequista, que num gesto afetuoso de inclusão dos recém chegados na paróquia, mudou a minha experiência de vida, obrigada pela

confiança! Agradeço aos amigos da Catequese com adultos, por me ensinarem tanto! A caminhada cristã é mais leve e consistente com vocês!

A todos os que de alguma forma me apoiaram, muito obrigada!

"A função do espaço público é iluminar os acontecimentos humanos proporcionando um espaço de aparição, um espaço de visibilidade, em que homens e mulheres podem revelar mediante a palavra e a ação quem são."

Fina Birulés

(1996, p. 133 – traduziu-se do espanhol)

Resumo

FERNANDES, D A C. *A ausência de gestão democrática para as praças urbanas*: análise da participação cidadã na política pública "Adote Rio".2022. 133f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de janeiro, 2022.

As praças públicas como lócus destinado a promoção de cidadania urbana ativa por meio da gestão democrática da cidade é o tema em debate. Neste sentido, e com base no marco teórico escolhido, coloca-se a seguinte questão como o principal problema desta pesquisa: as praças públicas devem ser objeto de gestão democrática como forma de promover o uso e a participação dos citadinos nesses espaços públicos? Para tanto, parte-se da hipótese que a praça pública deve ser objeto de políticas públicas de gestão democrática. Isso se justifica pois, para além de ser um espaço de lazer e de paisagismo, a praça possui a função social inerente de ser lócus da aparição pública com conotação política, sobretudo, quanto a destinação, que deve ser de acordo com a vontade das pessoas usuárias. Essa hipótese será testada por meio no estudo analítico do programa de adoção de praças públicas do Município do Rio de Janeiro intitulado de "Adote o Rio", a fim de averiguar se neste projeto de governança urbana há espaço para a deliberação sobre as finalidades desta política pública entre os usuários ou se o projeto apenas reproduz a gestão urbana focada nos objetivos patrimoniais-privados. Analisa-se também se projetos desta natureza são capazes de tornar as praças públicas mais convidativas ao uso e a permanências das pessoas nos espaços públicos.

Palavras-chave: Praças Públicas. Espaço público. Gestão democrática da cidade.

Cidadania ativa. Projeto "Adote Rio".

Abstract

FERNANDES, D A C. *The absence of democratic management for urban squares*: analysis of citizen participation in public policy "Adote Rio".2022. 133f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de janeiro, 2022.

Public squares as a locus for the promotion of active urban citizenship through the democratic management of the city is the topic under debate. In this way, and based on the theoretical framework chosen, the following question is set on as the main problem of this research: should public squares be the object of democratic management as a way of promoting the use and participation of residents in these public spaces? Therefore, it starts from the hypothesis that the public square should be the object of public policies of democratic management. This is justified because, in addition to being a space for leisure and landscaping, the square has the inherent social function of being a locus of public appearances with political connotations, especially in terms of destination, which must be in accordance with the will of the residents. This hypothesis will be tested through the analytical study of the program for the adoption of public squares in the Municipality of Rio de Janeiro entitled "Adote Rio", in order to verify if in this urban governance project there is space for deliberation on the purposes of this policy public among residents or if it just reproduces urban management focused on heritage-private objectives. It is also analyzed whether projects of this nature are capable of making public squares more inviting to the use and permanence of people in public spaces**.**

Keywords: Public Squares.Public place. Democratic management of the city.

Active citizenship. Project "Adote Rio".

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
Dr.	Doutor
Dra.	Doutora
HC	Habeas Corpus
Min.	Ministro
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
Nº	Número
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
P.	Página
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator
Resp	Recurso Especial
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....12

1 **FUNÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS DAS CIDADES EM CONTRASTE COM OS INDIVIDUALISMOS DOS ESPAÇOS PRIVADOS**.....20

1.1 **Uma investigação sobre a importância dos espaços públicos das cidades a partir das teorias da filosofia política de Hannah Arendt** 22

2 **AS PRAÇAS PÚBLICAS E A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA URBANA**.....44

2.1 **A praça como objeto de estudo do Direito da Cidade**.....44

2.1.1 Análise multidisciplinar das praças públicas 53

2.2 **A descentralização da administração pública como caminho para o empoderamento político dos cidadãos nos espaços públicos**.....67

3 **O PROJETO DE ADOÇÃO DE PRAÇAS NO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO SOB O PARADIGMA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**.....78

3.1 **A gestão democrática da cidade para as praças públicas**.....78

3.2 **O projeto "adote rio" no município do Rio de Janeiro no período de 2014 até 2022**.....101

CONCLUSÃO.....113

REFERÊNCIAS.....122

INTRODUÇÃO:

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) em suas primeiras linhas normativas estatui que "todo poder emana do povo", trata-se de uma frase simbólica que está presente em muitos discursos políticos, dos mais acalorados aos mais pragmáticos. Aqui, busca-se transpor a carga meramente valorativa do texto e dar eficácia a ele, já que, segundo o princípio de hermenêutica jurídica: a lei não contém palavras inúteis. Sob esse olhar, estuda-se o artigo primeiro da CRFB/88, que estabelece os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, em especial a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, sob o viés do direito de agir politicamente na cidade.

O termo cidadania advém do latim: *civitas.* A etimologia evidencia que ser cidadão tem relação estreita com o ato de estar presente na cidade, construído relações e atuando de forma ativa na formação do território - que não deve ser compreendido apenas um espaço físico, vazio de significação material. Sob essa ótica, é corriqueiro e esperado que nas primeiras reflexões sobre o Direito da Cidade surja o questionamento sobre o seu objeto: afinal, o que é a cidade?

Este trabalho não tem a pretensão de chegar a essa resposta, no entanto, considera-se ser importante revelar nestas primeiras linhas como a cidade é pensada pela autora. Em uma visão preambular, a cidade é observada como a junção de edifícios - considerados em sentido estrito - ligados por meio de um território de uso comum. No entanto, essa primeira observação ganha nova conotação quando se acrescenta o carácter subjetivo: as pessoas e toda a efervescência e dinamicidade das relações humanas. Será com foco nestas relações entre as pessoas que se construirá o sentido de cidades e de espaços públicos.

Por tanto, acredita-se que é por meio das vivencias compartilhadas nos espaços públicos das cidades que veem à tona às questões políticas diversas, assim como, as diferentes perspectivas como forma de resolvê-las. Trata-se de assuntos públicos, que não obedecem às mesmas regras de solução dos problemas privados. Neste sentido, essa dissertação se ocupa do sentido político que advém da vida no território das cidades, de forma mais específica, da necessidade da gestão democrática como premissa para as escolhas dos usos e destinações para esses espaços públicos. Quando se fala no território das cidades estamos nos referindo a classe jurídica dos bens de uso comum do povo. Essa classificação de bens se desdobra em vários tipos com características e usos diversos. Pela dificuldade de tratar de todos eles com suas especificidades, faz-se o recorte metodológico do estudo. Serão estudadas as praças públicas como parcelas do território em que devem ser destinadas ao uso comum das pessoas.

As praças são bens de uso comum do povo que estão presentes em boa parte dos bairros que formam as cidades brasileiras, no entanto, nem sempre elas se mostram como locais que os citadinos usam e agem como titulares comum desses patrimônios, o que se nota é um afastamento dos espaços públicos. Além disso, a vida nas cidades tem se baseado pela segregação entre pessoas, que tendem a conviver nos nichos de iguais e estão cada vez mais fechadas nos espaços privados. Por isso, o ideal seria que as praças fossem locais convidativos para a permanência e a interação entre as pessoas diversas que compõem a vizinhança, gerando, assim, a ação política. Mas, de maneira oposta, na contemporaneidade as praças, muitas vezes, são locais vazios, que servem apenas para a passagem de pedestres rumo ao seu destino, ou, quando muito, são utilizadas para o lazer privado, leia-se: com cada vez menos sentido político (público) atrelado.

Esse esvaziamento dos espaços públicos se torna uma controvérsia científica porque existe uma relação entre estar nos espaços públicos na presença de outros indivíduos plurais e a ideia de cidadania, de dignidade humana e de pluralismo político. Acredita-se que o relacionamento cívico seja capaz de gerar o reconhecimento das diferenças e pluralidades dos modos de ser e estar no mundo. Isso significa que é socialmente relevante que as pessoas convivam para que mutuamente se reconheçam como sujeitos de direitos, e, assim, que a vivência nos espaços públicos tenha uma significação política, para o fortalecimento das ideias de bem construídas coletivamente.

A dissertação pretende dar uma interpretação para o conceito legal de bens de uso comum do povo (Art. 99, I, Código Civil) que esteja em conformidade com a função social da cidade, com a cidadania enquanto fundamento do Estado e com o princípio da gestão democrática da cidade (art. 1º, II e III combinado com o Art. 182 da CRFB/88 e com o art. 2º, II do Estatuto da Cidade). Essa interpretação será construída a partir dos marcos teóricos sobre os espaços públicos, sobretudo, dos conceitos de ação e de espaços públicos em Hannah Arendt. Ou seja, a partir da compreensão teórica de que a gestão democrática dos espaços públicos está contida na função social da cidade e que os bens uso comum do povo são os locais da cidade destinados a promover cidadania urbana. E, observando-se o recorte para as praças, pretende-se propor que quando a lei fala em “bem de uso comum do povo”, deve-se ler como um lugar de exercício da gestão democrática da cidade, e não apenas de embelezamento, paisagismo e lazer nas cidades. Assim, sendo a gestão democrática um princípio base do direito da cidade, então as ações sobre os bens de uso comum, que são locais de conexão entre pessoas diversas, devem ser postas à disposição dos

cidadãos/moradores. Acredita-se que assim haja o incentivo ao debate político que fomente as noções de bem coletivo.

Por tanto, investiga-se a função social das praças públicas, enquanto bens de uso comum do povo, na promoção da cidadania urbana ativa. Dito de outro modo, fundamentado nos marcos teóricos desta pesquisa, afirma-se que os bens de uso comum do povo - com o recorte metodológico para as praças - não funcionam nas cidades apenas de locais de lazer e de embelezamento das cidades, havendo também a função de promover cidadania ativa urbana.

Essa asserção se justifica pois existe o direito de participação popular sobre as decisões urbanísticas, corolário da função social da cidade. Delegar as decisões sobre as praças dos bairros aos seus habitantes, através de mecanismos de gestão democrática, pode funcionar como um meio para a promoção da cidadania ativa urbana. Além disso, a gestão democrática sobre os espaços públicos pode ser capaz de fomentar o interesse subjetivo das pessoas sobre esses bens. Nesse trabalho, a gestão democrática será tida como meio jurídico para a realização do direito fundamental de cidadania, com o fomento da deliberação sobre a destinação que será dada ao bem de uso comum. Será investigado se as políticas públicas sobre as praças se preocupam com a participação popular sobre a destinação destes espaços públicos. Ou seja, se existe aplicação da gestão democrática para as escolhas urbanísticas sobre as praças ou se são escolhas tomadas pela administração pública “de cima para baixo”.

A perspectiva de espaços públicos que se adota para esse trabalho é que eles devem estar próximos aos locais de moradia para que as pessoas se relacionem com eles de forma mais corriqueira e próxima. Neste sentido são as ideias para as “cidades do futuro” que vão ao encontro de estilos de vida ligados ao local de moradia, elas receberam essa nomenclatura na chamada Carta do Rio, editada em julho de 2021 durante o encerramento do 27º Congresso Mundial de Arquitetos (UIA2021RIO). Trata-se de um documento atual e que consolida propostas para o desenvolvimento urbano de cidades em todo o mundo.

Desta forma, pretende-se analisar o sentido político da vida voltado ao local/bairro em que se mora, buscando as ideias de bem em coletividades menores dentro do todo que é a cidade. Justifica-se, assim, a delimitação do objeto para as praças, pois, elas, conceitualmente, possuem abrangências menores que os parques, que normalmente são espaços públicos de referência para toda a cidade ou metrópole. Os parques são locais em que as pessoas se deslocam de várias regiões para passear, contemplar ou encontrar amigos; a praça, em geral, tem impacto restrito as pessoas que vivem próximas a ela.

Partindo-se da compreensão de que a gestão democrática dos espaços públicos está contida no dever constitucional de cumprimento da função social da cidade e que os bens uso comum do povo são os locais da cidade destinados a promover cidadania urbana, pretende-se que a praça, enquanto bem de uso comum do povo, deve ser um lugar que sua destinação seja posta em debate pelos seus usuários. Pois, assim haveria o efetivo exercício da gestão democrática da cidade em relação a esses bens, elevando esses locais ao seu sentido filosófico de espaço público e não apenas local de embelezamento, paisagismo ou lazer nas cidades. Essa interpretação será construída a partir dos marcos teóricos sobre gestão democrática dos espaços públicos extraídos dos conceitos de ação e de espaços públicos em Hannah Arendt. Esta teoria é encontrada, sobretudo, na obra "A condição Humana".

Considera-se que a gestão democrática é um princípio basilar do Direito da Cidade. As ações sobre os bens de uso comum, que são locais de conexão entre pessoas diversas, devem ser postas à disposição dos cidadãos, sejam eles moradores do entrono ou usuários. Acredita-se que esse movimento é capaz de gerar incentivos ao debate político nos espaços públicos que fomentem as noções de bem construídas coletivamente. Neste sentido e com base no marco teórico escolhido, coloca-se a seguinte questão como o problema da pesquisa: as praças públicas devem ser objeto de políticas públicas de gestão democrática como forma de promover o uso e a participação dos usuários nesses espaços públicos?

As políticas públicas para praças públicas que não incluem a gestão democrática da cidade incorrem no erro de não observância do princípio da função social da cidade. Além disso, por meio da gestão pública centralizadora as praças são tratadas apenas pelo viés patrimonial, trata-se de uma relação privada do poder público com o bem público. Esse tratamento é problemático já que de acordo com a fundamentação teórica usada, os espaços públicos são locais dentro das cidades que carecem do máximo de tratamento público (leia-se, de sentido político atrelado).

Neste mesmo sentido, caso houvesse a gestão democrática das praças urbanas, maiores poderiam ser o rol de atividades e serviços públicos decentralizados, pois a participação popular funciona como instrumento de legitimação por meio da aferição dos interesses públicos. Exemplo disso seria uma reforma que poderia deixar de ter caráter de embelezamento do patrimônio público para ter significação política quando o conteúdo dessa reforma é levado para o debate entre os usuários. Ainda pode ser uma reforma descentralizadora – também - quanto aos custos, quando uma empresa interessada em contraprestação como poder público assume a reforma, mas, acatando as medidas de interesse desses usuários. Trata-se de questões que visam problematizar a tradicional forma de gestão

pública centralizada, que não dialoga com os usuários e transforma o território das cidades em locais despolitizados e indiferentes às questões públicas do mundo em comum.

Acredita-se na necessidade de que a vontade dos usuários de uma praça seja levada em conta ao se estabelecer quais serão as destinações dadas a ela. Da mesma forma, investiga-se a ausência de políticas públicas que garantam a cidadania urbana ativa para a escolha dos destinos e usos das praças públicas pelo usuário, entende-se que ele está próximo e que, por tanto, tem maior identificação com o bem que a administração pública. Por isso, a hipótese de trabalho é: A praça pública deve ser objeto de políticas públicas de gestão democrática, pois, para além de ser um espaço público de lazer e de paisagismo, a praça possui a função social inerente de ser lócus da aparição pública política e das deliberações, sobretudo, quanto a destinação que deve ser segundo a vontade dos usuários.

Corroboram com a formulação da hipótese que as políticas públicas sobre as praças existentes tendem às finalidades privadas, isto é, voltam-se para os interesses patrimoniais da administração pública preocupada com o embelezamento e manutenção do mobiliário urbano. Portanto, há ausência de políticas públicas que prestigiem a vontade dos usuários sobre as ações do poder público nas praças.

A formulação desta hipótese se deve a concepção de que a gestão democrática da cidade é um meio eficaz para promover a função social de cidadania dos espaços públicos urbanos, ela prestigia o uso das pessoas dos bens público urbanos. Pois, adotando-se a concepção de ação em Hannah Arendt, não basta estar presente nos espaços públicos da mesma forma que acontecem as convivências nos espaços privados, a presença nos espaços públicos das cidades deve adquirir significado político.

A hipótese será testada pelos estudos do projeto de adoção de praças do Rio de Janeiro - “Adote Rio”. Trata-se de uma política pública que instrumentaliza a adoção de praças por pessoas físicas e jurídicas. Esse projeto, no entanto, possui uma natureza ambígua pois, em que pese o nome sugerir uma aproximação do citadino com a praça, ele não se vale de nenhum mecanismo de gestão democrática que permita a apuração de quais os destinos a população do entorno almejam para esse bem de uso comum do povo.

Por isso, a visão inicial é de que se trata de uma política pública que não promove a gestão democrática para a destinação do espaço público, já que não prevê um instrumento de deliberação que viabilize saber quais são os usos e benfeitorias desejados pela comunidade. Assim, parte-se da premissa de que o projeto “Adote Rio” tem por objetivo primordial a transferência da obrigação de conservar a praça, o que reforça o uso da praça como bem

privado, seja para o lazer ou embelezamento da cidade, e não como local político de uso comum.

A dissertação será dividida em 3 capítulos.

No primeiro capítulo será feita a apresentação do marco teórico, começando pela teoria sobre os espaços públicos de Hannah Arendt. Esta teoria fornece a fundamentação para a afirmação das praças como locais necessários dentro das cidades, uma vez que são nos espaços públicos que acontecem as interações entre as pessoas com significação política. A falta de espaços público torna as cidades formadas por pessoas despolitizadas e apáticas sobre as noções de bem construídas coletivamente. Trata-se de um risco diante da cultura individualista que reflete nas cidades modernas por meio da divisão entre as pessoas por classes sociais: seja, por um lado nos condomínios e propriedades privadas de luxo ou, por outro pessoas que moram em periferias distantes do trabalho, sem infraestrutura e sem segurança e por isso, também, vivem fechados em suas casas.

No capítulo 02 será apresentado o problema que é a ausência de políticas públicas que abordem os bens de uso comum do povo como locais em que a destinação e os investimentos feitos pela administração pública devam ser colocados à disposição da população por meio de formas de descentralização da gestão. Para isso, se iniciará apresentando o recorte para as praças. Acredita-se que elas representam bens de uso comum do povo que presentes em boa parte dos bairros e por isso podem funcionar como ambiente de aproximação entre as pessoas, fomentando estilos de vida ligados ao local de moradia. A ideia principal deste capítulo é a confrontação da problemática a partir da dialética, apontando que a gestão democrática da cidade é uma realidade para o Direito, uma vez que é prevista na constituição e regulamentada no estatuto da cidade, mas não se tornou uma realidade na prática. Apresenta-se a hipótese de que as prefeituras, imersas na antiga lógica patrimonialista e clientelista, não implementam a gestão democrática da cidade.

No capítulo 03, desenvolve-se a hipótese apresentando a natureza ambígua dos projetos de adoção de praça, que apesar do nome sugerir uma aproximação da população com a praça, eles não promovem a gestão democrática, pois não se valem de mecanismos de gestão democrática para saber a opinião dos usuários sobre a destinação que será dada às praças. É preciso que se faça a interpretação das normas jurídicas sobre os bens de uso comum do povo os considerando, precipuamente, como locais que são implementadas a gestão democrática da cidade. Para o teste desta hipótese, far-se-á análise das normas sobre a política pública de adoção de praças no município de Rio de Janeiro “Adote Rio”, para verificar se estão em consonância com a hipótese, ou se elas, reproduzem a ideia de bens de

uso comum do povo como locais de paisagem, de lazer e de passagem, sem levar em conta a opinião dos usuários.

A análise da política pública de adoção de praças no município do Rio de Janeiro - “Adote Rio” - se destina a verificar se: nela há previsão de deliberação com os usuários locais sobre quais são suas demandas sobre a praça ou se de interesse desses usuários as ações que serão feitas a partir de uma adoção. Se essas indagações tiverem sido enfrentadas pela Lei que institui o programa ou por alguma normativa posterior, o projeto será considerado virtuoso e seu modelo poderá ser generalizado como uma boa e possível opção de política pública municipal. Caso não se encontre a presença da gestão democrática, o caminho será a rejeição do projeto da forma em que se encontram e será proposto que a política pública de adoção de praças preveja mecanismos de gestão democrática.

Quanto a forma de abordagem, a autora se utilizará do método dedutivo, partindo das premissas do marco teórico e da norma jurídica, seguidas de premissas menores, a fim de chegar às conclusões. De maneira introdutória, parte-se da seguinte formulação: os espaços públicos das cidades são locais destinados a vida política e que a gestão democrática da cidade é uma garantia prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Seguindo esse pensamento, formula-se que as praças são espaços públicos que compõe o território das cidades. Dadas as duas premissas, pode-se chegar à conclusão de que às praças públicas devem ser dadas destinações políticas e que a gestão democrática é um meio eficaz para atingir esse fim.

Quanto ao método de procedimento, o enfoque do estudo será nas relações entre os sujeitos e as normas, ou seja, como são traçadas as relações ente o sujeito e o uso das praças na qualidade de bens de uso comum do povo. Por tanto, a utilização das técnicas jurídicas nesse trabalho se dará, de forma central, pelo método funcionalista.

Quanto ao método de interpretação os estudos se revelam na vertente jurídico-sociológico já que serão apresentadas análises sobre a cidadania urbana e o cunho político dos espaços públicos. Nos esforços de hermenêutica jurídica, a pesquisadora também se valerá ao longo da construção das ideias dos métodos lógico, gramatical e exegético, considerando que a pretensão é de formulações crítico-reflexivas e não é a mera descrição dos temas.

Trata-se de uma pesquisa jurídica da área do Direito da Cidade, uma vez que este é compreendido como o ramo da ciência jurídica que se ocupa da integração entre as áreas públicas e privadas da cidade, a proposta é analisar a cidade sob enfoque da territorialidade. Busca-se dar um sentido de participação e pertencimento social para todas as formas de viver no território da cidade, tendo como ponto de partida a importância das vivências nos espaços

públicos. Considera-se que as praças cumprem papéis sociais importantes e insubstituíveis. Então, estudos acadêmicos se mostram necessários para a construção das adequadas diretrizes, para que esses espaços públicos agreguem bem-estar, qualidade de vida a todos cidadãos de forma indistinta, inclusiva e plural. Por tanto, o tema que se coloca sob análise é a gestão democrática da cidade.

Para a linha de pesquisa em Direito das Cidades, na área de concentração Pensamento Jurídico e Relações Sociais, o estudo tem relevância pois se disserta sobre uma questão que repercute de forma direta no bem-estar e na qualidade de vida dos citadinos. Busca-se meios para que as pessoas se sintam incentivadas a viver mais nos espaços públicos urbanos e menos nos locais privados, já que nestes se desenvolvem estilos de vida mais propensos aos individualismos e menos às diversidades. Trata-se do melhor aproveitamento dos bens de uso comum do povo por meio da gestão participativa e da participação social dos citadinos em projetos e programas que efetivem a integração social.

Portanto, o trabalho contribui para o Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - PPGD/UERJ ao acrescer no debate jurídico sobre as funções sociais de cidadania urbana dos bens de uso comum do povo. No decorrer da produção, constrói-se um aprofundamento científico em temas do Direito por meio de abordagens humanísticas e multidisciplinares, assim como, o questionamento sistematizado das doutrinas, legislações e normas disponíveis sobre o assunto, sobretudo, do Município do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 01: A FUNÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS DAS CIDADES EM CONTRASTE COM OS INDIVIDUALISMOS DOS ESPAÇOS PRIVADOS

O território das cidades é formado pela junção dos espaços privados - garantidos por uma série de direitos fundamentais, sendo o direito de moradia digna o principal - e dos espaços públicos. Os esforços analíticos, no trabalho como um todo, mas principalmente nesse primeiro capítulo, se voltam para os espaços públicos de uso coletivo das cidades.

Eles, que aparecem no direito sob a classificação de bens de uso comum do povo, são os espaços dentro do território das cidades destinados a aparição pública dos diversos tipos de singularidades. Porém, o significado que se pretende atribuir é de que não basta estar presente, reproduzindo os individualismos que são característicos dos espaços privados, é necessário que os espaços públicos ganhem sentido de vida pública, política e cívica. Assim, os espaços públicos precisam ser locais de convivência e de deliberação dos usuários em busca de construções conjuntas sobre o bem coletivo. Esse termo aparecerá ao longo do trabalho e é confundido, muitas vezes com interesse público, que é o termo jurídico mais comum para designar a vontade da sociedade. Por isso, passa-se a explicação pela escolha do termo bem coletivo no lugar de interesse público.

Bem coletivo é a expressão usada no Estatuo da Cidade para se referir aos objetivos dessa lei, que regulamenta o artigo 182 e 183 da CRFB/88 quanto a execução da política urbana[1]. Trata-se de um termo que expressa as finalidades deste trabalho, por isso, será usado para se referir ao interesse público e aos fins do direito da cidade enquanto política urbana. Trata-se de uma ideia que também foi incorporada à legislação ambiental italiana, neste sentido, Celso A. Fiorillo[2] explica que:

> Sob o estímulo de casos que atingiram profundamente a opinião pública na Itália, também a terminologia jurídica entendeu por bem adotar a noção de "bem da coletividade", tendo atingido sua consagração nos textos legislativos, como o que foi instituído pelo Ministério do Ambiente italiano (Lei n. 349, de 8-7-1986)

O referido autor fala em bens da coletividade pois eles atraem a atenção e o interesse do público já que, os bens jurídicos de natureza ambiental não são limitados e exauríveis.

---

[1] Art. 1º, parágrafo único: "Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental." BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm >. Acesso em 12 de agosto de 2022.

[2] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. O bem ambiental criado pela Constituição Federal de 1988 como terceiro gênero de bem, a contribuição dada pela doutrina italiana e a posição do Supremo Tribunal Federal em face do HC 89.878/2010. In.: *Revista de Direito Ambiental e Sociedade*.v.1. nº1. Caxias do Sul:Educs, 2011, p.12.

Falar em interesse do público atrai uma discussão sobre a viabilidade desta expressão no contexto contemporâneo dos Estados Constitucionais de Direitos. Por isso, faz-se uma breve exposição do pensamento que norteará todo o trabalho.

A ideia de supremacia do interesse público é fundante do Direito Administrativo que nasceu no contexto do fim dos Regimes Absolutistas e o início dos Estados Liberais. Portanto, o início do direito administrativo tem como vetores o liberalismo político, o liberalismo econômico e o positivismo. Esses paradigmas foram confrontados com as crises do sistema capitalista, sobretudo a crise de 1929, assim como pelas revoluções sociais. Diante de todo o enredo histórico vivenciado na primeira metade do séc. XX, o final da segunda guerra mundial se torna o marco temporal da ruptura com modelo tradicional de estado liberal.

No contexto das revoluções liberais, a dita supremacia do interesse público como um postulado basilar do Direito Administrativo, significava a vontade da classe burguesa que governava, já que a classe operária, empobrecida, não tinha voz política para caracterizar os seus interesses. Essa ideia é que se coloca à crítica, já que o interesse público em um Estado Democrático de Direitos deve ser aquele que melhor atinge os ideais constitucionais, estando a Constituição com sua carga valorativa acima do poder de império da administração pública.

No mesmo contexto histórico o positivismo jurídico passa a ser criticado por ser insuficiente para lidar com as questões do direito. As constituições no pós-guerra dão origem ao movimento do pós-positivismo, a partir dele ele há o reconhecimento da força normativa dos princípios que vão irradiar seus valores para todo o ordenamento jurídico. Desta forma, adotando-se a corrente do neoconstitucionalismo, supera-se a ideia de constituições como meras diretrizes ao Estado, esse movimento adentra em nossa ordem jurídica com a CRFB/88.

Desta forma, da constitucionalização dos direitos sociais se justifica a proteção das praças urbanas como lócus de realização de políticas públicas para sujeitos mais empoderados sobre a própria cidade. E neste sentido que esse trabalho irá se referir aos processos de formação dos interesses da sociedade civil organizada politicamente pelo uso da expressão bem coletivo, na forma que é colocada pelo Estatuto da Cidade. Evita-se, assim, a expressão “interesse público”.

Por fim, o primeiro capítulo tem como objetivo Partir da premissa maior, os espaços públicos e seu sentido na filosofia política como lugar de necessárias trocas de ideias, dando o suporte jus filosófico necessário para traçar, no segundo capítulo, o recorte para o papel das praças e da necessidade de gestão democrática sobre sua destinação. Para isso, se apresenta o

marco teórico que guiará todo o escopo do trabalho, que são as teorias de ação e de espaços públicos de Hannah Arendt.

1.1 uma investigação sobre a importância dos espaços públicos das cidades a partir das teorias da filosofia política de Hannah Arendt.

As diferenças entre as esferas públicas e privadas da vida remontam a antiguidade clássica, quando ao âmbito privado cabia à família, sinônimo de intimidade e pátrio poder, e à cidade era destinada à vida pública, de natureza política. Esses conceitos foram alterados no decorrer civilizatório, em meio a avanços e retrocessos. Essa discussão importa para o direito pois as constituições modernas sofrem influência desta dicotomia. Segundo Luiz Roberto Barroso "o debate jurídico da atualidade deslocou-se da diferenciação formal entre direito público e privado para uma discussão mais ampla, complexa e sutil das esferas pública e privada na vida dos povos e instituições"[3].

É reconhecido ao individuo o direito a intimidade personalíssima dentro do espaço privado e pessoal para que seja livre para formar suas convicções, valores, sentimentos e frustrações. Trata-se uma seara que não compete ao direito, mas sim, à psicologia, à religião e à filosofia. Ainda no âmbito privado, mas saindo da subjetividade individual, também existe a vida em privacidade que se manifesta nas vivências de afeto entre pessoas próximas. Essas são protegidas pelo direito, pela inviolabilidade do lar e no direito de ser respeitado na vida privada.

As relações humanas passam por uma fase de transição quando as pessoas, fora da esfera do lar, decidem participar de associações, firmar contratos, e participar da vida civil em seus diversos aspectos, trata-se de relações privadas. O limite entre as relações privadas e públicas é quebrada, segundo Barroso, pela categoria dos interesses coletivos, que foi compreendido como classe jurídica nas últimas décadas. As relações sociais e os interesses coletivos se situam entre a vida exclusivamente privada e a vida pública[4].

O espaço público é "fruto da transição da sociedade civil para a sociedade política"[5]. Por tanto, é o local do debate, da formação de opinião sobre o bem coletivo, da participação política, seja ela formal ou informal. Pontua-se que, o espaço público não se confunde com o estatal, pois, a democracia contemporânea que atende às funções sociais da cidade inclui,

---

[33] BARROSO, Luiz Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 52.
[4] Ibid.
[5] BARROSO, Luiz Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2018 P.53

necessariamente, a esfera deliberativa. Não à toa, o Estatuto da Cidade, bem como toda a discussão em torno do planejamento urbano deve passar por audiências, consultas e debates públicos, bem como, pela ampla divulgação e busca pela do interesse dos diversos segmentos que compões a cidade. Convergindo com a proposta do trabalho, Barroso afirma que[6]:

> O jogo democrático já não é jogado apenas em uma data fixa – a dos pleitos eleitorais –, nem se limita à formação de uma vontade majoritária que reinará absoluta por prazo certo. Ao contrário, a legitimidade do poder depende da participação social permanente, produzindo uma esfera pública informal, na qual governantes e governados estabelecem um diálogo permanente acerca da condução dos negócios públicos

Por tanto, o sentido de democracia participativa se torna um vetor da democracia contemporânea que não é mais compreendida como a vontade uníssona dos representantes eleitos. Nos espaços públicos das cidades, lócus de dinamismos, diversidades e vivência social devem ser impulsionadas as experiências políticas.

Partindo da noção que o território das cidades formados pela junção de espaços privados e espaços públicos, Nelson Saldanha se utilizou do jardim e da praça para fazer referência aos modos de vida públicos e privados dentro das cidades. Segundo o autor, o jardim é parte da casa, da vida privada das pessoas, enquanto a praça representa o espaço público, local de confluência de pessoas e ideias dentro das cidades. E, acrescenta que a caracterização da praça como espaço público não vem da sua configuração estrutural como local de convergência entre ruas. Trata-se de um atributo organicamente anterior até mesmo às ruas que possuem a mesma natureza das praças de ser local de viva pública, essa é a razão de ser de todo o fenômeno urbano.[7]

Assim, o jardim é local fechado e a praça deve ser local aberto[8], de uso comum e de ordem institucional, em oposição a ordem pessoal das coisas no interior das casas (na analogia, nos jardins). Por isso, o principal elemento das praças são o próprio espaço, os adornos, vegetações e mobiliários urbanos devem ser ali projetados em função desse espaço de uso comum, acessível a todos e de base neutra. Explica-se, desde então o sentido de neutralidade, entende-se que a praça enquanto bem público de uso comum deve se constituir de um espaço físico sem ideologias partidárias ou religiosas. Pois esse conteúdo deve ser dado pelas pessoas usuárias, com ampla liberdade de manifestação e uso de acordo com suas singularidades.

---

[6] SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,1993. 53.
[7] SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,1993, P. 110.
[8] SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,1993, P.110.

Nelson Saldanha em suas construções sobre as dicotomias entre as instâncias públicas e privadas da vida faz referência à filosofia política de Hannah Arendt. Trata-se da autora da ideia de espaço público que será adotada nesse trabalho e se passa à análise. Nas palavras de Nelson Saldanha[9]:

> A casa e o 'mundo' são em verdade lugares onde se está, são planos do comprometimento do homem consigo mesmo e com seus símbolos. Planos da ação e da linguagem, embora o termo ação caiba melhor, como bem viu Hannah Arendt, ao plano público. A linguagem de cada um nasce na casa, mas a linguagem da casa nasce de uma situação social: eis uma circularidade que pode ser dialética e pode ser hermenêutica. (...) Tudo isso leva a lembrar que, para aludir à 'condição' do homem, não basta mencionar o seu estar no mundo (o sempre citado in-der-wel sein, de Heidegger). É preciso dizer de seus enraizamentos e de suas constantes universais; da ligação dos homens a contextos e a urdiduras institucionais (...). As referências que se têm como 'valores sociais' correspondem sem dúvidas à imagem que o homem tem, em cada época ou contexto, de si mesmo e da sociedade

Hannah Arendt é uma autora da filosofia política[10] que se propõe a pensar o que as pessoas estão fazendo no mundo moderno[11]. A obra da autora ganhou repercussão mundial, principalmente, pelas suas contribuições sobre os regimes totalitários, ela foi uma mulher

---

[9] SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,1993, p.111-112

[10] Hannah Arendt se apresenta como uma pensadora que não pertence a nenhuma classificação ou linha de pensamento, que sempre negou pessoalmente quaisquer tipos de enquadramentos. Ela constrói suas obras a partir do que ela chamou de um modo de pensar sem o corrimão condutor da tradição filosófica, uma vez que os regimes totalitários foram eventos novos o suficiente para promover uma ruptura com as anteriores bases filosóficas, rompendo com o fio da tradição. Essas constatações sobre a sua vertente de trabalho são extraídas, principalmente, dos artigos intitulados de "Autoridade no século XX" e "Entrevista com Roger Erreira", ambos veiculados na sua obra "Pensar sem o corrimão: compreender 1953-1975". No entanto, notam-se tentativas de classificá-la. Há argumentações no sentido de ela ser uma filósofa conservadora já que dedicou espaço em sua obra aos diálogos críticos a alguns conceitos de Karl Marx, principalmente o conceito de trabalho. Outros a classificam assim, pois ela enquadra o regime stalinista como totalitário da mesma forma que faz com os regimes nazistas. Thiago Dias afirma que tais classificações se devem ao momento histórico em que o seu livro "As origens do totalitarismo" foi publicado e a sua repercussão, o contexto da guerra fria e o fato da autora escrever na condição de moradora norte-americana foram fatores importantes para que ao seu texto fosse dada conotação no sentido dos ideais dessa nação. Trata-se de uma autora que faz suas análises sobre os dados da realidade de seu tempo. Essa constatação é importante diante da dificuldade inicial apresentada nos estudos da autora, pois os diálogos com a autora não se dão dentro dos limites de uma escola do pensamento. ARENDT, Hannah. Autoridade no século XX. In: *Pensar sem o corrimão: compreender 1953-1975.* Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2021; ARENDT, Hannah. Entrevista com Roger Erreira. In.*: Pensar sem o corrimão: compreender 1953-1975.* Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2021; LIMA, Jéssica; SOUSA, Wesley. A crítica marxista ao conceito de trabalho em Hannah Arendt. *Contextura.* Belo Horizonte, nº. 14, 2019, p. 7-20.; DIAS, Thiago. *Totalitarismo, tempo e ação: uma leitura de A condição humana de Hannah Arendt.* 2018. 190 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia, São Paulo, 2018

[11] A autora diferencia o *mundo moderno* da *era moderna,* essa é compreendida como o período que vai do século XVII até o início do Século XX. O mundo moderno é tido como um conceito político a cerca de um momento que se inicia com o lançamento das bombas atômicas. ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020.

judia que viveu sob as perseguições da Alemanha nazista. No entanto, na presente dissertação, essa temática aparecerá apenas de forma indireta pois o que mais interessa ao objeto do trabalho são às reflexões da autora sobre os espaços públicos.

Com o intuito de pensar como é a relação das pessoas com o espaço público no mundo moderno, a autora se volta à antiguidade clássica, base para o seu pensamento[12]. Como as suas construções teóricas estão situadas no campo da filosofia política, os acontecimentos do mundo e os vividos em sua época aparecem na construção do seu objeto de análise sem que haja o rigor metodológico da História, enquanto ciência[13].

Utilizar-se-á do seu conceito de espaços públicos para as construções do marco teórico a fim de argumentar que os espaços públicos são locais de natureza política, por isso devem ser dados a eles essa destinação. Apesar disso, nota-se a ausência desta característica na regulação administrativa dos bens de uso comum do povo, que são tratados no ordenamento como locais de paisagismo, de lazer ou de passagem. Por tanto, compete ao Direito da Cidade dar esse sentido aos bens de uso comum do povo por meio da gestão democrática, deixando, ao menos, as escolhas sobre os destinos e usos das praças públicas para os moradores e usuários.

O conceito de espaço público de Hannah Arendt tem suas bases nas originárias experiências políticas da *polis* grega[14]. É importante a ressalva de que esse momento histórico não é usado em sua obra como um modelo a ser reproduzido, mas, como exemplo pioneiro de democrática. A política para Hannah Arendt tem a ver, essencialmente, com estar presente nos espaços públicos em debates que levem em conta a pluralidade de pessoas e dos seus discursos na formação dos consensos. Porém, sabe-se que na polis grega - tão homenageada pela autora por ter sido o ápice de concretização da democracia - o grupo que estava no espaço público fazendo política, considerados cidadãos, era seleto e excludente. Nele não estavam as mulheres, os escravos e os estrangeiros[15].

Assim, se não há intenção de reproduzir a experiência política da antiguidade clássica, o pensamento de Hannah Arendt se volta à modernidade. Ela sustenta que o atual esvaziamento dos espaços públicos na modernidade é algo prejudicial, pois ele afasta do cotidiano das pessoas os debates públicos necessários às construções de pautas políticas

---

[12] Ibid.

[13]CARDOSO JR, Nerione. *Hannah Arendt e o declínio da esfera pública***.** 2ª Ed. Brasília: Senado federal, secretaria especial de editorações, 2007.p.30.

[14] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020, p. 34

[15] Neste sentido: BENHABIB, Seyla. Models of Public Space Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas In:*Situating the self: Gender, community and postmodernism in contemporary ethics*. New York: Routledge, 1992, p 89-120 p. 92.

focadas no bem coletivo. Trata-se de um movimento que se consolidou com o advento das sociedades de massas e que, em suas consequências mais drásticas, contribuiu para a consolidação dos regimes totalitários[16].

Neste sentido, a autora afirma que o valor fundamental para o ato de fazer política é a liberdade. Na antiguidade clássica era requisito para estar com os outros debatendo na polis ser um homem livre e independente, liberdade significava não ser um escravo ou um trabalhador que precisasse se dedicar ao seu sustento[17]. As mulheres também estavam excluídas por acreditarem que a elas caberiam apenas as atividades do âmbito doméstico. Na acepção clássica, para acontecer a política era necessário estar em ambiente entre iguais, sem uso da coação ou da força, isso viabilizaria que as questões da polis fossem resolvidas por meio da conversa mútua e do convencimento recíproco[18].

Assim, a polis grega se constituiu como um espaço comunitário de aparência e de realização pessoal por meio da valorização do discurso entre os pares[19]. A sua importância se consolidou por representar a forma não-violenta de concretização de atos no mundo em comum, em oposição à visibilidade que só a guerra até então, por meio de seus atos heroicos, proporcionava[20]. Os espaços públicos se consolidaram como o locais de aparência, publicidade e imortalidade para os atos dos cidadãos, assim: "Ser político, viver em uma *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não força e violência"[21].

O conceito de mundo comum para Hannah Arendt se relaciona com o lugar físico onde a civilização se desenvolve, em que o homem produz suas obras materiais e imateriais.

---

[16] ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

[17] ARENDT, Hannah. *O que é política?* 15. ed. rev. Tradução: Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand.2021. p.47

[18] ARENDT, Hannah. *O que é política?* 15. ed. rev. Tradução: Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand.2021, p.48.

[19] "Apesar de fundamental e originária, a experiência da *polis* é composta por um elemento mais antigo, a saber, certo ideal de herói representado por Aquiles na obra de Homero. A recusa de uma vida longa, feliz e anônima retira Aquiles do comum dos humanos e o coloca entre os corajosos, dispostos a grandes sacrifícios em busca da glória, única forma humana de imortalidade. Homem de grandes atos e de grandes palavras (*doer of great deeds and speaker of great words*), Aquiles alcança a glória porque sua ação é excelente e porque, graças ao poeta, ela é vista por muitos ao longo do tempo. Muito desta figura permanece, segundo Arendt, nos homens da *polis*, que, recusando o conforto anônimo daqueles que apenas assistem aos acontecimentos e às discussões da cidade, dispõem-se a ir ao centro da *ágora*, local em que se dá a disputa constituída de ações e palavras. Aos excelentes, está reservada imortalidade proporcional à excelência da ação e garantida por poetas ou historiadores." [19] DIAS, Thiago. *Totalitarismo, tempo e ação: uma leitura de A condição humana de Hannah Arendt.* 2018. 190 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia, São Paulo, 2018. P. 85.

[20] CARDOSO JR, Nerione. *Hannah Arendt e o declínio da esfera pública***.** 2ª Ed. Brasília: Senado federal, secretaria especial de editorações, 2007, p.36.

[21] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020. p.32.

E, também, com a atmosfera em que acontece as aparições de todas as pluralidades de pessoas, que se expõe livremente por meio das suas falas e ações. É o espaço da política, dos discursos de pessoas distintas. O conceito de *mundo comum* aparece primeiro na obra Origens do Totalitarismo, nela a autora pontua que pela incapacidade de exercício da liberdade por meio do debate com as diversidades de pessoas que compões a sociedade, os regimes totalitários têm como característica a exclusão do mundo comum. Neste sentido: "o regime totalitário é o deserto: não apenas expulsa os homens da vida comunitária, mas também a destrói."[22].

Assim, não foi a mera existência dos espaços públicos físicos que tornam a *polis* grega um lugar exemplar em termos de política, mas, sim, a existência de pessoas diversas nos espaços públicos formando relações significativas por meio do discurso, a isso Arendt deu o nome de "teia de relações"[23].

Apoderando-se do conceito de mundo comum, os espaços públicos das cidades são locais com potencial para serem políticos, mas somente se tornarão - efetivamente - se forem capazes de gerar a ação em concerto entre os cidadãos[24]. Dito de outro modo: sob perspectiva arendtiana, o espaço público deixa de ser um mero território físico e passa a ser político quando as várias pessoas conseguem falar e serem ouvidas umas pelas outras, sem violência.

Adentrando ainda mais na construção teórica de Hannah Arendt, a autora, com base na tradição aristotélica, discorre sobre as atividades mais elementares da vida cotidiana e que estão disponíveis a todos os cidadãos[25], são elas: o trabalho, a obra e a ação. Para cada uma dessas atividades há uma condição humana correspondente. Fala-se em *vita activa* (vida ativa) para se referir ao conjunto dessas atividades e acontecimentos da vida humana,[26] que se diferenciam da vida contemplativa, em referência à filosofia platônica.

Esmiuçando esses conceitos que compõem a ideia de vida ativa, é dado que o primeiro deles, o trabalho, é a atividade ligada ao suprimento das necessidades básicas das

---

[22] BRAGA FILHO, José Valdir Teixeira. A teia de relações humanas e a formação do mundo comum: a pluralidade na filosofia política de hannah arendt. In.: *Kínesis: Revista de Estudos dos Pós-Graduandos em Filosofia*. 2020.v12n32.p90-101.

[23] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020., p.289.

[24] CORREIA, Adriano. Apresentação à nova edição brasileira de *A condição humana*. In: *ARENDT, H. A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 11. ed. Revisão e Apresentação de Adriano Correia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

[25] O que é descrito pela autora como as "capacidades humanas gerais que provêm da condição humana e são permanentes, isto é, que não podem ser irremediavelmente perdidas enquanto não mudar a própria condição humana" ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020., p. 7.

[26] Hannah Arendt se baseia no conceito de Aristóteles de vida ativa que pode ser visto em: ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Livro VI.4ª ed. Brasília: UNB, 2001.

pessoas para manutenção da própria vida, a conotação dada é que se trabalha para a subsistência. Por isso, a condição humana do trabalho é a própria vida. A obra é conceituada como a produção das coisas úteis, está relacionada aos bens e as coisas artificiais duráveis. Ela se diferencia do trabalho pois neste as coisas são feitas para serem imediatamente consumidas. A condição humana da obra é a mundanidade, ou seja, é o fato de estar no mundo. Essas duas esferas da vida ativa se limitam às atividades que acontecem fechadas no meio privado, em isolamento[27]. As vivências nos espaços públicos só surgirão no terceiro conceito, o de ação, que se relaciona à política por estar estreitamente ligada ao discurso[28]. A ação é sempre coletiva e com intenções ligadas ao interesse comum, é essa atividade humana que nos distingue dos animais[29]. É nesse sentido que a condição humana da ação é a pluralidade.

A ação é a atividade que compõe a vida ativa que acontece nos espaços públicos, por isso, ela pressupõe a coexistência de mais pessoas para ocorrer. Cada pessoa é única em sua existência e a junção de todas elas dá forma a uma coletividade plural que desencadeia a ação humana[30]. Surge-se daí a política, pois a ação só se dá entre outras pessoas, ela se materializa por meio do discurso. Em outras palavras, o sujeito pratica uma ação por meio daquilo que ele faz ou fala em público, não existindo ação com o agir de uma pessoa isolada ou fechada nos espaços privados.

Os sujeitos são reconhecidos pelos outros no mundo a partir das suas ações e falas, é isso que lhes confere a qualidade de ser humano, em oposição a "mera existência corpórea"[31]. Nesse ponto é que a ação se diferencia das outras atividades da vida ativa, pois, é possível viver sem trabalhar - considerando que uma pessoa pode trabalhar pela subsistência da outra - ou sem produzir nenhuma obra para o mundo[32]. Mas, sem ação e sem discurso não há uma vida com os outros no mundo. A consequência disso é o não reconhecimento pelo outro das diversas formas de ser e pensar no mundo.

A autora afirma que "é com palavras e atos que nos inserimos no mundo humano, e essa inserção é como um segundo nascimento, no qual confirmamos e assumimos o fato simples do nosso aparecimento físico original"[33]. Assim, quando se age na esfera pública se

---

[27] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020., p.08.
[28] Ibid.
[29]Ibid., p.27.
[30] "A pluralidade é a condição da ação humana porque somos todos iguais, isto é, humanos, de um modo tal que ninguém jamais é igual a qualquer outro que viveu, vive ou viverá". Ibid., p.10.
[31] Ibid., p.218.
[32] Ibid., p.27.
[33]Ibid., p.219.

revela quem se é para as pessoas, a ação humaniza as pessoas[34]. É o convívio nos espaços públicos que confirma o nascimento, concedendo ao indivíduo o status de cidadão pertencente ao meio no qual está inserido.

Enquanto a existência de uma pessoa estiver limitada aos espaços privados, será uma vida que só dirá respeito à família e que não repercute na sociedade. E, sendo assim, não há o reconhecimento pelos outros dessa existência: o que não aparece no espaço público que não tem representatividade política[35]. Para Hannah Arendt a *ação* e *discurso* são conceitos análogos, da mesma forma que o *ser* e o *aparecer.* Aquilo que acontece, mas, não é visto e ouvido por outras pessoas é algo duvidoso e obscuro, a menos que seja levado à aparição pública.

Por tanto, a vida familiar é apenas o prolongamento da subjetividade do indivíduo e não reflete a realidade que resulta da aparição de um objeto perante uma coletividade de pessoas[36].Por esse mesmo motivo, estar presente no espaço público é algo tão importante, pois só adquire realidade aqueles que são vistos. Aparecer nos espaços públicos é a forma arendtiana de dar visibilidade política e reconhecimento perante toda a comunidade das diversas pluralidades. Os assuntos que serão pautas políticas dirão respeito aos interesses dessas pessoas que estão vivendo no mundo em comum, por isso, a vida em isolamento é apolítica e em decorrência os interesses destas pessoas não são levados em consideração nas formulações sobre o bem coletivo.

Dentre as condições para se dizer que algo é real no mundo comum está o consenso entre aqueles que observam de que analisam um mesmo objeto, cada um sobre uma perspectiva diferente, advinda do lugar em que ocupa. Então, o mundo comum é entendido como o local de reunião de todos os sujeitos com suas individualidades de posições discutindo sobre a mesma questão política. A destruição do mundo em comum ocorre quando os objetos

---

[34] A autora afirma que "nenhuma vida humana, nem mesmo a vida do eremita em meio à natureza selvagem, é possível sem um mundo que, direta ou indiretamente, testemunhe a presença de outros seres humanos" Ibid., p. 27

[35] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020, p.61-71.

[36] "A importância de ser visto e ouvido por outros provém do fato de que todos veem e ouvem de ângulos diferentes. É esse o significado da vida pública, em comparação com a qual até a mais fecunda vida familiar pode oferecer somente o prolongamento ou multiplicação de cada indivíduo, com seus respectivos aspectos e perspectivas. A subjetividade da privacidade pode prolongar-se e multiplicar-se na família e até tornar-se tão forte que o seu peso se faça sentir no domínio público; mas esse 'mundo' familiar jamais pode substituir a realidade resultante da soma total de aspectos apresentados por um objeto a uma multidão de espectadores. Somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, em uma variedade de aspectos, sem mudar de identidade, de sorte que os que estão a sua volta sabem que veem identidade na mais completa diversidade, pode a realidade do mundo aparecer real e fidedignamente." Ibid., p.71.

são vistos apenas por um ponto de vista, quando não há abertura às pluralidades, nas palavras da autora:

> Isso acontece nas condições do isolamento radical, no qual ninguém mais pode concordar com ninguém, como geralmente ocorre nas tiranias; mas também pode ocorrer nas condições da sociedade de massas ou de histeria em massa, em que vemos todos passarem subitamente a se comportar como se fossem membros de uma única família, cada um a multiplicar e prolongar a perspectiva do vizinho. Em ambos os casos os homens tornam-se inteiramente privados, isto é, privados de ver e ouvir os outros e privados de ser vistos e ouvidos por eles. [37]

Ser visto e ser ouvido - características inerentes a ação - são fenômenos que acontecem necessariamente na esfera pública, por isso os conceitos de público e privado adquirem relevo. Como dito, a autora retoma a antiguidade clássica para explicá-los: A *polis* grega era o local para tratar dos interesses comuns por meio do diálogo em igualdade entre os pares e da persuasão, necessariamente sem violência. A violência, entendida como o direito do mais forte, era restrita a vida privada ou às relações internacionais da *polis,* por meio da guerra[38]. Para Hannah Arendt, quando existe violência não há espaço para a política.

A esfera privada na polis grega era bem demarcada, o domínio privado era o lugar de suprimento das necessidades básicas (conceito de trabalho) e de necessária proteção. Por outro lado, significa também privação, pois, estar restrito a essa esfera significa limitação da vida e das escolhas públicas. O ambiente privado é próprio para as relações familiares, que está em oposição à ação política nos espaços públicos[39]. Há, também, o sentido de complementariedade entre as esferas públicas e privadas, esta é necessária para a existência daquela. Citando Platão e Aristóteles, a autora afirma que só é possível sair para agir como cidadão, tendo uma vida política, aquele que teve todas as necessidades atendidas no lar.[40]

É importante afirmar que nem todo ambiente público se configura como um lugar que ocorre política e não será a administração pública que discricionariamente conseguirá atribuir essa característica. O ato de fazer política é conjuntural e depende das pessoas, além de quererem, terem condições para se manifestar. Dentre essas condicionantes está a necessidade de estar livre, já que expressar opiniões políticas muitas vezes é um privilégio de quem não é ameaçado. A liberdade para agir na cena pública também inclui que as pessoas

---

[37] Ibid., p.71.
[38] CARDOSO JR, Nerione. *Hannah Arendt e o declínio da esfera pública***.** 2ª Ed. Brasília: Senado federal, secretaria especial de editorações, 2007, p. 36.
[39] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020, p.29.
[40] Ibid., p. 46.

tenham acesso aos bens essenciais, como saúde, alimentação e moradia, afinal, se colocar no debate requer uma estrutura mínima de bem-estar pessoal.

Se, então, a esfera pública é o lugar da política, representada pela aparição das pessoas em um ambiente que seja viável a apresentação de todos os discursos, torna-se necessária a clareza que se está diante de uma tarefa difícil, uma vez que a virtude política vai além de meramente estar junto com o outro no território da cidade[41]. No tempo presente a lógica é a mesma uma vez que sair da esfera privada para agir – falar, ouvir, debater - sobre questões políticas, tendo consciência do conflituoso cenário, é desafiador. Isso contribui para o esvaziamento político do espaço público que é cada vez menos um local

A autora trata da existência necessária de um mundo em comum para tecer as críticas quanto ao processo contemporâneo de esvaziamento dos espaços públicos. Essa diminuição de pessoas nos espaços físicos das cidades abertos ao público tem relação com a negação do mundo em comum. Isso significa a retração do sentido político da vida em sociedade que acontece no território de uso comum das cidades. Trata-se da principal reflexão trazida por Hannah Arendt para esse trabalho. Por tanto, passa-se a apresentá-la.

Faz-se importante estabelecer o que é política no pensamento arendtiano para esclarecer a diferença entre o conceito e o conteúdo. Nestes termos, política é a capacidade de agir no mundo em comum; é estar presente (aparição) em conjunto com outras diversidades de pessoas, debatendo em busca de consensos sobre esse mundo compartilhado. O conceito de política pressupõe ter a liberdade e o espaço público garantido e bem delimitado em relação ao espaço privado[42].

Quanto ao conteúdo político a ser debatido nos espaços públicos[43], Hannah Arendt exclui as questões econômicas. Sobre esse ponto pairam as maiores controvérsias apresentadas por críticos da autora[44], concorda-se em certo ponto pois na atualidade é difícil dissociar das discussões políticas a economia. Apesar das críticas recebidas ao afirmar que as questões de economia política e sociais não se inserem no conteúdo do que deva ser levado ao

---

[41] Ibid., p. 43-44

[42] "A *polis* diferenciava-se do lar pelo fato de somente conhecer 'iguais', ao passo que o lar era o centro da mais severa desigualdade. Ser livre significava ao mesmo tempo não estar sujeito às necessidades da vida nem ao comando de outro e também não comandar. (...)É verdade que essa igualdade no domínio político tem muito pouco em comum com o nosso conceito de igualdade: significava viver entre pares e ter de lidar somente com aqueles, e pressupunha a existência de 'desiguais' que, de fato, eram sempre a maioria da população na cidade-Estado." Ibid., p. 39-40.

[43] Faz-se aqui uma observação de ordem metodológica: essa dissertação não pretende investigar sobre o conteúdo dos debates políticos nos espaços públicos. A investigação teórica se limita as construções teóricas que auxiliem na fundamentação sobre a importância dos espaços públicos para as cidades, para que esses bens de uso comum do povo sejam tidos como locais de necessária deliberação política acerca dos seus usos e finalidades.

[44] LEBRUN, Gérard. A liberdade segundo Hannah Arendt. IN: *Passeios ao léu*. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 52-59.

debate político nos espaços públicos, é possível extrair outras conclusões do conceito de esfera social que são importantes à construção teórica desta pesquisa.

Assim, a autora afirma que atualmente estamos imersos em uma terceira esfera, chamada de social [45] [46] que surge com a era moderna [47]e se manifesta entre as esferas pública e privada, eliminando as barreiras entre estas. Por isso, nessa terceira esfera, nota-se confusão entre o âmbito da privacidade do lar e o da liberdade política. A esfera social – ou a sociedade[48] - deixou *à mostra* na esfera pública o contexto que estava destinado ao âmbito doméstico. Isso está atrelado ao advento da economia política, antes as relações econômicas eram limitadas à família e, por isso, não tinham conotação política. [49]

Para os antigos a esfera privada significava a privação do acesso à vida pública. Assim, estava excluído deste grupo seleto de indivíduos que podiam debater na polis todos aqueles que precisavam trabalhar para proporcionar a eles, os cidadãos da antiguidade clássica, essa liberdade de participar do debate público. O sentido era de que para ser cidadão a pessoa precisava estar apta e liberada de todas as outras obrigações da vida para agir na esfera pública.

A ideia que se tinha da vida doméstica como de sinônimo de uma vida limitada [50], já que era considerada vida plena a daqueles que podiam deliberar no espaço público, não corresponde as noções de vida privada atuais. Atualmente, nota-se uma valorização da vida individual[51], é dada outra significação para a esfera privada. Nestes termos, viver com conforto, tendo as necessidades pessoais atendidas se tornaram prioridades, a noção de vida boa passou a estar atrelada a prosperidade no âmbito privado. Uma manifestação dessa nova forma de pensar está na valorização dada para a propriedade privada.

---

[45] Outra ressalva necessária diz respeito ao estudo da esfera social de Hannah Arendt, que se mostra uma tarefa intrincada (por exemplo, não há clareza na diferenciação do conceito de esfera social, social e sociedade), por isso é alvo de muitas críticas especializadas. Apresenta-las, na profundidade necessária, demandaria um estudo próprio de natureza filosófica, exorbitando os propósitos da presente dissertação. Entende-se que nenhuma obra filosófica é completa, daí a importância da dialeticidade de toda teoria, o que não reduz - de forma alguma - o todo da obra arendtiana. Suas contribuições sobre os espaços públicos são vivas e contribuem para a fundamentação da ideia de gestão democrática dos espaços públicos que se pretende construir.

[46] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020, p. 46-61.

[47] O início da era moderna é marcado na obra pelo advento das revoluções científicas

[48] A autora conceitua sociedade em uma breve passagem como sendo: “aquele domínio curiosamente híbrido que chamamos ‘sociedade’, no qual os interesses privados assumem importância pública” Ibid., p,43.

[49] A autora também menciona que mesmo na idade média existia a divisão entre o público e o privado existia. ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária. 2020, p.35.

[50] Uma vez que na antiguidade clássica quem tivesse sua vida restrita ao âmbito privado não tinha o direto de ser cidadão e, com isso, participar das deliberações sobre o bem coletivo.

[51] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020, p.47.

Essa percepção cultural individualista não existia na antiguidade clássica, apesar de haver uma divisão bem estabelecida entre a esfera pública e a privada. Esta última tinha sua razão de ser em dar suporte à vida nos espaços públicos, ou seja, a finalidade da esfera privada era permitir uma vida dita plena por meio da liberdade para a ação política. Em razão dessa superioridade da esfera pública na antiguidade clássica, a privatividade da vida moderna se diferencia do conceito de esfera privada dos antigos.

Na obra Origens do totalitarismo, considerada introdutória às ideias formuladas em *A Condição Humana*, a autora analisa o fenômeno totalitário. Podendo-se extrair reflexões importantes a partir dicotomia entre as esferas privadas e públicas, de maneira especial, para a análise do esvaziamento dos espaços públicos. Das conclusões das *Origens do Totalitarismo*, tem-se que os regimes totalitários possuem como característica a impossibilidade de ação política, uma vez que todo poder da população de iniciar algo espontâneo é cerceado. Nestes regimes, as pessoas vivem em isolamento, o que as levam a perder da referência sobre a vida em comum nos espaços públicos, isso gera a apatia de umas pessoas para com as outras. Trata-se de um atributo presente nas sociedades de massa que são formadas de pessoas acríticas e que vivem isoladas[52]. A ideologia do terror se torna uma realidade nos regimes totalitários por essa atitude passiva e permissiva da sociedade composta por pessoas fechadas, excessivamente, nos âmbitos privados, trata-se de uma manifestação extrema dos comportamentos individualistas.

Hannah Arendt é crítica desse individualismo na sociedade moderna, apontando que uma das consequências dos regimes totalitários foi essa atomização dos sujeitos. O conceito de liberdade da autora tem relação com o privilégio de estar liberado de todas as limitações que a vida moderna impõe para poder participar da ação conjunta em busca de ideais de interesse coletivo. Ou seja, não se trata do conceito de liberdade individual, ou seja, de buscar os interesses privados sem a interferência do Estado. A ideia de liberdade para a ação política nos espaços públicos é um ideal que se pretende resgatar.

Na teoria arendtiana, a ascensão da esfera social se deu pela exclusão progressiva de limites entre o espaço público e o privado, assim, as margens para a autenticidade da personalidade dos indivíduos se tornam menores à medida em que aumentam as padronizações de comportamentos. Com a esfera social, passou-se a existir um julgamento da própria sociedade tendentes a excluir formas de existir ou de pensar que sejam diferentes do

[52] "Não ter raízes significa não ter no mundo um lugar reconhecido e garantido pelos outros; ser supérfluo significa não pertencer ao mundo de forma alguma. O desarraigamento pode ser a condição preliminar da superfluidade(...)" ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das letras, 2012. p.634.

padrão. Isso acontece porque a sociedade (ou a esfera social, característica das sociedades de massa) acaba dominando as espontaneidades.

É nesse sentido, que a ascensão da esfera social na era moderna tomou grandes proporções e se sobrepôs às divisões da antiguidade clássica entre o público e o privado. O advento dessa terceira esfera se caracterizou pela tendência de uniformização entre as pessoas, enquadrando certos comportamentos como o normal e outros como anormal, ou seja, normalizou-se o agir com base na conduta que a sociedade espera sob uma perspectiva de padronizar comportamentos.

O surgimento de uma tendencia de enquadramento das pessoas conflita com a ideia de ação, enfraquecendo, na modernidade, o ato espontâneo de fazer política. O que houve, segundo a autora, foi o gradativo enfraquecimento do âmbito doméstico, que representava o ambiente de hábitos privados e opiniões uníssonas que eram estabelecidas pela figura do "chefe do lar"[53]. Esse poder de escolha dos costumes aceitos passa, então, para a sociedade. Mas aqui, o sentido de sociedade é oposto ao de ação espontânea e em concerto, ou seja, esses costumes aceitos não são objetos de deliberação na esfera pública. O que ocorre é uma generalização típica das sociedades de massas, que por natureza deixa à margem as culturas minoritárias.

Com o advento da esfera social passa a ser competência dessa massa padronizada a escolha de quais serão as pautas políticas, que por lógica, serão aquelas que dizem respeito aos interesses da classe dominante e autorreferente que ditam o comportamento e que compõe o que a autora chama de sociedade (ou de esfera social). Ressalta-se que pelo conceito de ação, a diversidade que não aparece e que, por tanto, não é notada no espaço público, também não será capaz de chamar atenção para suas demandas, tornando-se cada vez mais invisibilizada. Assim, neste modelo de sociedade a ação política perde espaço, dando lugar ao conformismo: "os homens se comportam ao invés de agir em relação aos demais"[54]

Em consequência, na modernidade o governo deixa de ser de um só homem - como eram os regimes monárquicos - porém, não se torna o governo de todos, mas, sim, "o governo de ninguém". Em outros termos, o que a autora conclui é que com as dificuldades de existir ação política nesta sociedade massificada[55], o que vigora é o governo da burocracia[56]. Isso

---

[53] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020, p. 48.

[54]ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020,. p.51.

[55] "O surgimento da sociedade de massas, (....), indica apenas que os vários grupos sociais foram absorvidos por uma sociedade única, tal como as unidades familiares antes deles; com o surgimento das sociedades de massa o domínio social atingiu finalmente, após séculos de desenvolvimento, o ponto que abrange e controla, igualmente

acontece porque a sociedade que determina - ou deveria determinar - quais as decisões devam ser tomadas no âmbito da política cresceu numericamente, se generalizou e age com conformismo diante das demandas políticas. Nas palavras da autora[57]:

> O que torna a sociedade de massas tão difícil de ser suportada não é o número de pessoas envolvido, ou ao menos não fundamentalmente, mas o fato de que o mundo entre elas perdeu seu poder de congregá-las, relacioná-las e separá-las. A estranheza de tal situação assemelha-se a uma sessão espírita na qual determinado número de pessoas, reunidas em torno de uma mesa, vissem subitamente, por algum truque mágico, desaparecer a mesa entre elas, de sorte que duas pessoas sentadas em frente uma à outra já não estariam separadas, mas tampouco teriam qualquer relação entre si por meio de algo tangível

Isso quer dizer que há o desaparecimento do mundo em comum e das teias de relações que são movimentadas nos espaços públicos das cidades. Assim, a institucionalização das condutas tidas como *normais* se torna a forma de governar em uma administração pública passiva e burocrática. Assim, não há participação popular genuína, que só é possível por meio da ação espontânea dos membros da sociedade. Por isso, a gestão democrática deve ser construída e buscada ativamente. Haja vista que essa não é uma tendência natural da sociedade moderna, imersa em uma cultura individualista e conformista, que negam a espontaneidade da ação política nos espaços públicos.

Nas palavras da autora, na esfera social "pouco importa se a nação se compõe de iguais ou desiguais, pois a sociedade exige sempre que os seus membros ajam como se fossem membros de uma enorme família que tem apenas uma opinião e um único interesse"[58]. Daí se extrai o fenômeno de as pessoas se reunirem na sociedade por grupos de semelhanças e afinidades, ficando cada pequena coletividade isolada, ainda que em meio a várias outras pessoas. Essa constatação fica clara para o objeto desta pesquisa em praças que são utilizadas com finalidade de lazer. Pois, em que pese esteja ocupada pelas pessoas - como é desejável, elas normalmente estão fechadas em seus grupos de amigos, que até estão presentes nos espaços públicos, mas fazendo nele um uso com características privadas. Neste sentido, adotando-se o conceito associativo de Hannah Arendt, uma praça pública em que não há

---

e com igual força, todos os membros de uma determinada comunidade." ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2020, p.50.

[56] Ibid., p.49.

[57] Ibid.

[58] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020, p. 48.

pessoas diversas agindo em concerto e formando as teias de relações não é um espaço público.[59]

Cardoso Júnior [60]ao tratar do conceito de espaço público de Hannah Arendt pondera que foi:

> Decisivo para as transformações sofridas pela esfera pública na era moderna constituiu na ascensão da esfera social: a emergência do social, ou da sociedade, representou a elevação do labor, das atividades econômicas de subsistência, da esfera privada para o âmbito público, diluindo a antiga divisão que existia entre as esferas públicas e privadas, e as subsumindo. Em verdade, esse conceito arendtiano de esfera social, ou da sociedade, é passível de crítica visto que poderia mais facilmente ser traduzido como emergência e preponderância das questões econômicas no âmbito político. (...)Em suma, o desenvolvimento das atividades produtivas no início da Era Moderna teve como contrapartida a alienação do homem com relação ao mundo, o consequente sacrifício do *mundo comum*, a instrumentalização da política para fins de proteção e administração dos interesses econômicos privados, e a geração de uma massa de despossuídos

Seyla Bennhabib defende Hannah Arendt da crítica de ser uma autora "antimodernista" devido ao conceito de ascensão da esfera social. Essa autora explica que a intensão de Hannah Arendt foi dizer há uma diferenciação institucional do que cabe estritamente ao âmbito político, ao mercado econômico e as famílias. E, como resultado das transformações vividas nas sociedades modernas, processos econômicos que até então estavam confinados ao "reino sombrio do lar" [61], emancipam-se e tornam-se assuntos públicos. Assim, o mesmo processo histórico que deu origem ao Estado constitucional moderno também dá origem à *sociedade*, aquela esfera de interação social que se interpõe entre a *família* de um lado e o *Estado político* de outro. [62]

A expansão da esfera social significou o desaparecimento de uma cultura de preocupação comum pela associação política e pela coisa pública. Então, Hannah Arendt vê nesse processo a progressiva transformação da esfera pública em social e a transformação do

---

[59] BENHABIB, Seyla. Models of Public Space Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas In:*Situating the self: Gender, community and postmodernism in contemporary ethics*. New York: Routledge, 1992, p. 91.

[60] CARDOSO JR, *Nerione. Hannah Arendt e o declínio da esfera pública*. 2ª Ed. Brasília: Senado federal, secretaria especial de editorações, 2007 p.106.

[61] BENHABIB, Seyla. Models of Public Space Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas In:*Situating the self: Gender, community and postmodernism in contemporary ethics*. New York: Routledge, 1992, p. 90.

[62] BENHABIB, Seyla. Models of Public Space Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas In:*Situating the self: Gender, community and postmodernism in contemporary ethics*. New York: Routledge, 1992.

espaço público da política em um falso local de interação. Pois nesse novo modelo de espaço público, característico das sociedades modernas, os indivíduos não mais agem, mas "meramente se comportam" como produtores econômicos, consumidores que somente são habitantes - e não moradores com relação de pertencimento - da cidade.[63]

Trata-se de uma realidade nos diversos tipos de ambientes das cidades, as pessoas fechadas em seus ciclos sociais não estabelecem relações com os outros que se configuram como diferentes desses nichos de pessoas iguais. Seria ingênuo pensar que esse esvaziamento é um modismo comportamental dos tempos modernos de pessoas que preferem a vida fechada nos círculos sociais privados, sem que esse fenômeno tenha repercussões sociais negativas. Ao contrário disso, Hannah Arendt chama atenção para a forma em que uma sociedade apolítica, que prioriza uma vida supérflua e que se torna avessa às questões do mundo comum contribuiu para consolidação de governos totalitários.

Haver espaço público que viabilize a aparição das diversas pessoas plurais é essencial para a aceitação mútua e para que todas as diversidades sejam levadas em conta na formação dos necessários consensos. Ou seja, cidades que se formam coniventes com o movimento de retração dos espaços públicos, sem que haja esforço para reverter isso, serão um simples agrupamento de pessoas sobre um território com cada vez menos envolvimento político e crítico de seus cidadãos. A consequência é a perda gradual de um sentido de bem coletivo e de pertencimento à cidade, local vida pública e coletiva.

Fundamenta-se sob a perspectiva arendtiana que a esfera pública como local das conversas públicas sobre o mundo em comum dos cidadãos tem se esvaziado. O que resta são apenas os espaços físicos públicos que quando são usados, reproduzem a vida privada e individualista, ou seja, são destituídos de ação política. Nas praças públicas, sendo mais pontual com o objeto de estudo, nota-se que o poder público faz uma administração destes locais sob a ótica patrimonial, seja pela finalidade de construção ou manutenção de jardins para o embelezamento da cidade ou na construção de infraestrutura para o lazer.

Em ambos os casos, apesar do uso ser em público ou no lugar físico público a conotação é privada, pois, o uso verdadeiramente público é aquele que promove a convivialidade entre pessoas diversas, com liberdade para frutificar a ação política. Nas palavras de Seyla Benhabib [64]: “It is not a space in any topographical or institutional sense: a

---

[63] Ibid., p.90.

[64] BENHABIB, Seyla. Models of Public Space Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas In:*Situating the self: Gender, community and postmodernism in contemporary ethics*. New York: Routledge, 1992, p. 93.

town hall or a city square where people do not "act in concert" is not a public space in this Arendtian sense”

Ir a uma praça pública com um grupo para uma atividade de laser que permanece fechada a esse nicho primitivo e que não se abre às aparições diversas que dividem o mesmo espaço físico se trata de uma atividade privada, ainda que o lugar dessa atividade seja um bem público de uso comum. Por isso, na atualidade é preciso pensar formas de recriar esses espaços públicos, dotando de sentido político e cívico os espaços físicos dos bens de uso comum do povo, em especial, as praças públicas.

O conceito de espaço público apresentado não está imune a críticas. Seyla Benhabib ao escrever sobre os modelos de espaço público tece suas ideias a partir do debate com as construções teóricas de Hannah Arendt. Segundo Seyla Benhabib o modelo de espaço público apresentado pela autora e usado no marco teórico desta pesquisa é limitado pois restringe a agenda dos debates públicos.

Isso porque, a construção agonista de espaço público de Hannah Arendt parte de pressupostos restritivos sobre o que deve e o que não deve ser o conteúdo da política[65]. Assim, reconhece-se que existem crítica a autora apresentada que precisam ser levadas à luz para que haja dialeticidade na pesquisa. [66]

Neste sentido, Hannah Arendt é criticada pois sua teoria, segundo Seyla Benhabib, limita de antemão os temas que poderão ser colocados nos debates nos espaços públicos. Aqui, faz-se necessária a menção que o recorte deste trabalho não abarca as controvérsias em torno do conteúdo das conversas públicas. A intenção é dissertar buscando no marco teórico fundamentos que permitam reconhecer os espaços públicos como lugares dentro do território das cidades próprios para o ato de se fazer escolhas públicas sobre o bem da coletividade.

---

[65]Ibid., p 89-120.

[66] “(...)But for the moderns public space is essentially porous; neither access to it nor its agenda of debate can be predefined by criteria of moral and political homogeneity. With the entry of every new group into the public space of politics after the French and American revolutions, the scope of the public gets extended. The emancipation of workers made property relations into a public-political issue; the emancipation of women has meant that the family and the so-called private sphere become political issues; the attainment of rights by non-white and non- Christian peoples has put cultural questions of collective self- and otherrepresentations on the "public" agenda. Not only is it the "lost treasure" of revolutions that eventually all can partake in them, but equally, when freedom emerges from action in concert, there can be na agenda to predefine the topic of public conversation. The struggle over what gets included in the public agenda is itself a struggle for justice and freedom. The distinction between the "social" and the "political" makes no sense in the modern world, not because all politics has become administration and because the economy has become the quintessential "public," as Hannah Arendt thought, but primarily because the struggle to make something public is a struggle for justice.” BENHABIB, Seyla. Models of Public Space Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas In:*Situating the self: Gender, community and postmodernism in contemporary ethics*. New York: Routledge, 1992, p.94

Além de trazer dialeticidade para o marco teórico, objetiva-se apresentar uma contextualização das ideias de espaço público. Busca-se introduzir uma visão contemporânea e que inclua a crítica feminista da distinção entre o público e o privado. Acata-se à percepção de Seyla Benhabib de que às vozes das mulheres, e de outras minorias como os estrangeiros, ainda enfrentam dificuldades de inserção no espaço público. Mas, reforça-se que a análise da obra de Hannah Arendt deve levar em conta que se trata de uma autora do seu tempo[67].

Neste sentido, o modelo de espaço púbico baseada nos debates na ágora é acusado de ser uma construção que possui como base uma sociedade excludente sob o aspecto de quais eram as pessoas consideradas cidadãos e podiam participar da democrática. Assim, o ato de estar âmbito público das cidades fazendo escolhas políticas sobre o mundo comum era sustentada pelo trabalho de mulheres e estrangeiros que não gozavam do mesmo privilégio: a liberdade para agir e participar das escolhas públicas. Nas palavras de Nelson Saldanha[68]:

> O homem com *politikon zoon* (ao pé da letra animal político, animal da polis), implicitamente social, segundo a ideia grega, clássica, significou também este outro aspecto: a mulher não. A mulher grega ficava em casa, governando a casa, do mesmo modo que a matrona romana. O Homem retido no jardim, retido a casa, se achava rebaixado: os últimos tempos do chamado paganismo trazem a noção de filosofia como consolação: ela "faz companhia" ao que se isola do mundo, ao que sai da praça, ao que se recolhe e se diminui

Argumenta-se que na visão feminista a distinção entre espaço público e privado serviu para reforçar o confinamento das mulheres por meio de uma divisão de atividades tradicionalmente consideradas como femininas atreladas aos afazeres domésticos e aos cuidados dos demais membros da família. Esse isolamento dos espaços públicos mantiveram as mulheres afastadas da participação política nos espaços públicos. Nota-se que o pensamento político clássico ao construir as esferas de direitos dos indivíduos como sujeitos autônomos e livres não consideraram a perspectiva de quem esteve fora do debate público e restrito a uma vida privada.

A esfera privada como um direito individual foi defendida a partir da ascensão da burguesia e do Estado liberal em três momentos distintos com a ascensão da burguesia. O primeiro, a respeito do desejo de não interferência do Estado nas questões de crença e religiosidade individual. O segundo momento se deu pela necessidade de não interferência nas questões econômicas e de livre mercado. O terceiro estava relacionado com a não

---

[67] Hannah Arendt faleceu em 1975, aos 69 anos. Sua última obra, "A vida do espírito", foi publicada postumamente em 1977.

[68] SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,1993 p. 111.

interferência na esfera intima, no âmbito do lar. No interior dessa esfera, diante da ausência do poder do Estado, vigia o poder patriarcal.

Neste sentido enquanto o homem burguês estava debatendo na esfera pública por liberdade e igualdade perante os outros e o Estado, no interior dos lares esses valores eram dissolvidos, prevalecendo a autoridade do chefe da família. Ou seja, enquanto se buscava a afirmação jurídica de uma vida pública com plenitude para escolhas religiosas e para fazer negócios, a esfera privada não era vista como ambiente que estivesse sujeito ao sistema de justiça.

Essa realidade muda de maneira sensível a partir dos movimentos autônomos de mulheres dos séculos XIX e XX. O direito ao voto feminino e a admissão das mulheres no mercado de trabalho trás reformulações e chama a atenção para as construções patriarcais de família. As minorias passam a ocupar mais os espaços públicos que deixa de ser homogêneo e passa a ser compreendido de forma plural. Assim como as noções de espaço privado passam pela necessidade de reavaliação.

Seyla Benhabib afirma que para pensar teoricamente em espaços públicos as distinções entre público e privado são necessárias[69]. No entanto, o que os movimentos feministas das últimas décadas acrescentam é que: os modos tradicionais de pensar a distinção entre o âmbito públicos e o privado partem de um discurso que legitima a opressão e dominação das mulheres no âmbito privado. E, não há como negar que na teoria de espaço público de Hannah Arendt há uma defesa de que, para viabilizá-los, deva haver espaços privados bem delimitados

Por isso, Seyla Benhabib defende que para a melhor inserção das mulheres nos debates públicos deferia prevalecer a possibilidade irrestrita de argumentos que podem ser debatidos nos espaços públicos. Para as mulheres interessam que os temas classificados como assuntos privados sejam levados à luz dos debates públicos, como temas de justiça pública. Por tanto, toda classificação muito estanque entre o que são questões públicas ou privadas limitariam os direitos de discurso.

Por tanto, as distinções entre público e privado precisariam ser repensadas para que se garanta a autonomia privada, mas que esse direito individual não represente uma barreira sob a qual se perpetuam autoritarismos. Sob a perspectiva feminista há questões privadas que são questões de justiça e que precisam ser politizadas. Por fim, a autora é propositiva ao concluir

---

[69] BENHABIB, Seyla. Models of Public Space Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas In:*Situating the self: Gender, community and postmodernism in contemporary ethics*. New York: Routledge, 1992, op. cit., p. 107.

que a teoria feminista precisa de construir o seu próprio modelo de espaço público, se apropriando das construções que já foram feitas, mas, de forma que se adeque às suas pautas políticas. Defende-se que uma construção teórica feminista de espaço público enriqueceria e oxigenaria o conceito de espaço público

Neste momento, pretende-se que os mecanismos descentralizadores da gestão das praças sejam oferecidos aos moradores do entorno e a coletividade de usuários das praças para que eles participem da definição sobre a infraestrutura e o mobiliário urbano. São exemplos dessas decisões a planta de uma reforma, quais equipamentos devem ser disponibilizados, entre outras medidas que auxiliem que o citadino se aproprie e utilize do bem público de uso comum, esses devem ser neutros. Mas, quanto ao uso em si, entende-se que as manifestações devam ser livres e as agendas de debates amplas.

Mas, ainda que se argumente sobre a necessidade de haver gestão democrática que garanta a ampla participação dos usuários sobre as possíveis reformas, construções e os equipamentos que devem conter em uma praça, a implementação será por meio de uma política pública. Isso porque não se pretende que haja transferência do dever público de conservação, manutenção e reforma aos moradores. Trata-se de atribuições do poder público zelar pela segurança das instalações, assim como arcar com possíveis encargos.

Por tanto, o problema que este trabalho busca enfrentar é a falta de participação dos citadinos nas escolhas públicas sobre a destinação das praças públicas próximas as suas casas. O trabalho não tem por escopo pensar em como a população deve debater em praça pública sobre suas discordâncias morais mais profundas. O que se espera é que os citadinos consigam dialogar com o poder público e chegar a um consenso sobre os usos e o destino da praça do seu bairro, que seja bom para todos. Busca-se a afirmação, por meio da teoria arendtiana, dos espaços públicos como locais necessários dentro do território das cidades, uma vez que sem eles, as cidades correm o risco de se tornarem porções de território apolíticos: onde os ricos se fecham em suas propriedades privadas e condomínios com lazer completo e os pobres vivem fechados em suas casas mais simples sem acesso ao lazer e a infraestrutura urbana.

E o primeiro passo para evitar cidades apolíticas e apáticas a ideias de bem construídas para a coletividade é ter espaços públicos como pontos de interseção entre esses dois universos de pessoas que vivem no mesmo bairro ou localidade. As praças precisam ser ocupadas por pessoas que são plurais em suas condições de vida, mas que são detentoras nas mesmas medidas dos bens de uso comum do povo, e, por isso, devem ter garantidos os direitos de escolhas sobre as políticas públicas que serão realizadas nas praças dos bairros.

Entende-se que as para que os usuários singulares se sintam acolhidos e livres para todos os tipos de manifestações.

Embora Seyla Benhabib coloque as fragilidades do modelo de espaço público usado como marco teórico, acredita-se na complementariedade dele com as suas críticas, nos termos estabelecidos. A Autora apresenta, também, o modelo de espaço públicos de Jürgen Habermas [70], argumentando que se trata de uma representação mais discursiva em que as agendas de debates não podem ser limitadas antecipadamente. Mas, mesmo o modelo discursivo de espaço público não se adequa às premissas de gênero formuladas por feministas. Então Seyla Benhabib propõe que as teóricas feministas no esforço de construção de uma teoria sobre o espaço público contemporâneo partam da construção habermasiana.

A partir da crítica apresentada argumenta-se que há uma diferença entre os temas que a teoria feminista tem apontado que devem de sair do âmbito doméstico para ganhar conotação política nos espaços públicos e o direito de intimidade. Não se confunde o direito de inviolabilidade do lar pelo Estado com o discurso patriarcal de que "em briga de marido e mulher ninguém mete a colher" que deu margem à perpetuação da violência doméstica. Responde-se a essa aparente contradição com a teoria de que os direitos fundamentais não são absolutos, eles estão em constante ponderação.

Em conclusão do exposto no capítulo, acredita-se que as pessoas precisam ter coragem para os debates políticos na mesma medida em que devam desenvolver a convivência com as pluralidades. Pois, apesar de toda dificuldade, a aparição política na esfera pública é importante já que a presença no espaço público humaniza os indivíduos, revelando ao outros as singularidades de cada forma de ser e de pensar. A privação do aparecimento torna a existência invisível para o debate político, e, por isso, desconsiderada.

Os espaços públicos das cidades precisam ser lugares que encorajam às pessoas a estarem juntas, já que são neles que surgem as demandas políticas, sendo mais do que lugares de passagem, de embelezamento da cidade ou de lazer direcionado a um certo nicho social que compõe a vizinhança. Eles devem garantir as existências e permanências das diversas singularidades, pois, pela concepção arendtiana a pessoa que não tiver seu espaço de representação, também não ganhará voz e não será levada em conta no contexto político.

Na mesma medida em que é importante estar nos espaços públicos debatendo as questões fundamentais para a cidade está a necessidade de afirmar que algum nível de

[70] Neste trabalho, Jürgen Habermas será apresentado apenas por meio da leitura feita por Seyla Benhabib da sua obra. O autor não se insere no recorte de autores aprofundados no marco teórico deste trabalho que pela profundidade da obra merece um estudo próprio.

consenso não só é desejável, mas é fundamental para a que a gestão democrática deixe de ser apenas um princípio e passe à prática.

Parte-se da premissa de que são nos espaços públicos que acontecem a aproximação com o outro, pois são locais destinados a vivencias compartilhadas. Busca-se o incentivo ao contato direto com as pluralidades, que compõe qualquer sociedade. Por consequência, o campo político também deve ser caracterizado pela ação de pessoas diferentes, mas em conjunto; a política está contida no território das cidades e nas vivências públicas.

Esse trabalho se motiva na ideia de que o território das cidades se torne o ambiente propício à construção de cidadanias voltadas ao bem da coletividade de pessoas. `Pois, o conceito de política está relacionado a presença de pessoas nos espaços públicos. Para esta pesquisa, o meio para o intento de fomentar ao uso e permanência dos cidadãos nos bens de uso comum do povo é a gestão democrática sobre os destinos dos bens públicos de uso comum, que deve ser colocado a disposição da população.

CAPÍTULO 02: AS PRAÇAS PÚBLICAS E A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA URBANA

No capítulo anterior as praças públicas foram apresentadas como símbolo da tradição democrática, devido ao pioneirismo da democracia direta nas ágoras da antiguidade clássica. Porém, o caso é um saudosismo helênico, inaplicável atualmente. Em princípio porque o debate para a formação da opinião pública nas praças se tornaria tumultuosa e impossível de se realizar, considerando a complexidade da sociedade atual, tão numerosa e divergente. Mas, também, porque a democracia grega era excludente e elitizada, lembra-se que eram excluídos dos processos de formação da opinião pública as mulheres e os escravos e isso não se compatibiliza com as noções atuais sobre democracia.

Diante da inviabilidade de reprodução do modelo das ágoras, esse capítulo tem como objetivo trazer o debate sobre a inserção da política nas praças públicas para a realidade atual. Para isso, faz-se o estudo da praça para o Direito da Cidade, assumindo suas dificuldades por ser uma área de estudos multidisciplinares. Por isso o estudo da praça urbana se inicia pela investigação jurídica, buscando o tratamento normativo dado a elas pelas diversas áreas do Direito. E, vai além, ao investigar o papel das praças para autores do urbanismo, da economia política e da sociologia urbana pois são ciências que investigam com profundidade as cidades com suas dicotomias capazes que ampliar a reflexão jurídica.

Assim, trazendo o a reflexão sobre a necessidade de inserção da política nas praças públicas de acordo com os modos de viver nas cidades atuais, tem-se que a descentralização da gestão pública é o primeiro passo. Trata-se da forma atual de aproximação dos cidadãos das escolhas públicas. Entende-se que administrações centralizadoras e clientelistas só reafirmam os comportamentos individualistas, já que geram desinteresse e descrédito na população governada. Com esse objetivo, o capítulo também trata dos institutos de governança pública e da gestão democrática das cidades como o caminho para aproximação do objetivo central da pesquisa: tornar as praças urbanas, verdadeiramente, públicas.

2.1 A praça como objeto de estudo do Direito da Cidade

Para compreender a praça pública como objeto de estudo do Direito da Cidade, faz-se necessária a investigação sobre como ela é tratada pelo ordenamento jurídico pátrio. A hipótese inicial é de que apesar de as praças estarem presentes fisicamente nas cidades, e existirem com sentido político atrelado a elas desde a antiguidade clássica nas ágoras - sentido

esse que nunca deixaram de ter -, elas não receberam, no direito, uma disciplina que fosse além do tratamento como bem público, no sentido patrimonial. É o que se passa a investigar.

Se toda investigação jurídica deve partir de uma leitura sobre o tratamento constitucional dado ao fenômeno, parte-se da constatação de que a CRFB/88 não faz menção às praças de modo específico em nenhum dispositivo. A falta deste tratamento no nível da norma constitucional encaminha o estudo da praça pública pela sua análise de forma difusa pelas áreas do direito.

É importante a ressalva que o estudo se dá de modo fracionado – os tais "ramos do direito" - por uma convenção didática, que é uma praxe tradicional nos estudos jurídicos. Mas, não se orienta pela pretensão positivista de enxergar o direito por ramos autônomos, ao contrário, entende-se que as disciplinas jurídicas se interligam, tendo a CRFB/88 como fio condutor. Por tanto, a interpretação constitucional é o parâmetro de legitimidade para conclusões que, por vezes, não estão presentes na legislação infraconstitucional. A Constituição federal é, também, o elo entre as diversas interpretações que surgem, já que cada desdobramento do direito visa a tutela de um bem jurídico e a CRFB/88 é compreendida como o início e a finalidade de toda proteção jurídica.

Dito isso, o dispositivo mais citado sobre o tema é o art. 99, I do Código Civil. Pois, ele trata de maneira expressa das praças, elencando-as em um rol exemplificativo de bens de uso comum do povo. Por conta desta remissão, o estudo das praças como bens públicos compete, principalmente, ao direito civil e administrativo. As praças públicas, sob a ótica desses dois ramos do direito, revelam que a doutrina e a legislação têm se preocupado com as características de destes bens de serem: inalienáveis; impenhoráveis; imprescritíveis e não passiveis de serem onerados com ônus e gravames.

Explica-se essas características: de acordo com o regime jurídico civil-administrativo, os bens públicos são impenhoráveis e, por isso, as dívidas judiciais contraídas pela administração pública são pagas por meio das regras do processo especial de execução contra a fazenda pública, com o pagamento por meio dos precatórios. Desta forma, os bens públicos não poderão ser dados como garantia dessas dívidas (não-onerabilidade). Além disso, por vedação constitucional, não são passiveis de serem usucapidos (imprescritibilidade). E, em regra, não podem ser alienados.

A princípio, a inalienabilidade dos bens públicos é relativa, uma vez que esses bens poderão ser desprendidos da sua função pública desde que desafetados da utilidade pública. O Código Civil traz a diferenciação quanto as espécies de bens públicos. O art. 100 dispõe sobre os bens os bens de uso comum do povo e os de uso especial e o art. 101 sobre os bens

dominicais. Pelo disposto, esses últimos a priori, podem ser alienados, considerando que eles já não têm destinação pública. Por isso a administração pode dispor deles desde que observados os trâmites legais. No entanto, os bens de uso comum e de uso especial, são inalienáveis enquanto estiverem afetados à atividade pública na forma da lei. Essa é a classificação tradicional apresentada no Direito Civil.

Porém, Di Pietro, utilizando-se da classificação do direito francês, coloca os bens públicos em duas categorias. Uma que se destina aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial, que são compreendidos como bens de uso comum do Estado por serem destinados a uma finalidade pública, por isso, são chamados de bens do domínio público. E, a segunda categotia, que trata dos bens do domínio privado do Estado, considerando que eles compõem o patrimônio público disponível, os bens dominicais pertencem a essa classe, cujo regime é uma mescla entre público e privado [71].

Di Pietro reafirma a tese de Maurice Hauriou, de que existe direito de propriedade sobre os bens do domínio público, porém o instituto se diferencia por ser uma propriedade administrativa - distinta da propriedade privada - regida pelo direito público. Nesse sentido, cabe à administração pública: o uso e a autorização de uso, quando for o caso; a percepção dos frutos, sejam eles naturais ou civis; e a possibilidade de dispor, desde que o bem perca a sua destinação pública[72].

Porém, faz-se necessárias algumas pontuações quanto aos bens de uso comum do povo, que de acordo com a sua própria natureza não podem ser desafetados somente por um ato formal [73]. Para a alienação de praças, parques, ruas ou quaisquer outros locais de vivencias coletivas é fundamental que eles efetivamente tenham perdido essa característica, ou seja, que haja a desafetação material ou desafetação pelo não uso[74]. Ou seja, ainda que seja possível, em tese, que uma praça seja alienada - desde que passe para a categoria de bens dominicais, se torna difícil vislumbrar, na prática, uma praça que não tenha destinação pública. Isso

---

[71] Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao destrinchar o conceito de domínio público do Estado fala que "a ideia de pertinência à Administração (diríamos melhor o "Estado"), que afasta a tese de que o poder público não exerce sobre os bens públicos o direito de propriedade". DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 33ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

[72] MUKAI, MUKAI, Toshio. Impossibilidade jurídica da desafetação legal de bens de uso comum do povo, na ausência de desafetação de fato. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI*, v. 4, n. 15, p. 359-365, 15 dez. 2020. Disponível em:< https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/224>Acesso em: 23 ago. 21p. 1548.

[73] Ibid.

[74] Nesse sentido: TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOURA, Emerson Affonso da Costa. A vedação constitucional de usucapião dos bens públicos e a função social da propriedade: da mera detenção ao reconhecimento da posse funcionalizada pelos particulares. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n.3, 2018

acontece, pois, a praça tem função pública imanente, e, ainda que abandonada, preserva sua natureza intrínseca pela qual foi criada.

Neste sentido, o abandono do espaço público da cidade não pode ser tratado como um ato político discricionário. O desinteresse no cuidado com as praças não é escolha política da administração eleita, pois esses são bem públicos de uso comum do povo. Essa atitude de abandono, em ato de silencio político no trato com a coisa pública, deve ser imputada como ato de responsabilidade por omissão da administração pública.

A discricionariedade administrativa dentro de um sistema pós-positivista e neoconstitucionalista[75], não pode estar acima de postulados constitucionais como a função social da cidade. Por tanto, o que se defende é que um ato administrativo de desafetação de bens de uso comum do povo não pode se sobrepor a destinação fática do uso pela comunidade e seu sentido cívico, sob pena de ser um ato juridicamente legal, mas que careceria de legitimidade.

Os bens públicos, por estarem sob administração do poder público, mas possuírem a natureza de bem de uso compartilhado pelos cidadãos têm sua natureza jurídica controvertida na doutrina, como é apresentado por Toshio Mukai [76]:

> Sabe-se que há diversas teorias tentando explicar a natureza dos bens públicos. Uma corrente entende que são propriedade do povo, não da administração; outra entende que o estado tem sobre os bens públicos direito de uso, de gestão, porém não de propriedade. Uma terceira corrente sustenta que o Estado tem um direito de propriedade sui generis, administrativa, sobre os bens públicos, face os interesses da coletividade.

Apesar destas diversas teorias sobre a natureza dos bens públicos, entende-se pela leitura no sentido constitucional que afirma que o poder de gestão da coisa pública está temporariamente sob poder de representantes eleitos pois esse poder originariamente emana

---

[75] Esses são marcos filosóficos e teóricos que fundamentam esse trabalho, baseando-se principalmente nas seguintes obras: BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. In.: *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Luís Roberto Barroso (organizador). 2ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2003; BARROSO, Luís Roberto**.** *O direito constitucional e a efetividade de suas normas***:** limites e possibilidades da Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2009; BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o supremo tribunal federal e o governo da maioria. In*: Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/a rticle/view/3180>. Acesso em: 17 ago. 2021.

[76] MUKAI, Toshio. Impossibilidade jurídica da desafetação legal de bens de uso comum do povo, na ausência de desafetação de fato. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI*, v. 4, n. 15, p. 359-365, 15 dez. 2020. Disponível em:< https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/224>Acesso em: 23 ago. 21.

do povo (art.1º, parágrafo único da CRFB/88). Por tanto, ainda que não haja a pretensão de dar uma resposta definitiva para essa controvérsia, afirma-se que em nenhuma das teorias citadas acima é possível extrair um poder absoluto do Estado sob o bem público, portanto, é incontroverso que se trata de um bem jurídico que se volta aos cidadãos, coletivamente considerados. Isso reforça a natureza de cidadania ativa sobre os destinos dos bens públicos que é frontalmente oposta a gestões públicas autoritárias, que tratam como intensões privadas e clientelistas o que é público.

Por tanto, a finalidade da praça enquanto bem público de uso comum deve se voltar ao benefício da coletividade de pessoas. Essa ideia justifica o regime jurídico próprio em que os bens públicos estão imersos dentro do sistema civil-administrativo que os diferenciam dos bens privados, pois estão sujeitos a sistemática própria, que é marcada, principalmente, pela técnica da afetação à finalidade pública. Mas, a afetação que se defende não é aquele marcada meramente por lei em sentido formal, ela deve ser uma afetação de uso, e, em se tratando de praças públicas, o uso deve ser incentivado pelo poder público. Ou seja, não bastam que as praças existam no território e que sejam conservadas, deve haver incentivos ao uso efetivo de todos os citadinos, principalmente, o uso político.

No entanto, esse regramento civil-administrativo ainda não se mostra suficiente para a tutela das praças pública que se almeja. Pois, no sentido do marco teórico, as praças possuem um sentido político inerente e esse viés não está legislado, e por tanto, tutelado por esse regramento. Entende-se que as praças possuem de uma função pública dentro do território das cidades que reclama por uma regulação jurídica que vai além do caráter de proteção do patrimônio público, que é a principal tutela dada pelo direito civil e administrativo.

Paulo Affonso Leme Machado, faz uma análise das praças públicas sob o prisma do direito ambiental, pontuando o desdobramento do direito ambiental em direito urbanístico. Ou seja, o estudo não é de direito urbanístico como um ramo autônomo, mas como sendo ele um eixo do direito ambiental, ou seja, o meio ambiente construído[77]. Há uma distinção entre o que são recursos ambientais (que são aqueles ligados à natureza) e os bens jurídicos amparados pelo ambiental, esses últimos possuem espectro mais amplo e comtemplam os primeiros.

Assim, enquanto recursos ambientais são aqueles constituídos e encontrados espontaneamente na natureza, sem interferência do homem, tais como os rios, mares, a

[77] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. Malheiros: São Paulo, 2013, p. 486-497.

atmosfera, a fauna e flora, que estão elencados no art. 3º da lei 6938/81. O Direito ambiental, mais amplo, classifica o meio ambiente em quatro tipos. As subdivisões e o dispositivo constitucional de referência para cada uma delas são os seguintes: natural (art. 225 da CRFB/88); cultural (arts. 215 e 216 da CRFB/88); do trabalho (art. 200, VIII da CRFB/88) e o artificial, construído ou urbano (art. 182 da CRFB/88). Neste último estão inseridas as praças.

Paulo Affonso Leme Machado reconhece o papel cívico das praças dentro do território das cidades, ao afirmar que são locais destinados à vida pública[78]. Por isso, na condição de objeto de estudo do meio ambiente urbano, as praças recebem tratamento mais próximo do viés público que este trabalho pretende, em comparação com o viés de proteção do patrimônio público que lhe é atribuído pelo direito civil-administrativo. Isso acontece pois o direito ambiental norteia seus estudos sobre o meio ambiente urbano pelo disposto no art. 182 da CRFB/88 que estabelece a função social da cidade como diretriz.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo argumenta sobre uma terceira categoria de bens, que não seguem as características tradicionais atribuídas aos bens públicos ou privados, trata-se dos bens ambientais. O autor se fundamenta, principalmente, na legislação e doutrina italianas[79], para defender a existência dessa classe autônoma de bens de fruição coletiva e que devem ser conservados pois vão além do caráter meramente patrimonial. Dos seus estudos sobre a evolução do tema na Itália, ele aponta que neste país houve uma evolução jurídica sobre a preservação do ambiente que saiu da tutela pelo valor meramente estético para a sua abrangência como valor cultural.

Ou seja, houve a compreensão de que a proteção da paisagem integra a própria formação existencial do indivíduo e da sua participação na sociedade, por isso, encontra-se nesta leitura a uma valorização que transcende o aspecto material. Assim, a proteção da praça, enquanto espaço aberto ao público, é um direito. Pois, é no espaço público que o sujeito molda sua personalidade cidadã. Pode-se concluir que o ambiente construído equilibrado é

---

[78] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. Malheiros: São Paulo, 2013. p.486

[79] Sobre a evolução legislativa e da interpretação da doutrina italiana Celso A. Fiorillo afirma:" Desde a Lei 1.497/39, que tratava das 'belezas naturais', protegiam-se, como se observou, além da beleza estética, outros valores, como o geológico encontrado na 'singular' formação natural. A constituição [italiana], objetivamente, ampliou o relevo não apenas estético, mas cultural da paisagem, como meio de formação do indivíduo, em uma correspondência entre o grupo social, no qual se forma e se explica sua personalidade (art. 2º), e o ambiente, que garante um equilibrado desenvolvimento do seu amadurecimento psíquico-físico." [79] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. O bem ambiental criado pela Constituição Federal de 1988 como terceiro gênero de bem, a contribuição dada pela doutrina italiana e a posição do Supremo Tribunal Federal em face do HC 89.878/2010. In.: *Revista de Direito Ambiental e Sociedade.*v.1. nº1. Caxias do Sul:Educs, 2011, p. 23

aquele que viabiliza o desenvolvimento das virtudes cívicas inerentes ao amadurecimento psíquico.

O conceito de bens ambientais se afasta da divisão de natureza pública ou privada, eles se ligam mais à natureza difusa. Ou seja, são bens indivisíveis, transindividuais - ou seja, pertencem à coletividade de pessoas indeterminadas - e regulamentados na forma do disposto art. 81, parágrafo único, I, da Lei n. 8.078/90. Eles passaram a demandar atenção jurídica com o advento das sociedades de massas e suas consequências negativas ao meio ambiente, gerando debates em torno da finitude dos recursos ambientais e da necessidade de sustentabilidade.

Da constituição brasileira, Celso Antônio Pacheco Fiorillo extrai o conceito de bens ambientais do art. 225 da CRFB/88: os bens ambientais são aqueles bens de uso comum do povo necessários à sadia qualidade de vida. São essas duas características específicas que os distinguem dos tradicionais bens privados e públicos[80]. Argumenta, ainda, que é inconstitucional a previsão de tais bens como bens públicos pelo código civil no art. 99, I do código civil ao afirmar que o legislador apenas repetiu o dispositivo análogo do Código Civil de 1916. Segundo ele, a constituição brasileira criou uma terceira espécie de bem – os bens ambientais - com características metaindividuais[81], categoria que não foi observada pelo legislador do Código Civil de 2002. O resultado disso foi a repetição do texto do código anterior, que não foi formulado de acordo com os dispositivos da CRFB/88.

A conclusão do autor é no sentido da superação da ideia de que bens jurídicos ambientais são sinônimo de bens patrimoniais do poder público, pois, eles estão mais atrelados aos direitos da coletividade que são fundamentais para a realização da dignidade humana do que ao seu valor patrimonial de troca[82]. Por isso, há que distinguir a natureza jurídica de, por exemplo, um prédio destinado para servir como estrutura para o funcionamento de um órgão da administração pública, bens públicos por excelência, de uma praça pública. Pois, essas têm como finalidade o exercício da cidadania, sob o viés do direito de agir politicamente na cidade[83], bem como, são bens da coletividade de pessoas, por tanto, locais de exercício de direitos existenciais inerentes à dignidade humana.

---

[80]FIORILLO. Celso. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro***.** *14. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013*[*e-book*].
[81] Ibid.
[82] Ibid.
[83] RODRIGUES, Oswaldo Peregrina. Cidadania é Direito. In.:*Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu***.** Disponível em: < https://revistadireito.emnuvens.com.br/revistadireito /article/view/18/17 >. Acesso em: 27 jun 22.

Ao entender que as praças são bens ambientais e não bens públicos, o referido autor correlaciona esses bens com a tutela jurídica garantida pelos arts. 6º c/c o art. 1º, III da CRFB/88[84]. Ou seja, são bens prestacionais, necessários para uma vida sadia e digna. Acrescenta-se que, sendo as praças bens ambientais bens e que é característica desses bens o uso coletivo, devem ser interpretadas constitucionalmente por meio do filtro principiológico da cidadania enquanto direito fundamental. Ou seja, à titularidade coletiva adere aos postulados da gestão democrática, acrescentado à pesquisa do autor o art. 1, II, para afirmar que a praça como bem ambiental é lócus de cidadania, um fundamento do Estado ao lado da dignidade da pessoa humana.

Assim, o art. 225 da CRFB/88 fala, de modo geral, que o bem ambiental é aquele bem de uso comum do povo necessário para a sadia qualidade de vida, que deve ser preservado na titularidade coletiva para garantia de usufruto das gerações atuais e futuras. Ao buscar no ordenamento positivo quais são os bens essenciais à sadia qualidade de vida a resposta encontrada pelo autor está nos fundamentos constitucionais para a República Federativa do Brasil, no art. 1º, III, à dignidade da pessoa humana. Fazendo o raciocínio dedutivo, temos que, de modo específico em relação às para as praças, o bem fundamental que deve ser tutelado, para além da dignidade humana, é a cidadania (art. 1º, II). Desta forma, elas devem ser mantidas e geridas por essa coletividade de pessoas, titular dos bens de uso comum do povo, na forma descrita pelos arts. 2º, II c/c 43 do Estatuto da Cidade, que sob perspectiva ambiental, é a lei que regulamenta o meio ambiente construído.

As praças públicas como local de cidadania urbana também podem ser extraídas da leitura do direito constitucional quando trata da função das praças como local de reunião política. Essa função pode extraída de forma direta do texto da CRFB/88, no art. 5º, inciso XVI que dá status de direito fundamental à liberdade de reunião. Assim, cabe ao Estado proteger e assegurar que ocorram manifestações das diversas coletividades de pessoas que se reúnem nas praças com o objetivo de tornarem conhecidas suas formas de ser e pensar.

Os direitos fundamentais, de uma maneira geral, não são absolutos. Recaem sobre eles limites, alguns são extraídos do próprio texto constitucional, é o caso dos limites ao direito de liberdade de reunião, pois essas manifestações devem acontecer de forma pacífica, estando expressamente vedada a presença de armas. O texto trás, também, limitação para o poder público, ao dispor que as reuniões em locais abertos ao público não estão sujeitas a autorização. Logo, não há que se falar em discricionariedade do Estado, que não tem margem

[84] Ibid.

para condicionar ou vedar o exercício desta liberdade subjetiva. Por outro lado, é dever dos organizadores comunicar o evento às autoridades competentes. A finalidade desta obrigação é de não inviabilizar outra reunião marcada anteriormente para o mesmo local. Reafirma-se, assim, o cunho pacífico e cívico dado ao tema pela constituição.

Em termos históricos, a constituição de 1891 foi a primeira a garantir a liberdade de reunião, que já condicionava a sua realização a manifestações "sem armas, não podendo a polícia intervir senão para manter a ordem pública"[85]. Tal conteúdo foi suprimido da constituição de 1934 e, com a conotação atual de direito de liberdade de reunião sem necessitar de previa autorização, só retornou ao texto da CRFB/88, não atoa chamada de constituição cidadã.

Segundo a investigação da praça como objeto de previsão jurídica, tem-se que o direito urbanístico trata da praça dentro das estruturas de planejamento urbano, sobretudo, nas leis de parcelamento do solo. Nota-se a preocupação legislativa com a existência de espaços públicos em novos loteamentos, determinando que seja destinada uma porção do território para eles. A Lei n.º 6.766/1979, é responsável por disciplinar sobre o parcelamento do solo urbano e das questões formais para a regular constituição de loteamentos, no nível nacional, essa lei pode ser – e é recomendável que seja – complementada por leis locais, feitas pelos entes mais próximos das peculiaridades de cada região. Ainda assim, a lei trata de forma genérica sobre as praças. A lei determina que:

> Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (...)
>
> § 2o - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares. (...)
>
> Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

A partir da análise destes dispositivos é possível extrair a obrigação de existência de praças como local de conexão entre as via abertas para a construção das ruas. Mas a legislação

[85] BRASIL. *Constituição Federal de 1891*. Artigo 72, §8º. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm >.Acesso em: 16 de set 2022

não vai além deste objetivo. Nota-se que o direito urbanístico ao disciplinar o planejamento urbano se ocupa da ordenação e estruturação das cidades, por tanto, não é de se esperar que a legislação em voga trate a praça para além deste escopo. É neste sentido que ficam evidenciadas as diferenças de perspectiva e de objeto de estudo entre o direito urbanístico e o direito da cidade.

O Direito da cidade, área do direito que pertence a linha de pesquisa da qual essa dissertação é fruto, se ocupa com as relações diversas que são traçadas dentro do território urbano. Trata-se de área de estudo que têm sua base de justificação no direito, enquanto uma ciência social aplicada, mas que dialoga com a perspectiva multidisciplinar. O direito da cidade investiga o fenômeno social que se desdobra dentro do espaço urbano com o objetivo de dar uma contribuição jurídica para o avanço da ciência, por tanto, não estuda apenas os institutos jurídicos voltados ao planejamento urbano.

Assim, o estudioso do direito da cidade parte da ideia que o direito sozinho não consegue responder a todas as questões multifacetárias que repercutem no fenômeno urbano, buscando suporte nos estudos e conclusões de profissionais de áreas afins. Por isso, partindo do tratamento dado pelo direito às praças públicas como foi colacionado acima, parte-se para o estudo multidisciplinar do objeto. Busca-se compreender como autores de outras áreas enxergam a importância dos espaços públicos urbanos. Além disso, busca-se oxigenar a pesquisa, pois se reconhece que a vida nas cidades são um fenômeno complexo e multifacetado.

2.1.1 Análise multidisciplinar das praças públicas

Com a multidisciplinariedade da pesquisa se busca o aprofundamento dos estudos jurídicos ao agregar conhecimentos de outras áreas, considerando sempre que o cerne do debate deverá ser uma questão jurídica. Os estudos multidisciplinares pretendem soluções que sejam mais eficazes nos casos concretos e que atendam aos postulados da dignidade humana. É importante a menção de que o Direito é uma ciência social aplicada, ou seja, pela sua própria natureza há uma intersecção com as ciências sociais para a construção de soluções de ordem prática[86].

[86] Sobre o uso do método multidisciplinar na pesquisa jurídica as principais fontes são: AVERHILL, Marilyn. Law. in; FRODERMAN, Robert (et. al). *Oxford Handbook of Interdisciplinarity*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 522-535; KLEIN, Julie Thompson. A Taxonomy of Interdisciplinarity. In: FRODERMAN, Robert (et. al). *Oxford Handbook of Interdisciplinarity*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 15-30; VICK, D. Interdisciplinarity and the Discipline of Law. *Journal of Law and Society*, 31(2), 2004, p.163-193; RIZZI, Ester; BAMBINA, Gustavo. Tarefa de Ensinar Direito no Campo das Políticas Públicas: o desafio de integrar

Portanto, seguindo essa metodologia, passa-se a análise multidisciplinar sobre a importância das praças. Neste tópico serão apresentadas as visões pioneiras da urbanista Jane Jacobs, bem como, do contemporâneo Jan Gehl. Também serão apresentados os movimentos políticos que surgem na Europa em torno de ideias sobre cidades mais descentralizadas e da perspectiva do desenvolvimento urbano sustentável.

Ao falar especificamente sobre a vida nas áreas públicas das cidades, Jane Jacobs dá um passo atrás e trata da importância da privacidade – já que o para que haja vida pública de qualidade é essencial que haja garantido os direitos de liberdade, intimidade e dignidade existencial. Quanto a esse ponto, a autora parece corroborar Hannah Arendt ao discorrer que deve haver contornos seguros para o convívio em meio público, trata-se da existência de limites invisíveis que garantem a boa convivência entre os vizinhos. Um desses limites é a privacidade garantida pela necessária distinção física entre o mundo urbano público e os locais privados destinados a intimidade e moradia. A autora afirma que das relações entre vizinhos surge uma confiança proveniente do respeito a certos limites sobre o que deve ou não ser perguntado ou observado quanto a vida pessoal do outro. Trata-se de uma característica tão sutil quanto essencial para que os moradores tenham interesse em fazer seu do bairro um ambiente relacional[87].

A autora faz essas ponderações ao tratar da importância das calçadas - por tanto, espaço público - que além da função de via de pedestres devem servir como locais para se conhecer todos os tipos de pessoas. Porém o que ocorre, principalmente nas cidades em que os espaços públicos são de baixa qualidade, é um certo receio de que do encontro com vizinhos na calçada surjam laços não desejáveis, provenientes de relações invasivas.

A privacidade é um bem que se deseja tanto quanto a cordialidade com os vizinhos. Mas, devido às estruturas urbanas mal colocadas nem sempre isso é possível e quando as pessoas sentem que a sua intimidade está ameaçada é comum que retraiam e prefiram o distanciamento total ao risco de se exporem demais. Diante dessa situação a proposta é de que nas ruas das cidades haja a mescla entre residências e estabelecimentos comerciais[88]. Explica-se: isso se deve a capacidade que os bares, restaurantes, cafeterias, mercearias e afins dispõe de funcionar nas vizinhanças como locais neutros de convivência. Neles se pode

---

uma comunidade epistêmica interdisciplinar, in: *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 904-925, set./dez. 2019, p. 904-925.

[87] JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad.: Carlos S. Mendes Rosa. 3ª. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p.01-79.

[88] JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad.: Carlos S. Mendes Rosa. 3ª. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes.

conversar despretensiosamente, encontrar aos outros em público apresentando apenas a imagem de si que se deseja transmitir.

Ao contrário, áreas residenciais com boas calçadas e calçadões, mas sem pontos comerciais acabam tornando as portas das casas ou os saguões dos prédios os únicos locais para uma pausa na caminhada, para ter acesso ao banheiro ou a água, por exemplo. Imagine-se o caso de uma mãe que passeia com a criança com alguma dessas necessidades[89]. Essa situação é passível de gerar desconforto nos moradores por sentirem cedendo demais da vida privada, já que até desejam algum contato cordial com aqueles que fazem parte da vizinhança, mas que se limite aos espaços públicos. Nota-se que a conclusão de Jacobs é que se nas cidades há falta de ambientes neutros para a convivência cívica. Assim, as pessoas se fecham e preferem não ter nenhum tipo de contato com os demais moradores. Por isso, é importante bairros com ambientes públicos diversificados e de qualidade.

Sobre as praças, Jane Jacobs afirma que, ao contrário do que possa parecer, a existências delas por si só não tornam a região em que ela foi colocada um local mais integrado e feliz[90]. Por mais que o arquiteto tenha um projeto de excelência e que leve em conta a aplicação de teorias sobre como promover um local que incentive a interação das pessoas, a vida das cidades envolve mais complexidades que os manuais de arquitetura e urbanismo podem prever. Por tanto, o atingimento dessa finalidade de tornar as praças locais de convívio dos vizinhos depende, na realidade, de algo muito mais simples e pragmático: as pessoas utilizarem ou não.

É possível constatar isso empiricamente ao observar algumas praças das cidades que possuem um bom espaço físico e mobiliário urbano, porém, não são convidativas ou passam a sensação de insegurança, e por isso não são ocupadas. Por outro lado, há praças muito similares ou com aparências por vezes até menos sofisticadas, que possuem a efervescência e o movimento de pessoas como se espera. Embora essas segundas sejam mais raras de se encontrar, são elas que cumprem a sua função social.

Na cidade do Rio de Janeiro são muitos os possíveis exemplos. Para ilustrar, cita-se a Praça Paris no bairro da Gloria e a Praça São Salvador no bairro de Laranjeiras, por serem dois espaços públicos de localização próximas, mas que repercutem no meio urbano de formas bastante diversas.

---

[89] Ibid.
[90] Ibid, p.97 -121.

A Praça Paris, que foi construída no contexto das obras de embelezamento da cidade no início do séc. XX[91], é uma área de lazer de boa aparência e estrutura, no entanto, sofre as consequências da falta de uso contínuo pelas pessoas. Por outro lado, a praça São Salvador é um exemplo de praça que se possui usos diversos e movimento de pessoas durante todo o dia e durante uma boa parte da noite, onde moradores do bairro e pessoas interessadas em lazer ao ar livre se reúnem. Por lá acontecem eventos culturais como a apresentação do chorinho na praça, e aos domingos uma feira de produtos artesanais levando movimento e dinamismo de usos para o seu entorno. No mesmo sentido o parque Eduardo Guinle, também situado no bairro Laranjeiras no Rio de Janeiro, possui as características de uma praça que utilizada pelas pessoas, que dão a ela o sentido de vida em comunidade.

De acordo com Jane Jacobs, busca-se a diminuição das expectativas depositadas nas praças urbanas, desmistificando ideias como a de que eles servem como "os pulmões da cidade"[92] ou a de que a mera construção delas seja capaz de promover uma área e valorizar os imóveis do entorno. Uma praça abandonada pode ser alvo de depredações e inseguranças, o que pode gerar o efeito contrário. Afirma a autora que "existe uma grande aversão aos parques do submundo, o que é natural, já que é difícil engolir a decadência humana em doses tão cavalares. Também é comum fazer pouca distinção entre esses e os parques em que há crimes, embora sejam bastante diferentes"[93].

Cabe a menção de que a autora escreve sobre o contexto social e econômico norte americano de meados do Séc. XX. A tentativa de trazer as reflexões para o Brasil atual é um desafio diante da pobreza e da desigualdade que nos diferencia. Na realidade brasileira, as praças públicas com frequência dão lugar a pessoas em situação de rua - os motivos sociais que levam a isso são vários, cabendo a alusão aos casos dos refugiados que moram nas ruas até conseguirem se estabelecerem no país e aos brasileiros que migram para cidades maiores em busca de melhores condições de vida.

A situação de pessoas em situação de rua é antiga no Brasil, por tanto, faz-se a crítica por nunca ter havido no país uma política pública que atingisse com efetividade o direito à moradia das classes sociais que convivem com a pobreza extrema. Além de não ter sido feita a reforma agrária, para atacar os problemas sociais gerados com os fluxos migratórios do interior do Brasil para as grandes cidades, programas como o Sistema Financeiro da Habitação e o Minha Casa Minha Vida tiveram como foco impulsionar a construção civil. E,

---

[91]ABREU, Mauricio de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2008.
[92]JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad.: Carlos S. Mendes Rosa. 3ª. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, p. 99.
[93] Ibid. p. 108.

como consequência, aquecer a economia - gerando empregos e renda - e gerar um aumento da oferta de habitações disponíveis. No entanto, essas habitações atingiram apenas uma parcela da classe média baixa, que conseguiu se estruturar para financiar o restante do imóvel que poderia receber algum subsídio na compra. Em 2007, outro projeto foi o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), na proposta, a maior parte dos recursos públicos do programa seriam destinados à habitação era para a urbanização de áreas de favela[94]. Apesar disso pouca coisa mudou e a realidade da ocupação das praças por pessoas em situação de rua é uma constante que não pode ser ignorada. Ou, corre-se o risco de produzir um trabalho que não se conecta com as realidades brasileiras, já que Hannah Arendt e Jane Jacobs não escrevem sob a ótica da periferização e da pobreza que existem nas cidades dos países subdesenvolvidos.

Assim, quando se discute a falta de uso das praças públicas, constantemente a violência urbana é apontada dentre os motivos do esvaziamento, sobretudo nas grandes metrópoles. Essa é uma questão social profunda e dar solução a ela vai além das finalidades dessa pesquisa, uma vez que, certamente, ela não pode ser solucionada apenas com o planejamento urbano. Porém, essa pesquisa contribui para a segurança urbana no sentido de que uma cidade composta por usos dinâmicos e diversos aumenta a circulação de pessoas, diminuindo o abandono que causa insegurança. É o que Jane Jacobs chamou de "olhos na rua": os espaços públicos das cidades devem ser ocupados pelas pessoas constantemente, através dos usos e horários mais diversificados possíveis, pois isso promove a segurança por meio dos "olhos nas ruas" dessas pessoas[95].

Para isso será preciso disponibilizar o mínimo de bem-estar material nos espaços públicos das cidades. No caso específico das praças, elas precisam estar bem cuidadas e integradas ao território por uma rede complexa e dinâmica que mescla estabelecimentos comerciais, espaços públicos e residenciais. Isso incentiva os cidadãos a participação igualitária nos debates sobre as destinações que desejam para as cidades. Isso porque uma cidade com oferta de espaços públicos de qualidade proporciona que às pessoas o acesso ao local de exercício do âmbito público da vida em sociedade, em distinção com o lar como local da intimidade e da vida privada.

Como dito, no capítulo 01 o exercício da ação - que de acordo com a teoria arendtiana é a aparição pública em diversidade de pessoas - nos espaços públicos depende da coexistência de diversos grupos. São nos espaços públicos com vivencias plurais, que os

---

[94] MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
[95] JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad.: Carlos S. Mendes Rosa. 3ª. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 35-36.

cidadãos conseguem enxergar uns aos outros, Daniel Sarmento, ao tratar da dignidade humana afirma que "para que a pessoa possa se realizar e desenvolver livremente a suas personalidades o adequado reconhecimento pelo outro é vital"[96]. As pessoas precisam de estima e consideração mútua para que possam se desenvolver e deliberar de forma livre e aberta na sociedade.

As cidades, precisam ser compostas por espaços democráticos e os responsáveis pelo planejamento urbano devem fomentar esse exercício de cidadania por meio do uso comum dos espaços públicos. Pois as vivencias coletivas fomentam o respeito e a empatia, diminuindo visões individualistas. Quando existem atividades diversas acontecendo nas áreas urbanas as trocas sociais ocorrem com a naturalidade necessárias para a compreensão da pluralidade.

Ao contrário, estilos de vida que não contemplam essa vivência, em que não há o incentivo às atividades sociais ou onde os espaços de lazer se limitam aos locais da vida privada, geram cidadãos cada vez mais fechados em si mesmos. Isso contribui para gerações de pessoas individualistas e que não abrem espaço - nem físico, nem psicológico - para exercício das ideias focadas no bem da coletividade. E, por isso a sociedade é composta por cidadãos com dificuldades cada vez maiores de se colocarem em um debate público com respeito mútuo e pluralidade de ideias.

Corrobora com essa crítica, o fenômeno que se observa nas cidades, sobretudo nos grandes centros urbanos, que são os muros cada vez mais altos e grades mais frequentes, compondo a arquitetura do medo[97]. Reflexo do próprio descaso do poder público em proporcionar uma vivência segura e sadia entre as pessoas. Sob esse paradigma, as portarias e guaritas se tornaram itens para valorização dos empreendimentos imobiliários e a vida nos "condomínios fechados" passam a ser o sonho de consumo de uma geração que prefere manter contato apenas com seu próprio nicho social. Esse movimento contribui para percepções pejorativas e pré-concebidas sobre o outro e o que existe fora dos "enclaves fortificados", descritos por Tereza Caldeira[98], diminuindo, assim, os olhos na rua.

A busca por cidades humanas se revela na redescoberta da vida coletiva nas praças e parques, trata-se de dar sentido às cidades como espaço para a conquista da cidadania[99].

---

[96] SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana*: Conteúdo, trajetórias e metodologias.1ª.ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 241.
[97] BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.
[98] CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n.° 47,1997, pp. 155-176.
[99] AIETA, Vânia. Cidades inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de "cidade humana". *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol.08, nº4., 2016, p. 1622-1643.

Defende-se que as praças urbanas se tornem o ambiente propício para tal propósito. Para tanto, nasce uma necessidade de engajamento político dos planejadores urbanos para a concretização de cidades mais democráticas, que tenham a felicidade das pessoas e suas relações sociais saudáveis como diretriz.

Assim, observa-se que têm surgido movimentos ao redor do mundo que se fundam nessa busca da felicidade nas cidades. Dentre eles está o chamado Movimento do Decrescimento Feliz (ou sereno) que tem como ponto central a crítica sobre o crescimento econômico amparado no consumo ilimitado em um mundo onde os recursos além de serem escassos, não se renovam. Esse movimento difunde ideias para inversão dessa lógica, e vão além, propondo uma mudança cultural que passa por uma nova relação dos cidadãos uns com os outros, com os meios de produção e com o meio ambiente em que vivem. Por isso, não se caracteriza como teoria econômica, mas política, com repercussões na vida comunitária.[100]

Dentre os princípios norteadores do movimento do decrescimento feliz que mais interessam a esta dissertação está a formação de uma identidade local que seja capaz de nutrir o sentimento de pertencimento e envolver as pessoas na defesa questões que repercutem na vizinhança. Para isso, impõe-se a difícil tarefa de tornar os espaços públicos lugares que impulsionem a convivência, em alternativa aos estilos de vida permanentemente fechados na dimensão privada do território da cidade.

Serge Latouche[101], também é crítico à ideia de que as sociedades em constante crescimento sejam capazes de alcançarem a prosperidade e a qualidade de vida prometida. Para ele, devemos rever a ideia de produção em massa e acumulação a todo custo para que se viva melhor trabalhando e consumindo menos, para isso, torna-se necessária a construção de comunidades mais autônomas e em equilíbrio. Ele afirma que seu movimento do decrescimento sereno é um slogan político com implicações teóricas[102], e isso significa que

---

[100] O pesquisador Maurizio Pallante é um dos objetores à ideia de crescimento, ele é o fundador do movimento italiano que se consolidou como Decrescimento Feliz. Para ele, basear o sucesso de um local em índices que levam em conta apenas o crescimento, como é o PIB (Produto Interno Bruto), gera por consequência o escalonamento baseado em números e que não refletem qualidade de vida da população. Isso acontece porque o PIB quantifica a circulação de bens e serviços, sem identificar se a compra e venda desses produtos é benéfica ou não para a sociedade. O aumento do consumo de produtos que degradam o meio ambiente ou que fazem mal a saúde levam ao crescimento do PIB, um bom exemplo é o consumo de gasolina. Consome-se mais gasolina atualmente que a anos atras, no entanto, a sociedade está mais insatisfeita com a poluição e com o estresse causados pelo aumento do trânsito nas cidades. O movimento visa fomentar iniciativas que estão diretamente associadas ao aumento do bem-estar da comunidade, como a autoprodução dos alimentos - exemplos são as hortas e os produtos caseiros. Esses, no entanto, não são contabilizados pelo PIB, corroborando que crescimento não significa melhor qualidade de vida ou felicidade. PALLANTE, Maurizio. *La decrescita felice: la qualitá della vita non dipende dal pi***l**. Roma: Riuniti, 2007.

[101] autor francês representante de outra vertente do Movimento do Decrescimento Sereno

[102] LATOUCHE, Serge. Pequeno *Tratado do Decrescimento Sereno*. Trad. Claudia Berliner. 1ªed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

não se trata de defender que haja um crescimento negativo[103]. Mas, de se utilizar dos pressupostos da sua teoria para a criação de sociedades que sejam mais conviviais e fortalecidas por meio de mudanças ambientais e culturais.

No “Tratado do movimento do decrescimento sereno" o autor propõe um círculo virtuoso de decrescimento sereno por meio de oito mudanças independentes entre si, mas que se reforçam, são elas: reavaliar, reconceituar, reestruturar, redistribuir, relocalizar, reduzir, reutilizar e reciclar. Nesse proposito, ele defende que os oito vetores juntos são capazes de desencadear esse processo de decrescimento sereno, sustentável e focado na qualidade de vida das pessoas.[104]

Latouche caracteriza sua obra como “utopia concreta” já que aplicar, na prática, significaria uma revolução cultural e política que devesse culminar em um regime de decrescimento necessariamente diferente de todos os sistemas econômicos que já existiram. Porém, para que a teoria não padeça por ser acusada de irreal são descritas fases concretas para aplicação dos ideais. Para isso, deve-se extrair perspectivas possíveis dos “oito erres”, que compõe o chamado círculo virtuoso do decrescimento e as implementar em projetos de menor escala[105].

De todos esses imperativos, a relocalização assume uma maior importância, o decrescimento feliz ou sereno é um movimento de essência local. Relocalizar significa produzir em empresas locais que sejam financiadas, principalmente, pela circulação de dinheiro da população do entorno, incentivando pequenos negócios que possam gerar renda e suprir as necessidades locais. Mas, relocalização não deve ser apenas econômica. Deve ser, sobretudo, política e cultural. Em suma, o que se pretende extrair dessas ideias é a busca de um sentido da vida ligado a vizinhança em que se vive.

Para isso, são propostas várias etapas. Primeiro, é preciso inventar a “democracia ecológica local”, para contrapor à periferização, que é uma forma de cidades gerada pela sociedade do crescimento desmedido. A ideia é que as cidades sejam formadas por outras unidades autônomas menores “A biorregião ou ecorregião, definida como uma entidade espacial coerente que traduz uma realidade geográfica, social e histórica, pode ser mais ou menos rural ou urbana(...)”[106]. Essas são ideias sobre cidades que convergem com a

---

[103] Nas palavras do autor “sabe-se que a mera diminuição da velocidade de crescimento mergulha a nossa sociedade na incerteza, aumenta as taxas de desemprego e acelera o abandono de programas sociais, sanitários, educativos, culturais e ambientais que garantem o mínimo indispensável de qualidade de vida”. Ibid.p.05.
[104] Ibid.p.04.
[105] LATOUCHE, Serge. Pequeno *Tratado do Decrescimento Sereno*. Trad. Claudia Berliner. 1ªed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
[106] Ibid., p. 59.

perspectiva de descentralização das políticas públicas, que será elaborada no próximo tópico para formar um arcabouço teórico para a aplicação que se pretende dar, ao final do trabalho, para as políticas públicas para as praças públicas.

Na contemporaneidade um dos pontos que Hannah Arendt atribui ao advento do que ela chamou de esfera social - e de todas as consequências que a padronização autoritária das formas de ser, pensar e agir trouxeram, das formas de ser - foi o demasiado crescimento populacional. Na esfera pública dos gregos a viabilidade de igualdade no espaço público é atribuída ao número relativamente pequeno de pessoas que estavam no debate na esfera pública[107]. Essa argumentação corrobora com a ideia de que as cidades devem ser compostas por bairros mais autossuficientes possíveis e com uma democracia participativa forte. Torna-se importante que esse seja um projeto de governo e que haja compreensão do território das cidades como o lugar em que a convivência entre os cidadãos se desenvolve. Por tanto, a afirmar a importância dos espaços públicos comunitários é de suma importância para fortalecimento do sentido político atrelado ao território.

E, esse projeto pode partir de iniciativas simples como a difusão da ideia de substituição das compras nos hipermercados, localizados em outra região da cidade, pelas feiras livres que acontecem nos bairros, frequentemente, nas praças públicas. Assim, privilegia-se o caminhar a pé pelas ruas do bairro no lugar do uso do carro, fomenta-se o encontro entre vizinhos e, ainda, promove-se uma alimentação saudável por meio de incentivo à alimentos frescos.

O incentivo às feiras livres de bairro agrega também ao segundo passo descrito por Latouche, que consiste em recuperar a autonomia econômica local. Por tanto, o comercio local deve ser incentivado, não só para melhorar a circulação de pessoas, como atribuído por Jacobs, mas, também, para alavancar a realidade socioeconômica dos moradores locais, muito atrelada à autoestima destes em relação ao lugar em que mora. Ativar a economia local repercute no empoderamento dos habitantes sobre as potencialidades que podem advir da territorialidade urbana já que esse é um projeto para todos os tipos de bairros, sejam eles de classe alta, média ou baixa. Esse é o terceiro passo: promover iniciativas locais decrescentes, ou seja, aplicar os vetores no decrescimento em projetos menores e possíveis.

Essas ideias impactam ao reforçar a necessidade do fortalecimento do comercio local na tarefa de planejamento urbano. Deve-se abandonar as noções de bairros planejados para uma única finalidade, como são comuns de serem encontrados nas áreas residenciais ou

---

[107] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020, p. 50.

industriais sem nenhuma diversificação por imposição da gestão administrativa. É importante pensar em cidades que sejam formadas por bairros que tenham áreas que fortaleçam a convivência entre as pessoas, com especial atenção às praças.

Por isso, cumpre diferenciar as praças públicas dos canteiros e áreas verdes, com gramados e ornamentações que servem para fins diversos, dentre eles o paisagístico. Reconhece-se a importância de cidades com áreas públicas bem cuidadas e de boa aparência. O intuito primordial deste trabalho não é dissertar sobre bens de uso comum do povo com função de o embelezamento das cidades. O que se pretende é o fomento de espaços públicos frequentados pelas pessoas, para que se tornem efetivamente bens de uso comum do povo em toda a literalidade dessa classificação jurídica. O que se diferencia de sobremaneira dos modelos teóricos de cidades como a "Cidade- Jardim" de Ebenezer Howard [108] ou a "Ville Radieuse" proposta por Le Corbusuer[109].

Nestas propostas de cidades, os amplos espaços verdes aparecem como protagonistas, porém, sem o propósito primordial de funcionarem como ambientes para trocas culturais e de convivências plurais. E nem se espera que fossem propostas para esses fins, já que, os citados urbanistas constroem protótipos de cidades de acordo com os dilemas de suas épocas. Reconhece-se a relevância histórica dos primeiros urbanistas e dos seus críticos. Mas, faz-se a distinção entre as praças dotadas participação politca-participativa e essas propostas de cidades cercadas por parques e áreas verdes com finalidades diversas, que não a de servir para a convivência cidadã. Além disso, cumpre mencionar que modelos de cidades pré-definidos, em especial, o proposto por Le Corbusuer, tendem a condicionar a forma de ser do território. Isso inviabiliza a criatividade e a originalidade de cidades que se desenham de acordo com os usos e as necessidades das pessoas que vivem nelas, por isso, são consideradas cidades mais funcionais.

A ideia de estudar as praças dos bairros está diretamente relacionada a defesa de bairros mais autossuficientes para que a vida nas cidades seja mais sadia. Isso porque nas grandes cidades as pessoas gastam cada vez mais tempo nos deslocamentos, tornando mais

---

[108] A ideia da Cidade- Jardim é descrita na obra "Garden Cites To-Morrow" publicada por Ebenezer Howard em 1902. O autor tinha como foco a sociedade de Londres da época vitoriana e o objetivo era a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores por meio do retorno a uma vida rural em cidades pequenas autossuficientes." HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. 4ª. ed. Trad.: Maria Alice Junqueira Bastos; Pérola de Carvalho; Anita Guimarães. São Paulo: Perspectiva, p.119-187.

[109] Peter Hall descreveu: "(...)Le Corbusier, o francês natural da Suíça que afirmou que o mal da cidade moderna estava na densidade de seu desenvolvimento e que o remédio, perversamente, consistia em aumentar essa densidade. A solução de Le Corbusier, segundo a qual um mestre planejador todo- poderoso demoliria por completo a cidade existente, substituindo-a por outra feita de altas torres erguidas no meio de um parque." Ibid. p. 27.

escasso os momentos de lazer e de convívio social no bairro em que moram. Além disso, existe a poluição visual e sonora causada por todo o caos no qual as pessoas estão imersas, isso contribui para o desgaste emocional e declínio da qualidade de vida.

Assim, considerando que os viventes das metrópoles do país estão expostos ao estresse e a violência urbana em suas diversas facetas é possível questionar em qual medida é possível esperar que os cidadãos se abram ao diálogo e ao debate político sadio. A resposta a essa indagação é complexa e demanda grande esforço das políticas públicas infraestrutura para a quebra desse paradigma de cidade caóticas, em que os serviços básicos e o trabalho estão distantes do local de moradia e o movimento pendular diário é uma realidade que torna exaustiva a vida nos grandes centros urbanos.

Essa realidade, vivida pelos moradores das periferias das metrópoles brasileiras torna - ainda mais - distante a concretização de ideais de cidades saudáveis difundidas por urbanistas. Apesar disso, anseia-se pelo resgate do interesse em caminhar pelas ruas em cidades pensadas para os pedestres [110]. Esse ideal não implica somente na construção e manutenção de passarelas e calçadas, mas em criar um ambiente propício e seguro para a interação entre as pessoas. Essa solução depende da formulação de políticas públicas entendidas como "metas coletivas conscientes"[111], ou seja, que se legitimem por meio da participação popular dos envolvidos de forma direta ou indireta.

Por isso, a interação social nos espaços públicos é uma peça fundamental no conceito de cidades humanas e saudáveis, que se defende, e as praças públicas são o lócus de convivialidade por excelência. Neste sentido, a Carta do Rio de Janeiro produzida no encerramento do 27º Congresso Mundial de Arquitetos - UIA2021RIO diz que "O espaço público é o lugar do encontro, das práticas de cidadania. O desenho urbano é uma ferramenta não apenas para se construir o espaço público, mas para pensar soluções democráticas e inclusivas[112]". Para isso o essencial não é a quantidade de pessoas que circulam em um determinado local, mas sim o quanto os espaços públicos das cidades são convidativos e populares. É essa atmosfera que gera o significado relevante para a proposta deste trabalho.

Nessa perspectiva se enquadra a tarefa dos atores sociais que trabalham com o planejamento urbano - dentre eles estão os arquitetos, planejadores urbanos, empreiteiros, corretores e, sobretudo, os políticos com as características descritas. Eles devem auxiliar o

---

[110] SPECK, Jeff. *Cidade caminhável*. São Paulo: Perspectiva, 2016
[111] BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas.* São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.
[112] UIA2021RIO. *CARTA DO RIO***.** 27º Congresso Mundial de Arquitetos. Disponível em: https://www.uia2021rio.archi/carta-de-rio-de-janeiro-propuestas-de-uia2021rio-para-la-ciudad-21/. acesso em:10 mai. 22

fomento dos espaços públicos. Isso pode ser feito por esses agentes ao pensarem em cidades com espaços públicos que incentivem o desejo dos cidadãos em permanecer mais tempo nestes locais, em oposição ao urbanismo que trata como locais de passagem. Assim contribuem para avivar pessoas que enxerguem e interajam umas com as outras, valorizando o sentimento de respeito mútuo e de empatia com as diversas opiniões que possam existir na sociedade.

Nesse sentido, são às palavras de Jan Gehl:

> Quando os urbanistas ambicionam mais do que simplesmente garantir que as pessoas caminhem e pedalem nas cidades, o foco se amplia de simplesmente proporcionar espaço suficiente para a circulação, para o desafio muito mais importante, de possibilitar que as pessoas tenham contato direto com a sociedade em torno delas. Por sua vez, isso significa que o espaço público deve ser vivo, utilizado por muitos e diferentes grupos de pessoas[113]

Segundo o mesmo autor, o meio para a construção de cidades que fomentam os convívios plurais são projetos urbanos que adotam distâncias menores. Isso porque longas distancias permitem uma visão mais ampla - e afastada - das pessoas e das situações que acontecem no entorno dos espaços públicos. No entanto, nas curtas distâncias é possível o contato com a feição do outro, o que geram as relações mais intensas e emocionalmente significativas[114].

Uma cidade convidativa ao diálogo é aquela projetada para os sentidos humanos. Jan Gehl descreve a importância dos nossos sentidos serem levados em conta no planejamento urbano de modo a viabilizar a interação entre as pessoas, descrevendo que:

> Muito pouco ocorre a distância de 100 a 25 metros, após o que a riqueza de detalhes e a comunicação se intensificam drasticamente, metro a metro. Finalmente, entre 7 e 0 metros todos os sentidos podem ser usados, todos os detalhes percebidos e os mais intensos sentimentos podem ser partilhados. No contexto do planejamento urbano, onde a relação entre sentidos, comunicação e dimensões é um tema importante, falamos de campo social de visão.

Daí o reconhecimento de que o nosso campo de visão é bom para frente, mediano para os lados e para baixo, e muito limitado para cima. A aplicação disso na arquitetura para as praças está na forma em que elas devem ser projetadas para aproximar as pessoas,

---

[113] GEHL, Jan. *Cidade para pessoas.* Trad. Anita Di Marco. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva,2013, p.63.
[114] Ibid.

impulsionar as trocas[115]. É o sentido dos *nudles* aplicados aos Direito da cidade[116]. Outro ponto importante na projeção das cidades é que nós, seres humanos, nos movemos de forma lenta, por isso precisamos de infraestrutura para pedestres que leve em conta as limitações da nossa espécie. Trata-se do chamado "aparelho sensorial horizontal"[117] que deve ser observado para a construção dos espaços públicos que impulsionem vivencias compartilhadas. Praças, bulevares, calçadões são exemplos de locais que prestigiam o padrão humano de locomoção.

Cidades com edifícios grandes e com fachadas retilíneas e horizontais, separados por amplos espaços vazios, ruas largas, vias expressas passam a sensação de distanciamento, formalidade e frieza. Esse tipo de estrutura arquitetônica, que se fundamenta na geração do modernismo, priorizou ideias de residências funcionais e higiênicas, menosprezando as ruas e os pedestres, assim como, caminhar e encontrar pessoas nos espaços urbanos. Por outro lado, paisagismos em menores escalas com ruas mais estreitas e edifícios menores, nos quais é possível ver os detalhes das fachadas, gera sensação de aproximação e aconchego.

Sobre essa percepção das diferentes escalas nos projetos urbanos, Jan Gehl argumenta que: "A falta de entendimento [dos arquitetos] e respeito pela escala humana afeta a maioria das novas cidades e áreas construídas. Espaços urbanos ficam cada vez maiores, mas as pessoas, que deveriam usá-los permanecem iguais - pequenas". O autor cita como exemplo de cidades que foram construídas sob essa perspectiva: "La Defense, Paris; Eurolille, Lilli, França; e Brasília, Brasil".[118]

Por tanto, é de suma importância que a tarefa do planejamento urbano tenha sua atenção voltada ao convívio entre as pessoas. Planejar uma cidade deve ser uma meta séria, racional e honesta de todos os atores sociais envolvidos. As cidades brasileiras, sobretudo os grandes centros urbanos, não estão como estão por falta de leis em matéria urbanística. O que nos falta é o engajamento político em busca de metas construídas de forma dialógica e que sejam efetivas no propósito de tornarem as cidades lugares melhores para se conviver.

Uma vez apresentados os argumentos da ciência política e sociologia urbana, bem como de urbanistas, para a importância de cidades com espaços públicos de qualidade, afirma-se que as praças urbanas são componentes urbanísticos necessários dentro dos bairros – entendidos como unidades menores dentro das cidades. Mas, não bastam existir, as praças

---

[115] Exemplo disso, dado pelo próprio autor são as arquibancadas nos campos de futebol são projetadas de modo que possamos assistir aos jogos olhando para baixo ou para frente, assim como, a variação do preço dos ingressos nos teatros de acordo com a localização da cadeira em relação ao palco.

[116]Neste sentido: HANSEN, Pelle Guldborg; JESPERSEN, Andreas. Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change . In: Public Policy, European Journal of Risk Regulation, 2013.

[117] GEHL, Jan. *Cidade para pessoas.* Trad. Anita Di Marco. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva,2013, p. 41.

[118] Ibid., p.58.

devem ser frequentadas por pessoas plurais. Confirma-se a hipótese é que, apesar das praças comporem a arquitetura das cidades e terem significação essencial para apolítica desde a antiguidade clássica, para o direito, elas não gozam de um arcabouço normativo que lhes garanta tanta relevância e proteção. Embora tenha sido encontrado tratamento condizente com o que se propõe no nível teórico na teoria sobre as praças como bens ambientais. A teoria extrai o conceito do artigo 225 da CRFB/88 diz que são bens ambientais aqueles bens de uso comum do povo necessários à sadia qualidade de vida.

Desta forma, de acordo com os marcos teóricos, aponta-se a necessidade de as praças, enquanto bens de uso comum do povo, serem mais do que locais de lazer, paisagismo ou de passagem. Eles devem ser a parte do território das cidades que permitam as aparições de todas as pessoas, com suas singularidades. Pois é por meio das vivencias plurais e coletivas que visões diversas de mundo são vistas e levadas em conta no contexto político. E, da observação empírica das praças nas cidades contemporâneas, quando se vê praças ocupadas por pessoas, esse uso, geralmente, reproduz a segregação espacial que acontece nos espaços privados, as pessoas estão presentes, mas não estão dialogando sobre o bem coletivo. A existência nos espaços públicos que é significativa e que agrega cidadania nos moldes do marco teórico é aquela que possui significação política, logo, a ideia central extraída do marco teórico é que uma gestão democrática para as praças seria uma forma de efetivar a função social dos espaços públicos urbanos de promoção da cidadania.

É tarefa das políticas públicas urbanas promover a integração entre os espaços públicos e privados, dando a atenção que cada uma dessas esferas da vida precisa. Deve-se garantir que todas as pessoas tenham um lar, como o seu lugar de privacidade, segurança e descanso. Assim como devem existir espaços públicos como lócus de convivência com as diversas formas de ser e de existir, já que são neles que surge a política. Por isso, nas praças devem estar garantidos espaços de debate para todos os atores sociais que interferem na tomada de decisão. Faz- se a defesa de que, sempre que possível, eles sejam locais com complexidade e diversidade de usos, ou seja, que haja a mescla de pedestres e estabelecimentos comerciais que garantam usos em horários diversificados.

Outro ponto, é que esses locais não podem servir apenas para a passagem das pessoas, devem ser locais de permanência. A convivência existe quando as pessoas se sentem convidadas a parar, conversar e estabelecer conexões com o outro. As atividades sociais nas praças, parques públicos, calçadões e largos importam para a retomada do prazer de passear - e não somente de passar - pela cidade. Trata-se de uma proposta para diminuir as visões individualistas de modos de vida e da promoção de um sentido de bem coletivo.

Esses comportamentos parecem ser, em um primeiro olhar, exigências demasiadas se considerarmos o caos urbano em que os cidadãos estão imersos diariamente. A solução dada é a busca por cidades saudáveis construídas de políticas públicas que tenham o bem-estar e a felicidade dos citadinos como vetores. Em suma, atribui-se às praças públicas a função social de ser lócus para o exercício da cidadania por meio do sentido de pertencimento à cidade. Pois, é no convívio coletivo que uma pessoa singular é reconhecida como parte integrante de um todo e, em última análise, como um sujeito de direitos, o que humaniza e atribui cidadania a ela efetivamente.

2.2 A descentralização da administração pública como caminho para o empoderamento político dos cidadãos nos espaços públicos

Embora o Estatuto da cidade tenha trazido a gestão democrática como fundamento do planejamento urbano, é tradição da administração pública brasileira atuar de forma centralizada. Essa forma de gestão pública se mostra contrária a proposta deste trabalho, pois ela inibe a ação política dos cidadãos. Isto é, administração pública centralizada inibe a ação das pessoas em concerto e livres nos espaços públicos, já que as margens de escolhas colocadas aos cidadãos são bastante limitadas.

Fala-se em ação segundo o conceito dede Hannah Arendt, que é a aptidão humana de iniciar algo novo, sem precedentes e que parte da criatividade humana. Neste sentido, da ação surgem desdobramentos políticos inesperados. Isto é, uma vez que uma ideia surge e é colocada no mundo não é possível controlar os seus destinos. Essa construção teórica leva a acreditar que descentralizar a gestão pública pode gerar falta de segurança e de certeza sobre os rumos das escolhas públicas. Administrações públicas tradicionais, acostumadas com a cultura centralizadora da atuação como meio de controle social, não assimilam com facilidade a liberdade que advém da ação dos usuários da cidade. Porém, a descentralização é uma premissa para implementação da gestão democrática.

Neste sentido, a forma de gestão centralizadora é confrontada pela ideia de promoção da gestão democrática. Busca-se por meio de programas de participação urbana ativa que as pessoas debatam em democracias mais participativas, assumindo- se os riscos do surgimento de soluções imprevisíveis, inerentes a condição humana da ação. Por isso a gestão democrática é compreendida como um princípio base do direito da cidade.

Por esse mesmo motivo que ações sobre os bens de uso comum, que são locais de conexão entre pessoas diversas das cidades, devem ser postas à disposição dos cidadãos-

usuários. Acredita-se que assim haja o incentivo ao debate político que fomente as noções convivência cívica e solidariedade social ao viabilizar que seja aparente a existência de diferenças inerentes as várias formas de ser. É nesse sentido a argumentação de Maria Paula Dallari Bucci e Arthur Hirata Prist[119], para eles:

> O Direito à Cidade está associado, portanto, à construção de uma esfera pública, ou de esferas públicas ativas, heterogêneas, capazes de instaurar o conflito entre posições e valores compartilhados, estabelecendo o dissenso como instrumento para a renovação constante das práticas de reprodução social. Esse processo dar-se-á tão somente através da democratização horizontal e vertical da sociedade, isto é, a partir da redução das desigualdades internas ao corpo social e da crescente captação pelo Estado das demandas e expectativas elaboradas pela população.

A cidadania urbana envolve participação e envolvimento com as decisões públicas sobre as cidades. Reflete-se, assim, sobre as necessárias deliberações com a população sobre os usos das praças públicas dos bairros, dando este sentido ao princípio da gestão democrática da cidade.

Em "A produção capitalista do espaço", David Harvey chama a atenção para a correlação entre a ascensão da vida em meio urbano, a consolidação do modo de produção capitalista e as mudanças sociais. As cidades se tornaram locais de adensamento de pessoas que antes viviam mais dispersas pelo território nacional, essa foi uma consequência da necessidade de concentração da mão de obra em um mesmo espaço com o advento da industrialização. Desse movimento nasceu a cultura urbana, que passou a preponderar sob a rural[120].

A forma física e social das cidades modernas é moldada pelos critérios capitalistas de circulação, produção e acumulação de bens e serviços, trata-se do advento da sociedade de massas tradado no capítulo 01, segundo Hannah Arendt. Parafraseando o autor, o modo como as cidades estão dispostas é resultado e ao mesmo tempo condição dos processos sociais que acontecem na fase atual do capitalismo[121]. Harvey também chama a atenção para a os reflexos

---

[119] BUCCI, Maria Paula Dallari; PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021

[120] HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço.* Trad.: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume,2005

[121] HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço.* Trad.: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume,2005, p. 164.

sociais do capitalismo nos países menos desenvolvidos, que têm atualmente as cidades que mais crescem no mundo[122], como é o caso do Brasil e de suas metrópoles.

Dessa sistemática da produção capitalista do espaço urbano surgem problemas como: o desemprego estrutural, o reduzido espaço físico disponível para moradia e a disputa por recursos para financiar a vida nas cidades. Por isso o estudo das cidades não pode se separar do estudo dos movimentos econômicos, políticos e sociais que ocorrem em seu território, pois essas tensões vão impactar de forma direta na defesa dos direitos dos citadinos. Coloca-se, então, como pressuposto desta pesquisa que a feitura das cidades é constantemente impactada pelo sistema capitalista no qual a sociedade está inserida.

Por tanto, é a partir desta constatação que se analisa as formas de governança pública[123] que melhor promovam as funções sociais das cidades. Existe um jogo de forças atuando sobre as escolhas públicas. E, nela, cada vetor da disputa representa os interesses de um determinado grupo sobre quais devem ser os destinos dos investimentos e os usos que devem ser admitidos. Assim, o território das cidades é moldado pelo resultado deste jogo de interesses de setores na maioria das vezes divergentes, mas que podem convergir em determinados pontos. Dito isso, é de se concluir que os interesses do capital impactam sobre os rumos das cidades de forma definitiva pois se trata de um vetor que possui mais persuasão sobre os interesses políticos e da sociedade civil. Isso acontece devido ao sistema econômico capitalista, que estamos imersos, gerando sujeição aos interesses do mercado. A financeirização das cidades é uma realidade e por isso precisa ser pensada.

A ideia de governança pública como entendemos hoje é oriunda do direito empresarial, surgindo no contexto da abertura do capital das empresas e a premente necessidade de controle dos acionistas sobre as práticas empresariais dos administradores

---

[122] Ibid., p. 166.

[123] Pela importância das ideias do autor em "A produção capitalista do espaço", torna-se importante a citação de suas próprias palavras: "Desejo insistir aqui que 'governança' urbana significa muito mais que 'governo' urbano. É desastroso que grande parte da literatura (na Grã-Bretanha, principalmente) se concentre tanto na questão do 'governo' urbano, *quando o poder real de reorganização da vida urbana muitas vezes está em outra parte, ou, pelo menos, numa coalizão de forças mais ampla, em que o governo e a administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador*. O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais. *É um processo conflituoso, ainda mais nos espaços ecológicos de densidade social muito diversificada*. Numa região metropolitana, devemos considerar a formação política de coalizão, a formação da aliança de classes, como base para algum tipo de empreendedorismo urbano. É claro que a iniciativa cíviva foi muitas vezes prerrogativa das câmaras de comércio local, de algum conluio de financistas, industriais e comerciantes locais, ou de alguma 'mesa-redonda' entre líderes empresariais e incorporadores imobiliários. Frequentemente, essa 'mesa redonda' se aglutina, gerando o poder dirigente relativo à política da 'máquina desenvolvimento' (Molotch, 1976). *As instituições educacionais e religiosas, os diversos ramos do governo (variando do militar às instituições de pesquisa e administrativa), as organizações sindicais locais (em particular, do setor da construção civil), assim como os partidos políticos, os movimentos sociais e os aparelhos estatais locais (que são múltiplos e frequentemente heterogêneos), também podem participar do jogo da iniciativa local, ainda que, muitas vezes, com objetivos diferentes." Grifo nosso.* Ibid., p. 172.

contratados. Isso porque, na dinâmica do ambiente coorporativo atual, o investidor não tem necessariamente o comando e controle diretos sobre os atos de empresa, porém possui o direito de ter acesso aos meios de prestação de contas e transparência sobre os objetivos e as boas práticas de gestão.

Neste sentido, o contexto da inserção da ideia de governança coorporativa na administração pública urbana é a disputa de poder existente entre as diversas pautas sociais advindas da realidade de cidades com grandes desigualdades sociais e espaciais por um lado e por outro às necessidades mercadológicas. Isso porque, assume-se que as cidades atuais são fortemente impactadas pelos interesses do capital, no entanto, há uma gama de outros vetores que precisam de ser levados em conta quando se propõe a construção de uma cidade sadia e que agregue bem-estar aos citadinos.

Para isso, a regulação é o instrumento do poder público para tentar ajustar o pêndulo dessa balança, fixando balizas para uma governança urbana que equalize os interesses dos diversos stakeholders, sejam eles cidadãos usuários de serviços públicos, organizações sociais, iniciativa privada, dentre outros. A importância de pensar em regulação de práticas de governança urbana está na busca por cidades eficientes, mas, sem se afastar da premissa maior de todo agir estatal: promoção do bem coletivo.

Por isso, e, sabendo que "todo poder emana do povo" [124], devem existir meios para captar quais os interesses difusos na sociedade e os transformá-los em diretrizes regulatórias para a gestão pública. A implementação da governança pública tem como objetivo conjugar todos os interesses em jogo de forma eficiente e justa.

O Referencial Básico de Governança Organizacional elaborado pelo TCU [125], conceitua governança pública como: "sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que as ideias coletivas de bem prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos".

Segundo o Decreto nº. 9.203/2017, governança pública é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de

---

[124] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 set. 2021, Art. 1º.

[125] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico de Governança Organizacional*. Disponível em: < https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional]/levantamento-de-governanca/ > Acesso em 18 ago. de 2021.p. 111.

interesse da sociedade. [126]Dentre os princípios da governança pública estabelecidos pelo decreto, ao lado da capacidade de respostas, integridade, confiabilidade, *accountability* e transparência da administração pública, está a necessária melhoria regulatória.

Reforça-se que governança pública não é o mesmo que gestão pública. A governança é posterior, ao dar o direcionamento que se espera da gestão pública, que atua na execução. A governança pública envolve, além do estabelecimento das diretrizes, a avaliação e o monitoramento da gestão. Por isso, a administração pública tem o dever de prestar contas e de dar transparência para a sua atuação. Também não é o mesmo que gestão democrática, essa é uma espécie do gênero governa pública que foi encampada dentro do Estatuto das Cidades como necessária ao planejamento urbano.

Assume-se que há na literatura uma amplitude de conceitos e de usos da governança. A ideia de governança urbana para este trabalho é compreendida como aquela que parte da premissa de que governos centrais, hierarquizados e de gestão *Top Down* são insuficientes para atender as demandas dos cidadãos que estão cada vez mais exigentes e interessados em fazer valer sua parcela de poder político. Por isso, o que se busca são modelos descentralizados ou desconcentrados, principalmente nas grandes metrópoles - onde o poder público municipal não consegue alcançar sozinho todos os pontos e demandas do território.

Assim, a governança é mais um processo que um conceito acabado, ela se manifesta de diferentes maneiras de acordo com as peculiaridades de cada caso em que ela é aplicada. Por isso, ela não é algo que possa ser imposto por meio de regulações genéricas e abstratas. Para atingir a tutela almejada pelo direito da cidade, a governança urbana deve ser concretizada por meio de diretrizes que fomentem questões como: fortalecimento de uma democracia local participativa, melhoria das parcerias público-privadas, incentivo a cooperação entre as das diversas autoridades locais e entre os diversos níveis de governo[127]. Tudo isso para que todos os grupos de interesses sejam levados em conta na construção das diretrizes para as cidades.

Nesse interim, reconhece-se o impacto que as empresas privadas têm no desenvolvimento das cidades. Eduardo Marques fala em capitais do urbano para se referir a essas empresas, afirmando que existe uma relevante influência desses atores privados na formação de políticas públicas urbanas. Isso porque a atuação das empresas vai além das suas

---

[126] BRASIL. *Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 16 ago. 21

[127] JACQUIER, Claude**.** *On relationship beetwen integrated policies for sustainble urban development and urban governance***.** Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie – 2005, Vol. 96, No. 4, p. 363–376. p. 364.

áreas de atuação e dos seus nichos de mercado, elas, na atualidade, impactam muito no âmbito público e na consolidação do espaço urbano[128].

Muitos são os casos de acordos de interesses entre as empresas privadas e as administrações públicas, trata-se dos conhecidos casos de trocas políticas em que a gestão pública oferece vantagens para empresas que queiram se instalar na região sob a justificativa de atrair investimentos, geração de empregos etc. No entanto, as repercussões das ações de empresas no meio urbano não podem ser desconsideradas dentro no objeto de análise deste trabalho.

Ou seja, para falar em uma gestão descentralizada para as praças públicas, deve-se pensar na atuação e nos interesses das empresas locais sobre esses espaços. Uma praça pode servir para captação de consumidores no local, para a visibilidade para fins publicitários, ou para incontáveis outros potenciais de mercado que uma área com presença de pessoas é possível de gerar. Mapear esses interesses importa para extrair o melhor uso da praça para todos os interessados, sem se afastar do vetor de que as cidades devem ser pensadas para as pessoas que nelas vivem, no melhor entendimento de cidades humanas e sustentáveis.

Para dimensionar a necessidade de uma visão crítica sobre interesses da iniciativa privada sobre os espaços públicos, e com a finalidade de evitar que os interesses das pessoas sejam preteridos neste jogo de forças entre os interesses do mercado e os dos cidadãos, apresenta-se duas questões recorrentes nas cidades: o do aumento do fluxo de transportes com a instalação de uma nova empresa e o caso das construtoras.

Do primeiro, temos que quanto uma empresa privada vai iniciar suas atividades em uma determinada localidade surge o interesse que ela seja atendida pelo transporte coletivo, facilitando o acesso dos funcionários, o que é plenamente justificável. Porém não podem ser afastadas as repercussões que o um novo estabelecimento causa no meio urbano. Então, entra em cena um ramo empresarial muito influente nas políticas locais, que são as concessionárias de transporte público. Para atender a demanda de transporte público, as gestões públicas precisam investir nos serviços públicos que viabilizem deslocamento de pessoas à região de trabalho. Ao mesmo tempo que precisam garantir a segurança do usuário dos transportes públicos, tomar medidas efetivas para evitar congestionamentos e caos urbanos decorrentes do aumento do fluxo. Tudo isso demanda investimentos públicos e, como os recursos são

---

[128] MARQUES, Eduardo. Os capitais do urbano no Brasil. *Revista Novos Estudos Cebrap - Dossiê Capitais do Urbano*. São Paulo, julho de 2016, nº 105.

escassos, há um direcionamento da escolha por investimentos públicos pelas necessidades criadas pela empresa.

Desta hipótese bastante comum, nota-se a relação entre empresas e governo na construção das cidades, determinando quais as necessidades e os rumos das políticas públicas. No entanto, a busca por uma boa governança que se defende passa por uma tríade que deve levar em conta, além dos elos político e econômico, o cidadão. Ou seja, é necessário que entidades representantes da sociedade civil sejam instigadas a opinar sobre em qual medida o incremento do trânsito na região, do exemplo dado, vai alterar a qualidade de vida dos citadinos.

Os impactos do capital na produção do espaço urbano vão além da mobilidade urbana. Outro importante ramo que dita os rumos da construção das cidades é o imobiliário, as incorporadoras para atrair o mercado precisam tornar o empreendimento convidativo, porém, também precisam garantir seus lucros. Com essa finalidade, a produção comercial de habitações acontece, principalmente, em áreas de pouco valor comercial, em que as empresas do ramo imobiliário investem no entorno. Essas empresas possuem capital político suficiente para barganhar a urbanização do local. Com isso, as incorporadoras garantem com a valorização o seu ganho, que está no consequente aumento do valor da terra.

Porém na transformação desse espaço acontece um fato social que é muitas vezes invisível ao senso comum: com o aumento do seu valor, a terra urbana se torna ainda mais inacessível para uma parcela mais carente da população. Essa parcela é representada pelos números do déficit habitacional brasileiro, [129]trata-se dos moradores dos chamados pelo IBGE de aglomerados subnormais. Argumenta-se que a administração pública enquanto instituição deve se pautar nas necessidades públicas para a construção das políticas públicas, e uma das necessidades mais latentes no território urbano é a moradia adequada, um grave problema que é resultado das reiteradas e históricas omissões no seu enfrentamento.

A ideia de governança urbana que se deseja implica justamente na conciliação dos diversos interesses, admitindo que todos eles precisam entrar em ponderação na construção das cidades. Nesse sentido, cabe dizer que a atuação do mercado imobiliário de construir em áreas deterioradas em busca do lucro com a sua valorização não é uma atividade

[129] Em maio de 2020 o IBGE, com o objetivo de fomentar políticas públicas de enfrentamento a COVID-19, divulgou dados preliminares de base para o próximo Censo, que em razão dessa pandemia foi adiado. São os dados oficiais mais recentes - coletados até dezembro de 2019, contudo, ainda não definitivos. Segundo o Instituto, no Brasil há 13.152 Aglomerados Subnormais - nomenclatura utilizada por esse órgão, para as favelas - que estão localizados em 734 Municípios, considerando todos os Estados e o Distrito Federal, essas favelas somam um total de 5.127.747 domicílios. BRASIL. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge. gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso em: 25 mai. 2021.

necessariamente nociva à sociedade. Admitir isso significaria ir contra ao desejo da população de viver em cidades urbanizadas e com melhor padrão estético.

No entanto, ela pode se tornar prejudicial se não houver consulta e participação popular, apresentação de estudos sobre os impactos ambientais e de vizinhança que sejam mais que meros relatórios burocráticos e que a ideia de governança pública participativa seja efetivada pelos poderes públicos. Por tudo isso, é importante a melhoria da atividade reguladora do Estado em matéria urbanística para que haja o aumento qualitativo da participação popular e que as necessidades sociais se infiltrem nesse sistema de governança enraizado no Brasil.

Esses dois casos são exemplos que visam ampliar o tema para dar a dimensão da produção capitalista do espaço urbano como uma realidade empírica, e, dando sentido ao método dedutivo, argumenta-se que com as praças urbanas não é diferente. É o que será debatido no capítulo 03, já que o projeto "Adote Rio" é destinado a pessoas físicas e jurídicas. Neste tipo de política pública a participação do cidadão adotante é mais tímida por possuir um viés altruísta, uma vez que a adoção do espaço público para empresas significa publicidade e marketing por investimentos financeiros de baixo custo.

As práticas de governança pública urbana servem para tornar possível uma cidade de acordo com o que o conjunto de atores sociais de determinada localidade almejam. Ou seja, não é possível estabelecer o que seja uma cidade sadia a partir de um conceito acabado, há de se investigar em quais medidas os pilares do desenvolvimento sustentável importam para cada coletividade. Da mesma forma que a ingerência das empresas ou da participação popular na gestão pública pode ser em maior ou menor grau, a depender da cultura local [130]

Assim, falar em desenvolvimento urbano significa assumir que existe um processo de criação das cidades que envolvem diferentes atores e interesses, trata-se do processo que acontece no território resultante disputa e coexistência dessas forças. Por isso o conceito de desenvolvimento urbano não se confunde com o planejamento urbano, pois, esse é normativo e se dá por meio dos planos e metas institucionais. Isso não afasta a necessidade de atuação jurídico-administrativa que direcionem o desenvolvimento urbano, entendido como o processo de produção do espaço urbano. Trata-se de políticas públicas que devem estar de acordo com os vetores extraídos do consenso possível entre os interessados. Eis é a tarefa da regulação urbanística.

---

[130] STROM, Elizabeth; DIGAETANO, Alan. Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. In: *Urban Affairs Review*, January 2003. p. 356-395.

Assim, fala-se em desenvolvimento urbano sustentável, que consiste em práticas que permitam que a geração atual se satisfaça sem comprometer a vida das gerações futuras. Para essa finalidade, envolve-se questões sociais, econômicas, culturais, ambientais e espaciais. Isso significa que se busca: que haja o uso racional dos recursos naturais para a construção do espaço; que os usos dos espaços urbanos sejam diversos e inclusivos; com a valorização das singularidades dos indivíduos e que os sujeitos efetivamente participem das escolhas públicas. Por fim, que haja o direito e o cumprimento das funções sociais da cidade, esse princípio constitucional que norteia toda pesquisa em direito da cidade.

Nesse ínterim, defende-se as chamadas cidades humanas, isso quer dizer que as cidades devem ser locais em que as pessoas figuram no foco das políticas públicas. Por isso que falar em *smart cities* é muito mais que falar em adicionar novas tecnologias às cidades. As tecnologias são apenas instrumentos para beneficiar e tornar melhor a vida dos sujeitos enquanto moradores das cidades. A tecnologia não pode ser tratada como um fim em si mesmo, apenas com objetivo de qualificar uma cidade sob o adjetivo de cidade inteligente[131]. Cidades verdadeiramente inteligentes são aquelas que valorizam e colocam as pessoas no centro do urbanismo, sob uma perspectiva inclusiva que consegue efetivar em alguma medida as ideias de governança pública participativa.

Nesse sentido, adota-se como fundamentos teóricos do conceito de smart city os descritos por Patrícia Borba Vilar Guimarães e Yanko Marcius de Alencar Xavier, são eles: ambientais; inovação tecnologia e comunicação digital; desenvolvimento humano [132]. Dito de outro modo, estão dentro da categoria das *smart city* as experiências urbanísticas que conseguiram simultaneamente promover proteção ao meio ambiente em suas dimensões natural, artificial, cultural e do trabalho com inovação tecnológica e desenvolvimento humano. Com o adendo de que esse último deve sem tido como o vetor principal.

O que se propõe é analisar a cidade sob enfoque da igualdade material, buscando dar um sentido coeso e uníssono a todas as formas de viver no território da cidade. Assim,

---

[131] Nas palavras de Patrícia Borba Vilar Guimarães e Yanko Marcius de Alencar Xavier "Uma cidade inteligente - sua tradução para a língua portuguesa - é estudada hoje amplamente como um fenômeno contemporâneo do urbanismo, um modo de viver caracterizado pela ampla inserção cidadã dos indivíduos no espaço da cidade onde habita e realiza as suas atividades cotidianas, com o atendimento satisfatório das suas demandas de locomover-se, trabalhar, comunicar-se e se relacionar com o meio ambiente, com a maior eficiência e qualidade de vida possível" GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. Smart cities e direito: conceitos e parâmetros de investigação da governança urbana contemporânea. *Revista de Direito das cidades*, Rio de Janeiro, vol. 08, nº 4., p.1362 - 1380, 2016, p. 1364.

[132] GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. Smart cities e direito: conceitos e parâmetros de investigação da governança urbana contemporânea. *Revista de Direito das cidades*, Rio de Janeiro, vol. 08, nº 4., p.1362 - 1380, 2016, p.1365.

considera-se que o Direito da Cidade é o ramo da ciência jurídica que se ocupa do estudo da integração social entre as áreas públicas e privadas dentro das cidades.

Nesse sentido é que no tópico anterior foi citado o movimento do decrescimento sereno (ou feliz) como uma teoria do desenvolvimento sustentável. Ela busca uma nova forma de viver dentro das cidades em resposta aos estilos de vida baseados no consumo desenfreado e que não agregam bem-estar e qualidade de vida aos citadinos. A hipótese é de que fomentar o estilo de vida ligado a vizinhança pode contribuir na formação de uma identidade local capaz de nutrir o sentimento de pertencimento e envolver as pessoas na defesa de questões ligadas aas construções coletivas de bem. Essa é uma forma de fomento ao interesse na participação popular nos processos de gestão democrática.

Assim, o que se pretende é argumentar que as cidades do futuro não comportam as ideias de governo apenas centralizado, que se apresentam por meio de planos normativos estruturados por empresas profissionais em cumprir apenas exigências legais dos planos diretores e burocracias do Estado. Nas cidades do futuro a participação dos diversos *stakeholders* devem ser levadas em conta na construção colaborativa das cidades. Essas ideias estão presentes na Carta do Rio de Janeiro, elaborada em razão do 27º Congresso Mundial de Arquitetos - UIA2021RIO [133], que tem como diretriz cidades acolhedoras e saudáveis.

Da ideia de fomento aos estilos de vida ligado ao local de moradia surgem grandes desafios que precisam ser enfrentados. Um deles é quanto a própria ideia de moradia digna, pois, toda a construção teórica de autores como Serge Latouche e Maurizio Pallante partem desse pressuposto, considerando a realidade de países desenvolvidos sob a qual eles escrevem - a saber, França e Itália, respectivamente. O desenvolvimento urbano sustentável pertence a terceira geração/dimensão de direitos, por isso, antes deles, vieram as garantias de liberdade e igualdade – esses, inerentes aos direitos sociais, categoria na qual se enquadra o direito de moradia.

A moradia para ser considerada saudável precisa ter localização adequada e acesso a toda a rede de serviços públicos que garantam a infraestrutura necessária, o transporte e segurança. Ainda segundo a Relatoria da ONU para Moradia Adequada, deve ser garantida: segurança na posse; disponibilidade de equipamentos públicos e serviços, ter custo acessível e

[133] UIA2021RIO. *CARTA DO RIO***.** 27º Congresso Mundial de Arquitetos. Disponível em:< https://www.uia2021rio.archi/carta-de-rio-de-janeiro-propuestas-de-uia2021rio-para-la-ciudad-21/>. Acesso em 09 out 21.

habitabilidade; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; localização adequada e adequação cultural [134].

Outro ponto é que o desenvolvimento urbano sustentável deve levar em conta não só a preservação do patrimônio natural, mas também o histórico e cultural. Os bens históricos e culturais se comportam como bens pertencentes a uma indeterminação de cidadãos que se ligam por uma identidade histórica e pela cultura comum de um determinado núcleo urbano. Por isso, protegê-los é de grande importância na construção das identidades locais e sentimento de pertencimento por meio do uso das praças.

A complexidade inerente às cidades modernas leva ao surgimento de demandas urbanísticas e sociais variadas. Nesse contexto, não cabem soluções simplistas pois questões urbanas multifacetadas atingem diversos setores e atores sociais e todos eles devem se envolvem em busca da realização das funções sociais das cidades. A gestão das cidades se torna uma tarefa ainda mais difícil quando se fala nas metrópoles, quando as cidades crescem de tal forma, gerando conurbações urbanas onde os limites entre municípios próximos se tornam apenas formais. Nesses casos, a população passa a se valer da rede de serviços e a trabalhar nos municípios que compõe a região metropolitana, gerando a necessidade de governança baseada no diálogo entre os entes.

Por tanto, nas regiões metropolitanas, como é o caso do Rio de Janeiro, é ainda mais necessário o fortalecimento de governanças no nível local, com a descentralização administrativa que dê conta de captar as demandas com mais eficiência. Mas a ideia de promover o desenvolvimento urbano em nível local é benéfico e desejável para todos os municípios. Assim, seja no nível do bairro ou das microrregiões, a descentralização administrativa agrega qualidade de vida para os citadinos e facilidade na gestão para administradores por estarem mais próximos das realidades das pessoas.

---

[134] INSTITUTO PÓLIS. *Cartilha reforma urbana já*. Organizadoras: Stacy Torres e Isabel Ginters. São Paulo: Instituto Pólis, 2016. Disponível em:< https://polis.org.br/wp content/uploads/2020/03/Cartilha_ Reforma_urbana.pdf>. Acesso em: 24 set. 21, p. 34.

CAPÍTULO 03: O PROJETO DE ADOÇÃO DE PRAÇAS NO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO SOB O PARADIGMA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Este último capítulo tem a pretensão de tratar da hipótese de pesquisa, bem como, submetê-la ao teste de hipótese por meio da análise do projeto "Adote Rio". Trata-se de política pública do município do Rio de Janeiro, regulamentada pela lei municipal nº 5.788 de 23 de setembro de 2014 e regulamentado pelo Decreto municipal nº 48.160 29 de outubro de 2020, que envolve governança pública, sem trazer mecanismos de gestão democrática da cidade de modo específico.

O objetivo principal do trabalho é a melhor utilização das praças públicas dentro de uma perspectiva de governança que envolvam a parceria do ente público municipal com os particulares. Porém, compreende-se essa participação dentro de um escopo maior que é a necessidade jus filosófica de dar aos espaços públicos um significado político. Com essa finalidade, apresentam-se parâmetros de como a praça pública deve ser ordenada por meio da aplicação de recursos de gestão democrática, que seja efetiva, para dotar as praças de significado político, no sentido do marco teórico desta pesquisa.

3.1. A gestão democrática da cidade para as praças públicas

Dentro do tópico 2.1 discorreu-se sobre a praça para o direito da cidade, partindo do tratamento dado pelos outros ramos do direito. Apresentou-se os estudos de Celso Antônio Pacheco Fiorillo e a sustentação teórica de que elas são bens ambientais, assim previstas pelo art. 225 da CRFB/88. Neste sentido, as praças são bens de uso comum do povo essenciais para a sadia qualidade de vida. Adere-se a esse conceito por entender que é o que melhor ampara as praças dentro dos objetivos traçados no marco teórico.

Por meio desta leitura, às praças não são apenas bens públicos que atraem o regime jurídico patrimonial dado pelo direto civil e administrativo, elas são locais de cidadania e dignidade humana, fundamentos da República Federativa Brasileira na forma do art. 1º, II e III da CRFB/88. Destes fundamentos se extrai a conclusão de que são nos espaços públicos das cidades que acontece a confirmação existencial da pessoa humana, da mesma forma que são neles que ocorre o convívio social e político entre os cidadãos diversos. Acredita-se que as praças são o espaço público das cidades por excelência e tradição democrática.

Dentro da perspectiva ambiental, as praças são parte do meio ambiente urbano, tuteladas pelo direito através do postulado da função social da cidade no art. 182 da CRFB/88 que é regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Chama-se atenção ao fato de a função social da cidade ter sido inserida na CRFB/88 dentro do capítulo destinado à política urbana, isso significa que o desenvolvimento urbano é uma política pública. Ou seja, a promoção do bem-estar dos habitantes das cidades é um programa de ação de governo que visa a coordenação entre o poder público e os diversos eixos da sociedade para realização de objetivos que sejam socialmente relevantes e politicamente determinados[135].

Segundo Maria Paula Bucci, as políticas públicas devem ser compreendias também como "processo ou conjunto de processos que culminam na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito"[136]. A autora esclarece que interesse público é aquele reconhecido como tal pela lei ou pelo direito e a atividade administrativa de transformação desse interesse público em um projeto de governo legítimo se enquadra na fase de formação de uma política pública. Por tanto, toda política pública se inicia com uma lei que traduz o interesse público que o Estado pretende alcançar por meio dela. Em relação à política urbana, para angariar esse interesse público, o Estatuto da Cidade coloca a gestão democrática da cidade como vetor para o desenvolvimento urbano.

Então, na condição de interesse público constitucionalmente previsto, o cumprimento da função social da cidade se torna uma das finalidades do poder executivo. A sua realização, por meio de políticas públicas, representa a concretização de direitos sociais e fundamentais. A interpretação do art. 182 da CRFB/88 - norma que prevê a função social da cidade como finalidade do Estado - deve ser feita em conjunto com o art. 6º da CRFB/88, uma vez que o Direito à cidade está intrinsecamente relacionado à promoção do bem-estar dos seus habitantes por meio da promoção dos direitos sociais. Luigi Bonizzato[137] corrobora que "no art. 6º, supra indicado, integram o rol de funções sociais que cada cidade deve exercer. Portanto, ao vincular a política de desenvolvimento urbano às funções sociais da cidade, nada mais fez o legislador do que vinculá-lo aos direitos sociais".

Assim, para o acesso da população ao espaço público dotado da significação descrita neste trabalho, demanda-se do Estado a realização de direitos sociais. Essa tarefa prestacional se dá na constituição física do espaço da praça, do seu mobiliário e da sua conservação. Mas, não só, pois a realização dos espaços públicos, quando se trata da ocupação destes espaços

---

[135] BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 251-278.
[136] Ibid., p.264.
[137] BONIZZATO, Luigi. *Propriedade Urbana Privada e Direitos Sociais.* 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015, p. 186.

com significação política, depende, também, de direitos fundamentais. Fala-se do direito fundamental de cidadania urbana e da participação popular que importam para a construção da relação de pertencimento das pessoas a determinada comunidade. Pois, pertencer a cidade e participar dela por meio da cidadania ativa é direito existencial. Trata-se de diretrizes para o processo de autodeterminação dessas pessoas perante o restante da sociedade e para o exercício efetivo da cidadania.

Neste sentido, não há como se afastar que a busca por cidades com espaços públicos que promovam a dignidade da pessoa humana e a cidadania é finalidade do Estado, nos moldes consolidados pela Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88. Por tanto, quando se fala das funções sociais da cidade, sob o recorte dos espaços públicos, a divisão entre direitos sociais e fundamentais tem pouca relevância, eles acabam se fundindo.

Corrobora com essa constatação a argumentação de autores constitucionalistas[138] segundo os quais: aos Direitos Sociais aplicam-se o mesmo regime dos Direito fundamentais, inclusive o disposto no art. 5º, §1º da CRFB/88, que fala que aos direitos fundamentais deve ser dada aplicabilidade imediata. Neste sentido, assim como os direitos fundamentais, os direitos sociais também são dotados de uma aplicabilidade extraída de maneira direta do texto constitucional. Logo, não dependem, de maneira exclusiva, de uma atuação do poder legislativo para sua aplicação em concreto. Porém, ao mesmo tempo em que direitos devem ser garantidos, entende-se que a judicialização de políticas públicas revela um mal funcionamento dos entes políticos, que são os responsáveis, à priori, pela execução dos projetos que envolvam direitos prestacionais. Luiz Guilherme Marinoni [139]afirma:

> Assim, também para os direitos sociais, por força do disposto no art. 5.º, §1.º, da CF, vale a premissa de que não é possível reduzir as normas que os consagram a normas programáticas, de eficácia diferida, dependente sempre e integralmente da atuação complementar do legislador infraconstitucional. O problema da exigibilidade dos direitos sociais, contudo, se revela especialmente delicado (e a controvérsia na doutrina e mesmo em nível da jurisprudência assim o atesta) quando se trata de avaliar em que medida é possível, por intermédio do Poder Judiciário, impor ao Poder Público uma prestação diretamente fundada na Constituição, isto é, quando se cuida de verificar a exigibilidade dos direitos sociais na condição de direitos originários a prestações, ou seja, de uma prestação não previamente assegurada por

[138] Neste sentido: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional.* 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 575-627.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 644-669.
[139] MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional.* 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 653.

> lei infraconstitucional e/ou já disponibilizada no sistema de bens e serviços por força de políticas públicas já existentes

Sendo assim, faz-se ressalvas quanto à aplicabilidade judicial dos Direito Sociais, já que esses são ainda mais diversificados que os Direitos Fundamentais. Por isso é reconhecido ao legislativo e ao executivo um papel prioritário na implementação dos Direitos Sociais, mas não exclusivo. Se assim o fosse, seria esvaziado por completo o caráter de Direito Fundamental dos Direitos Sociais e a própria aplicação do art. 5º, §1º da CRFB/88. O que se defende é que cabe aos agentes políticos a incumbência de maximizar os esforços em prol da disponibilidade financeira e vontade política suficiente para a realização dos direitos sociais, em especial aqueles relacionados as funções sociais da cidade. Para que, desta forma, a realização destes direitos se mantenha na seara política, e consequentemente, que a divisão constitucional de competências se mantenha estável com preservação da divisão de poderes.

Assim, o que se espera é que os direitos da cidade se realizem por via das escolhas dos poderes executivo e legislativo. Neste sentido, os direitos relacionados à cidade competem, principalmente, a instância política municipal. Os municípios na forma estabelecida pela CRFB/88, com autonomia política e administrativa dentro de seu território, são pessoas jurídicas de direito público interno mais próximas ao cotidiano da população.

Porém, ao mesmo tempo, muitos munícipios, se mostram, na prática, mais distantes das instâncias de fiscalização. Fala-se da realidade, principalmente, daqueles localizados no interior do país. São exemplos: órgãos de imprensa, capazes de impulsionar o controle social, não são tão presentes e atuantes no nível municipal; assim como os órgãos de controle institucional como os tribunais de contas. Isso abre margem para que os interesses tutelados pelo Direito da Cidade sejam manipulados por finalidades eleitoreiras com mais facilidade. Então, o fortalecimento e afirmação constante das diretrizes do Estatuto da Cidade, que determina que seja conferida a gestão democrática da cidade na tarefa de planejamento urbano, é uma forma de tornarem sólidos os interesses coletivos para as cidades. Por isso, a função social da cidade como instituição sólida se torna ainda mais importantes no nível municipal, para que a vontade política vigente não se sobreponha à direitos estabelecidos.

Objetiva-se com essa argumentação refutar a noção de que a da função social da cidade seja uma norma meramente programática. A partir do disposto no art. 182 da CRFB/88, diversos direitos fundamentais e sociais emanam normatividade, que pode ser

extraída diretamente do texto constitucional. Mas, o que se defende é que as condições para a sua realização devem ser implementadas por meio de políticas públicas.

É por isso que a realização das funções sociais da cidade está diretamente ligada ao vetor principiológico da gestão democrática da cidade, trata-se do instrumento disponível para que o cidadão direcione o desenvolvimento urbano, na forma do Estatuto da Cidade. Assim, a instituição de sistemas de aplicação da gestão democrática das cidades permite a aproximação dos citadinos das escolhas públicas e do conceito clássico de *civitas*, ou seja, a cidade como corpo social composto por cidadãos. Maria Paula Dallari Bucci atribui à gestão democrática da cidade a própria razão de ser do Estatuto da Cidade, lei que surgiu a partir de amplo debate popular[140].

O que se quer dizer é que o Estatuto da Cidade é um marco para o direito de participação popular no planejamento urbano pois ele foi fruto da articulação de atores sociais e da adesão de diversos grupos que ansiavam pelo direito de voz nas escolhas urbanas. Por isso, ele marca uma fase de grande protagonismo popular e participação cidadã[141]. O Ministério das Cidades, cuidou de introduzir essa ideia com o incentivo a confecção dos chamados: Planos Diretores Participativos.[142]

O direito de participação cidadã nas decisões urbanísticas - embora tenha a sua eficácia extraída diretamente do texto constitucional, estando regulamentada pelo Estatuto da cidade - tem a sua aplicabilidade condicionada a realização de políticas públicas que lhe dê efetividade. É de se notar a forte carga política na concretização deste direito que fica condicionada às escolhas dos poderes eleitos e dos vetores do planejamento urbano.

---

[140] BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In.: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 345.

[141] "Ademais, diversas organizações da sociedade civil, movimentos sociais, associações profissionais, ONGs e uniões de classe se reuniram para tal propósito reformista, incluindo: Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Assistência Social e Estabelecimentos de Ensino (FASE), Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ), entre outros movimentos sociais e de luta pela moradia.

Esses integrantes tiveram papel essencial ao lançar as bases do planejamento urbano e de sua caraterização como uma das dimensões do Estatuto da Cidade. Ao abranger as diversas formas de organização do povo em sua luta pela libertação popular, tanto na cidade como no campo, incluíram-se realidades diversificadas, como a das associações de bairros, dos grupos de loteamentos clandestinos e ocupações tidas como irregulares, das comunidades de base, dos grupos organizados em função da luta pelo acesso à terra e à moradia, entre outras formas de lutas e de organizações populares, e dos movimentos sindicais, exigindo que sua voz fosse ouvida e sua representação fosse assegurada (Mance, 2007)" OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana [online].* 2018, v. 10, n. 2 [Acessado 10 Outubro 2022] , pp. 322-334. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.AO04>. Epub 19 Fev 2018. ISSN 2175-3369. https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.AO04.

[142] Ibid.

No sentido dessa argumentação, está entre os objetivos específicos deste trabalho a investigação sobre em que medida as políticas públicas sobre as praças urbanas se preocupam com a gestão democrática destes espaços. Ou seja, busca-se conhecer se a participação popular nas escolhas urbanísticas é uma prática ou se as escolhas administrativas são tomadas pelo modelo centralizador. E, partindo da análise constitucional da participação cidadã como uma norma que define direitos plenamente exigíveis, tem-se no Estatuto da Cidade a regulamentação e a garantia de execução deste direito. Sobre em qual medida as políticas públicas têm se preocupado com a gestão democrática da cidade, faz-se a análise da sua aplicação em exemplos do contexto do Estado brasileiro.

Rumo a essa investigação notou-se que é reconhecido o pioneirismo da Prefeitura de Porto Alegre nos programas de gestão democrática da cidade. O município, incentivado pelos ideais constitucionais e do Estatuto da Cidade, implementou diversos instrumentos de gestão democrática, tais como o orçamento participativo, a instituição dos conselhos setoriais de políticas públicas além do plano diretor participativo. Ainda que estejam sujeitas a críticas, aponta-se que esses instrumentos marcaram uma fase de democracia participativa bem-sucedida[143].

Dentre esses instrumentos, destaca-se o orçamento participativo, implementado em Porto Alegre em 1989, ou seja, ainda antes da edição do Estatuto da Cidade. Em 1995, as boas práticas de governança urbana do município foram reconhecidas pela ONU. Na ocasião, a política pública de orçamento participativo foi selecionada dentre as 40 melhores experiencias de gestão local para a conferência da ONU-HABITAT II, realizada em Istambul. Nas justificativas do projeto de lei que disciplina o projeto "Adote Rio" há menção ao exemplo de Porto Alegre[144], que também foi precursor dos projetos de Adoção de praças no Brasil.

---

[143]FEDOZZI, Luciano. Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto-demostración y desconstrucción del modelo. In: CARRION, M. Fernando; PONCE, S. Paúl. (coord.*) El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*. 5ª Avenida, Quito, 2015.

[144]"O Projeto de Lei ora submetido à apreciação do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro tem como objetivo implementar o programa "Adote o Rio" no município do Rio de Janeiro, por meio de parcerias entre o poder público e pessoas jurídicas e/ou físicas para a urbanização, manutenção e conservação de equipamentos públicos e de verdes complementares (...) O programa foi implantado com sucesso em cidades como Porto Alegre e São Paulo e ameniza consideravelmente os gastos do município com essas áreas. Logo, será importante para assegurar o entretenimento e o lazer da população carioca.
A cidade de Porto Alegre desenvolve este projeto há 22 anos e até agora já foram adotados 4 parques, 71 praças e 91 verdes complementares, incluindo canteiros e rótulas e o trecho da orla do Guaíba, com aproximadamente 13 km de extensão." RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei nº 279/2013*.Disponível em:< http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/6dca763f54e3ff4b03256caa00231311/08a9a34541037d4003257b7900601546?OpenDocument>. Acesso em: 06 set 2022

As experiencias de gestão democrática tiveram, nos anos seguintes ao advento do Estatuto da Cidade com seus ideais participativos, um período de ascensão em todo o Brasil, em Minas Gerais, destaca-se os projetos implementados em Belo Horizonte[145]. Mas, estudos têm apontado que o país passa por um período de "Desdemocratização" [146] das políticas públicas de gestão democrática[147]. Isso significa que as instâncias democráticas não são estáveis e autossuficientes, e, por isso, passam por períodos de avanços e retrocessos.

A participação popular teve seu auge, no Brasil, no início dos anos 2000 e vem passando, por um período de declínio[148]. A fase atual é marcada pela crescente inefetividade dos projetos de gestão democrática consentida pelos gestores políticos - ou seja, trata-se de uma omissão política, de um silêncio eloquente. Pois é apontado que as gestões atuais têm feitos cortes nas verbas destinadas à manutenção dos institutos de participação.

O orçamento participativo, por exemplo, passou pela crescente diminuição dos recursos destinados para as demandas populares, dando lugar ao retorno de práticas clientelistas para o uso deste programa por meio do retorno do poder da câmara de vereadores na intermediação desses recursos, assim como, a influência privilegiada do poder executivo[149]. Há o desinteresse em esforços de manutenção de políticas públicas

---

[145] MENDONÇA, J. G.. Planejamento e participação no nível metropolitano: notas a partir da experiência recente da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: Ester Limonad; Edna Ramos Castro. (Org.). *Um novo planejamento no Brasil?*. 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, v. 1, p. 229-237

[146] O termo é usado por autores que estudam o tema dentro da teoria polítca, Luciano Fedozzi cita que: "O conceito de desdemocratização foi adotado por Tilly (2013) em seu método teórico-empírico de análise das democracias. Com base em fontes ancoradas no neoinstitucionalismo histórico e nos supostos epistemológicos processuais, a análise dos regimes democráticos é focada na interpretação de suas dinâmicas, ou seja, dos seus movimentos processuais, históricos e relacionais. A partir da definição de critérios, são analisados os processos de democratização ou de desdemocratização, entendidos como duas tendências que estão em permanente tensão nas sociedades. Essa abordagem permite avaliar não somente se os regimes são democráticos ou não, conforme a poliarquia, mas se eles caminham na direção da democratização ou, ao contrário, da desdemocratização." TILLY, apud FEDOZZI, Luciano. Democratizar a democracia para reconstruir a nação: percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento. In:RIBEIRO, Luiz Cezar (org.). *Reforma urbana e direito à cidade*: questões, desafios e caminhos. Rio de Janeiro: Letra Capital.2022, p.282.

[147] Estudos usados como fonte para essa afirmação: FONTES, Francisco Lucas de Lima; MENEZES, Monique; LAVOR, Leopoldina e outros. *Da democracia participativa à desdemocratização no Brasil*: instituições de participação em crise. In.: Research, Society and Development , [S. l.] , v. 11, n. 5, pág. e48911528534, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i5.28534. Disponível em: https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/28534. Acesso em: 13 set. 2022; LOPES, Grazielle Irailma Guimarães. A incorporação de princípios relativos à participação democrática na elaboração dos planos diretores municipais na RMBH. In.:*Cadernos de Arquitetura e Urnanismos*. v.17 n.21. p. 81-101. Disponível em:< http://periodicos.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/P.2316-1752.2010v17n21p80>. Acesso em: 13 set 2022; Siqueira, Lucimar Fátima e Marzulo, Eber Pires.Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*. 2021, v. 23, n. 50, p. 399-422. Disponível em: <http s://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016>. Acesso em 13 de set 2022.

[148] LÜCHMANN, Lígia; ROMÃO, Wagner; BORBA, Julian. 30 years of Participatory Budgets in Brazil: the lessons learned. In: Nelson Dias. *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide.* 2018, p. 89-105, p.92.

[149] Ibid., p. 89-105.

participativas, mas não há o encerramento formal de projetos de gestão democrática. Atribui-se essa escolha ao custo político que tal decisão geraria, o que as pesquisas demostram é o seu esvaziamento no sentido material.[150]

Os estudos apontam que a chamada desdemocratização de políticas públicas de gestão democrática no Brasil tem relação com a alternância de poder[151]. Notando-se que há uma descontinuidade nas políticas públicas de gestão democrática, o que é característico de instituições que não são consolidadas e, por isso, não possuem a força de projetos de Estado. O que corrobora com a hipótese de que a preocupação com a participação popular nas escolhas públicas é contingencial. Ou seja, a gestão democrática da cidade, embora positivada, não é uma prática de perene e demanda sua constante reafirmação.

Assim, no sentido das pesquisas referenciadas, é possível deduzir que, passado o período de relativo entusiasmo com as ideias participativas que entraram em vigor na ordem jurídica com o Estatuto da Cidade, as políticas de gestão democrática não tem sido prioridade de governos. Os representantes eleitos não têm demostrado interesses na continuidade de projetos de incentivo à participação popular.

Por isso, é preciso que haja constante defesa e reafirmação das políticas de gestão democrática sejam constantes, pois, o Brasil é um país com tradição em gestão pública autoritária, patrimonialista e centralizadora [152]. Ou seja, há na sociedade Brasileira um crônico desinteresse pelas ideias cívicas de zelo pela coisa pública, que não vêm apenas do advento das sociedades individualistas (como consequência da sociedade de massas) como apresentado no capítulo 01. Há, também, uma cultura histórica e umbilical ligando a sociedade brasileira a gestão pública pessoal, clientelista e patrimonial.

---

[150] Os resultados foram apresentados em gráfico exibido em apresentação oral, durante o Fórum local: *Reforma Urbana e Direito à Cidade*: Reflexões a partir de Porto Alegre, realizado pelo Observatório das metrópoles, Núcleo Porto Alegre. Disponível em:< https://www.youtube.com/watch?v=WTsRryKKmEQ&list=PLmXoePD0PNY30Xq4a3133SKdHGJXSdgKV&index=5 >. Acesso em 21out.22. Os dados são documentados na obra: FEDOZZI, Luciano. Democratizar a democracia para reconstruir a nação: percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento. In:RIBEIRO, Luiz Cezar (org.). *Reforma urbana e direito à cidade***:** questões, desafios e caminhos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

[151] LÜCHMANN, Lígia; ROMÃO, Wagner; BORBA, Julian. 30 years of Participatory Budgets in Brazil: the lessons learned. In: Nelson Dias. *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. 2018, p. 89-105

[152]Sobre o tema, fundamenta-se, principalmente, na obra do sociólogo Alberto Guerreiro Ramos, além de estudos de sociologia jurídica. RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e estratégia do desenvolvimento*: elementos de uma sociologia especial da administração. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1966. Cap. 5. (88 p); CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para Amadores*. Curitiba: Travessa dos Editores. 2ª. Ed. 2004, p. 133/199; ZWICK, E.; TEIXEIRA, M. P. R.; PEREIRA, J. R.; VILAS BOAS, A. A. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. *Cadernos EBAPE.BR (FGV),* v. X, p. 1-19, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5264>. Acesso em 07/02/2022. (18 p.)

Além do descaso dos representantes políticos com as questões públicas, nota-se o desinteresse por parte dos cidadãos. Esse desinteresse gera impacto ao limitar o controle social sobre os direitos de participação estabelecidos. Se há falta de interesse por parte de quem compete fiscalizar e cobrar, abre-se maior oportunidade para gestões descompromissadas com vetores democráticos. O que se conclui é que atualmente o Estado Brasileiro se encontra em um cenário desfavorável à participação popular orgânica nas políticas públicas, por isso, ela precisa ser defendida, criada e impulsionada.

Falar sobre a aplicação da gestão democrática da cidade atrai uma discussão sobre sua efetividade enquanto uma política pública verdadeiramente justa e equalitária. Isso porque nas sociedades plurais as divergências entre os grupos de interesses são grandes, e, ainda que no mesmo bairro, sempre haverá a dificuldade de sopesar todas as nuances em jogo para construção do que seria o melhor para a coletividade de pessoas, usuárias das praças públicas.

Pois, o território das cidades é marcado por jogos de forças. Os mais comuns são entre: os representantes do mercado, da sociedade civil organizada, dos governos e entre os próprios cidadãos individualmente considerados. E, argumentando com o conteúdo construído no capítulo 02, existem forças com maior capital de barganha pela realização dos seus interesses e por isso a democracia direta como aconteceu na ágora grega não se mostra como o melhor caminho. O que se objetiva é afirmar que a gestão democrática da cidade não é o mesmo que democracia direta[153].

Luiz Roberto Barroso defende que apesar do Estado contemporâneo ter sido reconfigurado diante da globalização, das formações de polos mundiais de poder político e

---

[153] Compreende-se que democracia direta, democracia participativa (deliberativa ou democracia semidireta) são conceitos que se imbricam, embora, não sejam, tecnicamente, sinônimos. A fim de esclarecer, cita-se a lição de José Afonso da Silva: "Democracia direta é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando; constitui reminiscência histórica.
Democracia indireta, chamada democracia representativa, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente.
Democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa." SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.138.
Adota-se, a reflexão de Paulo Bonavides: "Afigura-se-nos que a verdadeira substância política da democracia participativa deve incorporar-se ao direito constitucional positivo sob a designação de democracia direta. Mas esta expressão não corresponde, com extremo rigor, ao símile grego da antigüidade clássica, porquanto o modelo nela contido, extraído de fórmula mista consideravelmente atenuada, mantém no seu receituário político de organização e função elementos representativos remanescentes e subsidiários, sem embargo de haver deslocado, já, o eixo da soberania, em bases funcionais, dos corpos intermediários do Estado - as casas legislativas e os órgãos executivos - para a sede da autoridade moral, centralizadora e suprema, que é o povo, desbloqueado no exercício direto e vital de suas prerrogativas de soberania" BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitismidade. São Paulo: Malheiros, 2001. p.60

econômico e de uma aparente diminuição do conceito de soberania, ele ainda tem protagonismo institucional no mundo moderno[154]. O Estado é indispensável na promoção de direitos fundamentais e sociais, bem como, na defesa da atuação abusiva dos particulares. Nas palavras do constitucionalista[155]:

> No espaço público não reinam a livre-iniciativa e a autonomia da vontade, estrelas do regime jurídico de direito privado. (...)Em um Estado democrático de Direito, não subsiste a dualidade cunhada pelo liberalismo, contraponto Estado e Sociedade. O Estado é formado pela sociedade e deve perseguir os valores que ela aponta

Assim, Barroso justifica que o debate atual sobre a noção de interesse público se coloca com o estabelecimento de uma distinção entre o interesse público primário e o secundário. O interesse público primário se define nas finalidades precípuas do Estado: "justiça, segurança e bem-estar social"[156]. O interesse público secundário é aquele referente a vontade da pessoa jurídica de direto público que personifica o Estado, é identificado pelo interesse do erário, trata-se da análise econômica de viabilidade de ação diante da escassez de recursos. Ambos são relevantes. O interesse secundário viabiliza os meios para realização do interesse público primário (direitos sociais, realização dos serviços públicos essenciais etc.). Mas, não será considerado legítimo o sacrifício de um interesse primário para satisfazer o interesse secundário.

Em um Estado Democrático de Direito, que tem a Constituição como vetor hermenêutico, satisfazer o interesse público primário não significa adotar a vontade da maioria. Muitas vezes o interesse público primário coincidirá com a vontade de um – único - particular. Assim, na gestão das praças públicas, satisfazer o interesse público primário não significa ratificar qualquer escolha advinda de uma maioria presente nas audiências e consultas públicas.

Veja um exemplo: Imagine que uma determinada empresa interessada em usar a praça para publicidade venha propor um projeto de adoção que atenderia a vontade dos moradores da localidade como contrapartida. Nessa situação, o poder público abriu a discussão em uma consulta pública e o resultado foi por decisão unanimidade dos presentes na reunião que a praça deveria ser reformada e gradeada às custas da empresa. Imagine-se que tenha ficado

---

[154] BARROSO, Luiz Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 57

[155] BARROSO, Luiz Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2018

[156] ibid

decidido que a praça ficaria aberta durante o dia e manteria os portões fechados ao anoitecer, mas cada morador do entorno receberia uma chave para usar neste período, garantindo segurança e conservação para a praça do bairro. Suponha-se, ainda, que naquele bairro tenham pessoas que ao anoitecer se concentram e repousam na praça, e esses, não receberiam as tais chaves.

Neste caso hipotético, o interesse público primário não estaria com a vontade da empresa privada em comum acordo com os moradores, ratificada pela audiência pública realizada pelo poder público municipal. Pois o que foi decidido, ainda que dentro de um instrumento de democracia participativa, viola interesses públicos maiores, pois, a gestão democrática da cidade não pode ser um respaldo para fazer do bem público uma extensão da propriedade privada - seja da empresa seja do morador do entorno da praça.

Na mesma medida, não cabe à maioria escolher por eliminar da praça pessoas marginalizadas, tais como os moradores em situação de rua, se o bem é de uso comum do povo, não compete a uma parcela dar um único uso ou, em casos extremos, tentar elitizar o espaço. Por isso, o interesse público primário, algumas vezes pode coincidir com o interesse privado de alguém ou de um reduzido grupo de pessoas. É neste ponto que subsiste a crítica sobre o princípio da supremacia do interesse público, apresentado nas primeiras linhas do capítulo 01 dessa dissertação, e colocada sobre outra ótica, de divisão entre interesses públicos primários e secundários, por Luiz Roberto Barroso. No entanto, o autor defende essa distinção entre interesses públicos, na tentativa de conciliação com a teoria tradicional. Para o autor:

> O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais – dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação; ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover.
>
> O problema ganha em complexidade quando há confronto entre o interesse público primário consubstanciado em uma meta coletiva e o interesse público primário que se realiza mediante a garantia de um direito fundamental. A liberdade de expressão pode colidir com a manutenção de padrões mínimos de ordem pública; o direito de propriedade pode colidir com o objetivo de se constituir um sistema justo e solidário no campo; a propriedade industrial pode significar um óbice a uma eficiente

> proteção da saúde; a justiça pode colidir com a segurança etc. Na solução desse tipo de colisão, o intérprete deverá observar, sobretudo, dois parâmetros: a dignidade humana e a razão pública.

É relevante para essa pesquisa a conclusão do autor, estabelecendo que as colisões dos interesses públicos primários (ou seja, aqueles igualmente tutelados pelos valores constitucionais fundamentais) devam ser solucionados por dois parâmetros: a dignidade humana e a razão pública. A dignidade da pessoa humana, como já analisado, é o grande vetor de promoção dos bens coletivos, ou seja, o indivíduo não pode ser usado como meio para realização de uma meta individual ou coletiva.

Ao falar sobre a razão pública, Barroso se refere à construção filosófica de Jonh Rawls para afastar que dogmas religiosos ou ideológicos – que são acatados apenas por um grupo – sejam usados de como argumentos determinantes na construção de políticas públicas, ainda que sejam opiniões provenientes de uma maioria[157]. O valor protegido é o pluralismo político, fundamento do Estado, estatuído no art, 1º, V, da CRFB/88. Passa-se a analisar a ideia de Razão pública de Jonh Rawls.

John Rawls na obra *O Liberalismo Políti*co propõe uma teoria sobre a viabilidade de uma sociedade estável e democrática e que garanta a convivência de cidadãos livres e iguais, mas que professam doutrinas abrangentes e diversas. Para a solução autor entende que é possível haver estabilidade social diante da existência das diferentes doutrinas abrangentes desde que elas sejam razoáveis[158] e capazes de conviver com outras, criando um ambiente de tolerância e liberdade de pensamento.

Para a existência dessa sociedade bem ordenada e estável diante do pluralismo de ideias e pessoas, é necessário que as diversas doutrinas abrangentes e razoáveis se aceitem em um consenso sobreposto[159], capaz de reduzir os conflitos entre os diversos valores. A ideia é que, ainda que haja um primeiro estágio em que ocorra o consenso constitucional, não é possível que os cidadãos acatem ao regime proposto apenas como um *modus vivendi* - ou seja, como um mero acordo inconsciente para viabilizar a coexistência pacífica; a aderência ao projeto extraído do consenso deve ser uma atitude espontânea e genuína.

---

[157] BARROSO, Luiz Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 58.

[158] Para o autor as doutrinas abrangentes razoáveis são os limites da capacidade de juízo que garantem a tolerância, são a base da ideia de razão pública. RAWLS, John. *O liberalismo político.* Trad. Álvaro de Vita e Luís Carlos Borges. Ed. Ampl. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

[159] Os mecanismos de realização do consenso sobreposto são explicados na conferência IV da obra, de forma mais específica nos §§6-7 e se opõe ao conceito de *modus vivendi.* Ibid.

A ideia de razão pública é contrária a existência de uma verdade suprema, o que ela pretende é um acordo equitativo entre cidadãos que se sintam mutuamente beneficiados. É neste mesmo sentido que se vislumbra o acordo de vontades entre os usuários sobre a destinação de um bem público. John Rawls é enfático ao afirmar que a sua formulação em *O Liberalismo Político* se trata de uma concepção política de justiça e por isso sua própria teoria não se trata de uma doutrina abrangente[160]. Os reflexos disso estão na distinção entre autonomia moral e autonomia política. Por se tratar de uma concepção política de justiça para a estrutura básica da sociedade [161] a sua construção doutrinária não pretende dizer sobre as escolhas de vida dos indivíduos, atendo-se ao campo político e às instituições. No caso em estudo, a gestão democrática para praças públicas, dentro de um programa de governo.

O autor, na sua *Teoria da Justiça* [162], construiu a ideia de justiça como equidade que funcionava como uma doutrina abrangente. Nela, todos os membros acatariam o resultado da deliberação como a concepção de justiça correta e não como uma entre outras possíveis. Essa pretensão "iluminista" foi revista no *Liberalismo político*. A revisão desta teoria se deu pelo reconhecimento de que existem incontáveis doutrinas abrangentes. Isso se alinha com a crença de que a forma de manter estabilidade social em um regime que entende que há uma verdade absoluta e indiscutível se dá por meio da violência e da força do Estado. Em consonância com o conceito de política como liberdade sem violência, essa ideia criaria espaço para o autoritarismo que é contrário à ideia de formação de um acordo espontâneo.

Assim, uma sociedade que tenha uma democracia consolidada necessita de cidadãos ativos e livres politicamente para que apoiem o regime nessas condições. Conforme pensado por John Rawls, a estabilidade social diante do fato do pluralismo político estaria garantida porque as sociedades democráticas são compostas por pessoas que comungam de forma intuitiva de valores que viabilizam uma concepção política de justiça[163].

Nesse sentido, Jonh Rawls busca um fundamento comum para solucionar uma questão fundamental na filosofia política que é: "Como especificar a família comum de instituições mais apropriada para garantir liberdade e igualdade democrática" [164]. O modo para chegar a

---

[160] Ibid.

[161]"O que se entende por estrutura básica da sociedade são as principais instituições políticas, constitucionais, sociais e econômicas da sociedade e o modo como se ajustam para construir um sistema unificado de cooperação ao longo do tempo" Ibid., p. XLVI, nota 07.

[162] RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça.* Brasília: Editora UnB, 1981.

[163] GARGARELA, Roberto. *As Teorias Depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008, p.227.

[164] RAWLS, John. *O liberalismo político.* Trad. Álvaro de Vita e Luís Carlos Borges. Ed. Ampl. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 6.

esse fundamento comum deve ser reduzindo o "leque de discordâncias" [165] entre os cidadãos. Essa construção está no cerne da ideia de Razão Pública. O autor chama de *Razão* a forma como os agentes da sociedade formulam seus planos, colocam seus objetivos em uma ordem de prioridades e agem com a finalidade de colocá-los em prática. Essa capacidade de construir esse projeto comum também é uma Razão, mas em sentido diverso, já que diz respeito ao potencial intelectual e moral dos membros da sociedade [166]. Chama-se de Razão pública, a razão daqueles que compartilham conjuntamente de uma cidadania, seu objeto é o bem público e as questões fundamentais de justiça.

Rawls dedica um espaço na obra para definir o que não é Razão pública, pois existem muitas razões "não públicas", mas somente uma "razão pública". As razões que ele busca distinguir (razão pública x não pública) são diferentes de razões privadas. As razões não públicas são as razões de associações da sociedade civil que pela sua natureza coletiva também têm razões deliberadas e aceitas pelos seus membros, mas que não devem ser acatadas por todos os cidadãos no âmbito público[167]. Pois as razões de associações "são razões públicas em relação aos seus membros, mas não é pública em relação a sociedade política". [168]

O autor denomina as diversas razões da sociedade civil (que não são a razão pública) como cultura de fundo, o exemplo mais explorado são as igrejas, mas, se incluem neste grupo, também, as universidades, sociedades científicas e associações profissionais. Cada associação da sociedade civil busca a proteção de certos valores e ideias e, por isso, os métodos e procedimentos argumentativos para a formação da sua razão são diferentes. Por exemplo, as regras quanto a formação das evidências e a busca da verdade em um julgamento pelo tribunal são diferentes das metodologias científicas em busca de evidências por uma sociedade acadêmica. Os critérios e métodos das razões não públicas dependem do objetivo e das finalidades de cada associação e da forma com que essas associações perseguem seus fins.[169]

Nas sociedades democráticas as razões não públicas são livremente aceitas devido a liberdade de consciência, de crença e de associação, assim é, por exemplo, a legitimidade da autoridade de líderes religiosos sobre os membros daquela igreja. No entanto, essa autoridade

---

[165] Ibid., p.9
[166] RAWLS, John. *O liberalismo político.* Trad. Álvaro de Vita e Luís Carlos Borges. Ed. Ampl. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p.250.
[167] Ibid. p. 259- 262.
[168] Ibid., p. 259.
[169] Ibid., p. 259-262.

religiosa não se confunde nem se mistura com o poder do Estado[170]. Contextualizando com o objeto da pesquisa, um ato considerado pecado ou heresia não deve ser levantado como argumento para o debate sobre os usos e destinos de uma praça quando da aplicação dos instrumentos de gestão democrática. A Razão Pública é uma concepção ideal de cidadania para um regime constitucional que os cidadãos devam compreender e respeitar. Ou seja, na teoria existe a pretensão de que haja uma certa deferência a ideia de razão pública. e, com isso, surge a necessidade de superação do que Rawls chamou de paradoxo da razão pública. [171]

O paradoxo da razão pública consiste em: os cidadãos ao discutirem as questões mais importantes para a sociedade em que vivem, devem limitar sua argumentação na ideia de razão pública. No entanto, se tratando assuntos que impactam de forma direta a vida dos cidadãos, como poderia ser mais racional e razoável que eles se utilizem apenas da razão pública e não de todo os conhecimentos a eles disponíveis, como por exemplo, a religião, os debates acadêmicos, o senso comum etc. A resposta que Rawls dá ao paradoxo é que essas questões podem transcender muito a ideia de razão pública.

Para fundamentar essa resposta ele recorre ao princípio liberal de legitimidade[172]. Segundo esse princípio o poder político dos cidadãos - ou seja, o poder dos cidadãos entendidos como corpo coletivo - só é exercido de forma justificável se for feito respeitando os ideais da Constituição Federal, que funcionará como vetor para o debate, desde que ela tenha sido elaborada de forma democrática por cidadãos razoáveis e racionais[173]. Uma sociedade justa e bem-ordenada têm como bases institucionais premissas que possam ser minimamente aceitas por todos, ainda que divergentes nas suas concepções individuais. Acata-se por respeito ao dever de civilidade. As convicções pessoais diferentes da razão pública não podem ser proibidas ou reprimidas dentro da esfera privada, desde que não violem direito e inviabilizem a convivência harmônica.[174]

É de grande importância o ponto de que a teoria política de Rawls se destina às instituições e não às pessoas e às suas relações. Cabendo a referência de que ao construir a ideia de razão pública, na conferência IV da obra *O liberalismo político*, Rawls se dedica a detalhar como deve ser a relação entre os cidadãos de acordo com o dever moral de civilidade. Trata-se do comportamento que se espera dos cidadãos para que seja possível a constituição

---

[170] RAWLS, John. *O liberalismo político.* Trad. Álvaro de Vita e Luís Carlos Borges. Ed. Ampl. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011 p. 259-262.
[171] Ibid., p.254-259
[172] Ibid. p.161
[173] Ibid., p. 158 – 165.
[174] Ibid., p. 250- 268.

de instituições políticas solidas e de acordo com a sua teoria. É sobre a construção do dever moral de civilidade que o presente trabalho pretende se embasar para a defesa dos bens de uso comum do povo como espaços que precisam ser mais conviviais para que esteja viabilizada a ação política, no conceito arendtiano.

Assim, ao tratar de um dever moral de civilidade na parte da teoria que envolve os cidadãos comuns, fica explicita a necessidade de uma maturidade no debate político que viabilize que os cidadãos defendam de forma sincera uma escolha política que possa ser acatada por todos os demais (leia-se todos que frequentam a praça). Para isso é imprescindível que todos tenham condição de agirem como pessoas livres e iguais para que seja estabelecida uma escolha consensual.

A escolha objeto do consenso, em boa parte das vezes, não coincide com o que cada um no seu foro íntimo têm como preferência. Assim, pelo dever moral de civilidade, espera-se que as pessoas estejam preparadas para ceder de questões e ideologias pessoais quando for necessário para que se chegue em um acordo que viabilize a boa convivência.

É por isso, inclusive, que se as autoridades envolvidas na realização de uma determinada norma sobre justiça básica ou questão constitucional essencial seguirem todos os preceitos da razão pública, ela será vinculante, e, também, moralmente acatada pelos cidadãos. Isso ocorre pois, ainda que não se trate da opção mais adequada segundo os juízos pessoais, a teoria pressupõe um sentimento coletivo de que todos pensam e votam conforme os parâmetros de razoabilidade e ao acatar essa norma cumprem o dever moral de civilidade.[175]

O ambiente de deliberação na razão pública conduzirá ao que seja um ponto de convergência razoável e racional, em que os diversos cidadãos possam conviver harmonicamente e exercer suas esferas de liberdade. O critério de reciprocidade, entendido como a disposição de agir razoavelmente, é um atributo importante da teoria. John Rawls ao publicar em 1997 a ideia de razão pública revisitada explicou que:

> Os cidadãos são razoáveis quando, considerando-se reciprocamente como livres e iguais em um sistema de cooperação social ao longo de gerações, eles se dispõem a oferecer uns aos outros termos equitativos de cooperação segundo o que consideram ser a concepção mais razoável de justiça política e quando concordam em agir com base nesses termos, mesmo que isso lhes custe sacrificar os próprios interesses em

[175] RAWLS, John. *O liberalismo político.* Trad. Álvaro de Vita e Luís Carlos Borges. Ed. Ampl. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 256.

> determinadas situações, contanto que os outros cidadãos também aceitem esses mesmos termos [176]

É sabido que a ideia de Razão Pública é pensada especialmente para a prática nos fóruns oficiais. No entanto, as decisões tomadas pelas instituições públicas em uma sociedade democrática precisam de legitimação popular. Essa legitimação ocorre com o engajamento popular no debate político e o ambiente ideal para isso são os espaços públicos das cidades.

O ponto fundamental é que para o poder político popular ser considerado legítimo deve observar o dever de civilidade. Por meio dele, impõe-se aos cidadãos que sejam capazes de explicar uns aos outros como que seus argumentos e seu voto se enquadram dentro da razão pública. O dever de civilidade é o princípio que reconhece os cidadãos como possuidores de iguais parcelas de poder político, o meio para exercer esse poder é que cada pessoa se proponha a justificar suas escolhas políticas umas para as outras. Além disso, ou seja, o direito de falar, o dever de civilidade impõe a postura de escutar as razões dos demais de forma ativa.

Dito de outra forma, o dever de civilidade impõe que os diversos cidadãos se proponham a conciliar seus diferentes pontos de vista por meio do diálogo e da escuta ativa. Ou seja, ao estar em um ambiente público, o sujeito deve expor suas visões políticas a partir de um filtro ao debate: ao falar, deve-se defender ideias razoáveis e que promovam o bem comum; ao ouvir, estar disposto a compreender as ideias e não ser reativo a ponto de apenas discordar sem a devida reflexão do que foi dito. Exige-se um estado de ânimo que disponha a refletir e ceder das próprias visões em prol de um bem comum. Essa não é uma tarefa fácil, sobretudo, em uma sociedade pautada pela polarização dos discursos.

Em suma, a ideia de razão pública exige a construção de cidades com espaços públicos que fomentem o amplo debate de ideias como condição para a existência de uma sociedade democrática e bem-ordenada, em que cidadãos sejam livres e iguais para discutir questões relativas às concepções de justiça. A efetividade da teoria política de John Rawls está condicionada a existência desses locais de expressiva participação política, que levem os cidadãos a conviver com as mais diversas pluralidades. Para que, uma vez que tenham sido capazes de notar a diversidade nos modos de ser e pensar, possam refletir e opinar sobre as principais questões inerentes a organização social sob a qual vivem.

Nesse sentido, a gestão democrática para as praças públicas que se defende não é aquela que ratifica qualquer escolha popular. Essa escolha deve ser consultada e levada em

---

[176] RAWLS, John. *O liberalismo político.* Trad. Álvaro de Vita e Luís Carlos Borges. Ed. Ampl. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p.528.

consideração pelos responsáveis pela política urbana, mas não deve ser tratada como uma opinião vinculante. Pretende-se que os mecanismos de gestão democrática sejam oferecidos aos usuários das praças para que eles definam sobre a infraestrutura e o mobiliário urbano. São exemplos dessas decisões: como será a planta de uma reforma; quais equipamentos devem ser disponibilizados; entre outras medidas que auxiliem que o citadino se aproprie e utilize do bem público de uso comum.

Assim, ainda que se argumente sobre a necessidade de haver gestão democrática que garanta a ampla participação dos usuários sobre as possíveis reformas, construções e os equipamentos que devem conter em uma praça, a implementação será por meio de uma política pública. Isso porque não se pretende que haja transferência do dever público de conservação, manutenção e reforma aos usuários. Trata-se de atribuições do poder público zelar pela segurança das instalações, assim como arcar com todos os encargos.

É nesse sentido que se utiliza da teoria rawlsiana sobre o dever de civilidade e a razão pública, pois o que se espera é que os usuários consigam dialogar com o poder público e chegar a um consenso sobre os usos e o destino da praça do seu bairro, que seja bom para todos. Para isso, devem deixar de lado as discordâncias morais mais profundas e que fazem sentido apenas no âmbito privado. Busca-se a afirmação, por meio da teoria arendtiana, dos espaços públicos políticos como locais necessários dentro do território das cidades, uma vez que sem eles, as cidades correm o risco de se tornarem porções de território apolíticos: onde os ricos se fecham em suas propriedades privadas e condomínios com lazer completo e os pobres vivem fechados em suas casas mais simples sem acesso ao lazer e à infraestrutura urbana.

O primeiro passo para evitar cidades apolíticas e apáticas a ideias de uma construção coletiva sobre o bem público em comum é ter espaços públicos como pontos de interseção entre esses dois universos de pessoas que vivem no mesmo bairro ou localidade. As praças precisam ser ocupadas por pessoas que são plurais em suas condições de vida, mas que são detentoras nas mesmas medidas dos bens de uso comum do povo, e, por isso, devem ter garantidos os direitos de escolhas sobre as políticas públicas que serão realizadas nas praças dos bairros.

É na realização destas políticas públicas é que se insere, neste trabalho, a teoria de Jonh Rawls, que tem base liberal, sobre a necessidade de uma visão neutra. E aqui cabe a resposta à crítica ao modelo liberal de espaço público que o acusa de limitar o debate pois de acordo com a ideia de razão pública, se não for possível chegar a um consenso sobre algum tema, ele não poderá ser levado em conta na determinação do que será feito nas praças.

Assim, apesar da alegação de que o pressuposto da Razão Pública limita o debate, [177]entende-se que as praças, considerando seu espaço físico, devam ser locais neutros para que os usuários singulares se sintam acolhidos e livres para todos os tipos de manifestações. Para isso, no momento da escolha por meio da gestão democrática, deverá haver limites às ideias que não encontrem ampla aceitação. Privilegia-se a viabilidade da gestão democrática e da construção de um bem de uso comum do povo que seja neutro em relação a sua infraestrutura.

Explicitando essa argumentação, se a praça deve ser um lugar público de uso comum, não deve ser colocada em pauta na deliberação a construção de um templo religioso que aborde apenas uma denominação. Isso seria uma forma de dar uma destinação privada, ou que atende apenas alguns em detrimento do todo. Mas isso não significa que grupos religiosos não possam nela se reunir para realização de suas celebrações, sendo garantida a liberdade de crença e de reunião, desde que não sejam violadas as regras constitucionais para cada caso. Ou seja, as construções, reformas e mobiliários urbanos devem ser neutros – seguir os critérios da razão pública - para que a praça seja um espaço a ser preenchido de acordo com a cultura popular dos usuários, e neste momento, de fato, não há que se falar em uso neutro quanto ao discurso nela proferido.

Outra questão que exemplifica é o já citado gradeamento das praças. Em que pese ser uma prática comum nas cidades, ela encontra limitações constitucionais quanto a liberdade de acesso aos bem público. O objetivo é que as praças sejam acolhedoras a todos os tipos de pessoas que compõe a vizinhança pela sua natureza de bem público. Viabilizar que a escolha sobre o gradeamento seja dada aos moradores do entorno de uma praça sem que as limitações estabelecidas pelas normas jurídicas atuem como diretriz, criam abertura a escolhas que não seguem um critério de justiça e que são legitimadas pela deliberação popular.

Entende-se que a democracia direta aplicável em sociedades complexas como a atual tem por objetivo debater e colher informações e, por tanto, deve estar inserida em um programa de governo de aplicação e mecanismos de gestão democrática da cidade[178]. Pois, deixar as escolhas dos destinos das praças para os interessados sem que haja ponderação da viabilidade pode se revelar como uma atuação populista do ente que a ratifica, caso desconsidere os estudos técnicos e orçamentários.

---

[177] BENHABIB, Seyla. Models of Public Space Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas In:*Situating the self: Gender, community and postmodernism in contemporary ethics*. New York: Routledge, 1992, p 89-120.

[178]: “o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos.” CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 282-284. In verbis, p.282

A ideia de escolha popular vinculativa abre oportunidades para a destinação privada da praça. É o que acontece quando as opiniões emitidas por certo grupo em uma audiência pública são tratadas como verdades absolutas e ratificadas sem uma pesquisa ampla e multidisciplinar. Pois, considerando a diversidade de pessoas que usam a praça, fazer valer a vontade de um grupo limitado é, de certa forma, privatizá-la.

Assim, o pleito popularmente comum de gradeamento de praças e instalação de mobiliário urbano que se caracteriza como arquitetura hostil[179] [180] são exemplos. Sobre o Tema, que Bauman [181]chama de arquitetura do medo e da intimidação, o filósofo afirma:

> A arquitetura do medo e da intimidação espalha-se pelos espaços públicos das cidades, transformando-a sem cessar – embora furtivamente – em áreas extremamente vigiadas, dia e noite. A inventividade não tem limites nesse campo. Nan Ellin menciona alguns engenhos, na maioria de origem norteamericana, mas amplamente imitados, "à prova de mendigos": bancos de forma mais ou menos cilíndrica que contêm sistemas de irrigação e foram colocados nos parques de Los Angeles (Copenhague foi além, eliminando todos os bancos da estação central e obrigando os passageiros à espera de baldeação a se acomodarem no chão); ou sistemas de irrigação combinados a um ensurdecedor estrondo de música eletrônica, muito úteis para afastar desocupados e vagabundos dos arredores dos discounts.

São escolhas comuns sob a justificativa de evitar que moradores em situação de rua durmam nas praças, que jovens se reúnam ou que ocorram na praça diversos outros tipos de

---

[179] O termo "Arquitetura Hostil" foi extraído, incialmente, da palestra: "A arquitetura hostil e a proteção jurídica da população em situação de rua", proferida por Paulo Afonso Cavichioli Carmona, no Seminário: "A tutela jurídica da população em situação de rua", promovido pelo TJDFT. Disponível em:< https://www.youtube.com/watch?v=kYf3G1Oxwy4>. Acesso em 30 de jun. 2022. Trata-se de um termo proveniente da Arquitetura e Urbanismo, que foi ilustrado e apresentado por: FARIA, Débora Raquel. *Sem descanso*: Arquitetura hostil e controle do espaço público no centro de Curitiba. Orientador: Prof. Dr. Alessandro Filla Rosaneli . 180f. Dissertação (Mestrado), em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: < https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/trabalhoConclusaoWS?idpessoal=59117&idprograma=40001016104P3&anobase=2020&idtc=33>. Acesso em: 21 out. 22

[180] Neste sentido, são as conclusões apresentadas em dissertação com pesquisa de campo sobre o tema: "Outro tipo de conflito relatado foi em relação à presença de grades ao redor da praça e delimitação do uso do espaço a dias e horários restritos, enfrentado pelos frequentadores da praça Floriano Peixoto. Este tipo de ação entre (sic) em conflito com a ideia de espaço aberto e livre, acessível a qualquer cidadão (De Angelis et al 2005; Momm-Schultet et al., 2013). No entanto, no caso da Praça Floriano Peixoto esta medida, apesar de vista como negativa é compreensível por parte dos frequentadores, pois na visão deles ela existe para inibir a ocupação da praça por moradores de rua e consequentemente, preservação do espaço, conforme relato de E.4 e E.6." OLIVEIRA, Kelly Chaves de. *Percepção ambiental de frequentadores de cinco praças públicas da cidade de São Paulo em relação ao seu uso e função*. Orientadora: Prof. Dr. Ana Paula do Nascimento Lamano-Ferreira. 130f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2015 p. 83. Disponível em: <http://repositorio.uninove.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/896/disserta%c3%a7ao_kelly_2015%20%282%29.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 out. 22.

[181] Ellin, N. apud, BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.*[e-book]*

usos marginalizados pelos moradores[182]. Embora sejam escolhas de uma maioria de moradores locais, as cidades precisam ser justas e inclusivas. E, afastar pessoas tanto dos processos decisórios quanto dos próprios espaços públicos, por não serem moradores da cidade em uma casa convencional ou que represente grupos em que há o manifesto desejo de excluir, não atende ao princípio da solidariedade social estatuído no art. 3º da CRFB/88.

Kelly Oliveira em pesquisa empírica sobre a relação que frequentadores estabelecem com as praças públicas na cidade de São Paulo - SP, buscou por meio de entrevistas compreender as percepções dos usuários em relação às funções destes espaços públicos, bem como seu uso, participação e expectativa. A autora disserta que[183]:

> Outro conflito relatado vem do uso do espaço por diferentes perfis de frequentadores. Especialmente na Praça Franklin Roosevelt, há um conflito latente entre os skatistas e os demais frequentadores, expresso nos relatos de E.1, E2. e E.3. Os skatistas já frequentavam a praça mesmo antes da reforma e atualmente reivindicam o uso do espaço para a prática do esporte. No entanto, a presença deste grupo incomoda os não praticantes do skate que veem a atividade como algo que esta (sic) deteriorando a estrutura da praça e dificultando a presença das demais pessoas no espaço. Ambos os lados concordam que houve negligência dos gestores públicos ao excluir a prática do skate do novo projeto da praça e que o ideal seria delimitação e adaptação de uma área de praça específica para a prática do esporte, conforme relatos de E.1 e E.3.
>
> Este tipo de conflito aponta para a importância de observar os diversos usos da praça antes de efetuar mudanças no espaço e de se consultar a população conforme defendido por De Angelis et al (2004) e Jacobi (2003) e Mendonça (2007). Ao se criar um novo projeto é importante ouvir os atuais frequentadores da praça e tentar buscar incluir seus anseios no novo projeto de forma a conciliar a visita de diferentes perfis de frequentadores sem gerar atritos, o que parece que não ocorreu na praça Roosevelt.
>
> A disputa de espaço e de clientes entre os comerciantes da feirinha e as lojas do entorno é outro tipo de conflito apontado por E.10 e E.11, frequentadoras da praça

[182] A divisão do espaço por diferentes grupos sociais também gera outro tipo de conflito, relacionado à insegurança. A presença de moradores de rua e usuários de drogas foi criticada pelos frequentadores, conforme quadro 6, que entendem que a presença destas pessoas não é adequada para a praça, degradando o local e expondo os demais frequentadores a situações de risco. Este fato também é relacionado ao abandono da praça pelo poder público e o policiamento existente não é visto como suficiente para solucionar esta questão. Este é um tipo de conflito que evidencia uma questão social maior, que afeta toda a sociedade e acaba por afetar não só as praças, mas outros espaços públicos abertos." Ibid p. 86-87.

[183] OLIVEIRA, Kelly Chaves de**.** *Percepção ambiental de frequentadores de cinco praças públicas da cidade de São Paulo em relação ao seu uso e função.* Orientadora: Prof. Dr. Ana Paula do Nascimento Lamano-Ferreira. 130f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2015 p. 83. Disponível em: <http://repositorio.uninove.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/896/disserta%c3%a7ao_kelly_2015%20%282%29.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 out. 22.

> Benedito Calixto. Pensando que o entorno é percebido pelos frequentadores como parte da praça é importante que os gestores tentem mediar esta relação para que uma atividade complemente a outra ocorrendo de forma harmoniosa. Segundo Oliveira, Benchimol, Regis e Lamano-Ferreira (2014) alguns projetos para praças desenvolvidos pela prefeitura visavam o envolvimento dos estabelecimentos do entorno com a restauração e manutenção do espaço da praça, indicando que estes estabelecimentos tem (sic) interesse neste tipo espaço público. É importante, porém, que este envolvimento seja feito de forma e pensar o entorno como parte integrante da praça e não como apenas colaboradores. Este tipo de envolvimento não fica claro se existiu em algum momento nestes projetos."

Não faz sentido, perante a justa distribuição dos ônus e bônus da vida social, que um grupo marginalizado seja expulso do espaço público para que outro desfrute deste local sem ter contato com as mazelas sociais que afligem outros iguais cidadãos. Trata-se de problemas que precisam ser diagnosticados e solucionados por políticas públicas específicas e diretas. Por isso, certas escolhas advindas de processos de democracia participativa não podem ser juridicamente acatadas, sob pena de configurarem medidas populistas e desproporcionais.

Acrescenta-se que a sociedade civil não possui o mesmo nível de organização que as empresas - que possuem seus objetivos estruturados e claros. Por isso, as demandas dos cidadãos, individualmente considerados, estão dispersas, sendo incumbência da administração pública atrair essas pessoas para o debate. É excepcional a existência de grupos organizados da sociedade civil, como as associações de moradores, que sejam engajadas de maneira suficiente para representar o seu grupo com efetividade.

Bem como, não é comum que esses grupos possuam representatividade condizente com as diversidades da localidade, haja vista que a participação é facultativa e muitos moradores não têm interesse nesse engajamento político-participativo. Essa é uma forma de manifestação do fenômeno do individualismo inerente às sociedades modernas e de massas, como descrito pelo marco teórico no capítulo 01. Porém esse é um dado da realidade, sendo preciso trabalhar com ele. Essa dificuldade de captação da vontade popular no planejamento urbano se agrava pelo desconhecimento do direito de participação nesses processos. Surge então o papel governamental de presença dialógica no território, na tentativa contínua de captar esses diversos interesses e agrupá-los.

Trata-se de reconhecer que a consulta pública deve ser limitada pelos interesses coletivos constitucionalmente previstos, esses são vetores categóricos para as formulações sobre as praças. São balizas que também se aplicam as ideias elaboradas por equipes técnicas.

Sob essa premissa, a atuação da administração pública, desde o primeiro momento, deve ser voltada para conhecer as disparidades que compõe a heterogeneidade de cidadãos, para que seja possível mapear todos os interesses em jogo. Trata-se de um esforço dos responsáveis administrativos de: conquistar o cidadão para o interesse na participação; de fazer uso de linguagem acessível; de conhecer o território para que haja divulgação ampla; bem como, de ter empatia com as necessidades de todos. É nesse sentido que é importante reafirmar que este trabalho trata da gestão democrática dentro de uma política pública, pois, as tarefas preparatórias e de acompanhamento de todas as fases executórias competem à administração pública.

O que não significa um retrocesso na argumentação trazida até aqui sobre o empoderamento do citadino sobre o bem público que, em alguma medida, pertence a ele. O que se propõe é que deve haver um equilíbrio entre as instâncias participativas, representativas e de técnicos das prefeituras. Eles se complementam, pois, se por um lado o ente público atua na mobilização dos cidadãos, por outro, o exercício da cidadania ativa é capaz de conferir transparência e eficácia para a administração pública, pilares da probidade administrativa[184].

Em síntese conclusiva, argumenta-se que compete ao poder público a atividade técnica de conhecer de forma profunda as particularidades do local em que está situada a praça para propor as balizas necessárias às escolhas que serão franqueadas aos usuários. A decisão sobre os destinos das praças não deve ser aquela livremente pactuada pelos interessados nas praças, evita-se, assim, o abuso do direito nos processos de gestão democrática. Pois, estando ciente dos jogos de interesses que moldam as cidades, é fácil de perceber que a opinião pública pode ser coaptada por vontades pouco comunitárias, tendentes mais à privatização do espaço público que ao uso coletivo de pessoas diversas, o que é diametralmente oposto as finalidades que se pretende conferir às praças.

Espera-se dessa atuação governamental a geração de opções que representem as vontades dessas pessoas individuais e que não estão mobilizadas. Além disso, é papel dos governos em cidades, ditas, inteligentes prestar esclarecimento e educação política para seus moradores, a fim de que adquiram um nível satisfatório de informação sobre os processos participativos a seu dispor. Por isso, a gestão democrática deve ser construída como uma meta

---

[184] OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana [online]*. 2018, v. 10, n. 2 [Acessado 10 Outubro 2022] , pp. 322-334. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.AO04>. p. 327.

de governo, pois, nas sociedades de massa, que possuem o individualismo como característica marcante, a participação não é natural, espontânea e orgânica.

Diante de todo aposte teórico apresentado, no último tópico desta dissertação será feita a análise do projeto para praças urbanas do município do Rio de Janeiro chamado “Adote Rio”. O objetivo é usar essa política pública para o teste da hipótese de que as políticas públicas para praças urbanas não promovem a gestão democrática do espaço público, sendo essa a principal hipótese do trabalho. Antes de adentrar no estudo, apresenta-se os paradigmas para análise do projeto “Adote rio”.

O primeiro deles decorre diretamente da perspectiva jus filosófica que guia toda essa pesquisa. Por meio da filosofia política sobre o papel dos espaços públicos das cidades, sobretudo em Hannah Arendt, constrói-se que a gestão das praças pública que se preocupa apenas com o embelezamento da cidade ou em torná-las lugar de lazer individual não atende aos objetivos deste trabalho. Pois, esse tipo de uso se distancia do uso político e público que deve ser dado aos espaços públicos nos moldes colocados pelo marco teórico. Lembrar que, segundo Hannah Arendt, o lugar físico dedicado a ser espaço público deve ser um ambiente que acontece a aparição de todas as diversidades em trocas livres de ideias. Por isso, é o espaço da política e dos discursos das pessoas distintas.

Deste paradigma, extrai-se o segundo paradigma que parte da conclusão de que a gestão democrática da cidade está contida na função social da cidade, normalizada pela CRFB/88 no art. 182 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade. A gestão democrática do espaço público é uma forma possível de dar destinação publica-política para as praças. Por isso, um bom programa de governo para as praças deve incluir a participação popular em alguma medida.

Daí, também, se conclui que a participação popular por meio da gestão democrática da cidade é fonte de legitimação para o uso do capital privado na feitura de melhorias para as praças. Considera-se que as parcerias entre os poderes públicos e os entes privados garantem uma política de descentralização da gestão pública saudável desde que tenham a qualidade de vida e a opinião dos citadinos como vetores destas políticas. Por isso, a propõe-se que uma boa política pública de parceria com o ente privado deve aproveitar essa fonte de recursos privados de forma que atenda aos interesses das pessoas que usam a praça, atende-se assim ao princípio da eficiência administrativa.

Apresentados os principais parâmetros, passa-se à análise do programa de adoção de espaços públicos do Município do Rio de Janeiro, seguindo o recorte do estudo para às praças públicas.

3.2 o projeto "adote rio" no município do Rio de Janeiro no período de 2014 até 2022

Da construção dos argumentos do tópico anterior é possível constatar que a gestão democrática das cidades é um pilar da função social da cidade, na forma do art. 182 da CRFB/88. Desta constatação, ratifica-se a hipótese de trabalho: as praças urbanas devem ser objeto de gestão democrática. Essa afirmação se justifica na função inerente às praças de serem locais da aparição públicas em diversidades de pessoas e das deliberações entre elas, e, por isso, a sua destinação deve ser fruto, em alguma medida, das escolhas dos cidadãos.

Se a praça é um lócus dentro do território das cidades destinado às vivencias públicas, importa notar que o seu uso deve tender para essa natureza, eminentemente política. E o problema se evidencia ao se constatar que, na contemporaneidade, as praças são tratadas com intenções privadas; seja pelas pessoas que usam como locais de passagem ou de lazer individual ou em grupos fechados, seja pelo poder público que se preocupa com a proteção e manutenção do patrimônio e com o embelezamento das cidades.

O empoderamento do citadino sobre a natureza pública, de uso e cuidado comum, não é extraída de nenhum desses usos contemporâneos. Resultado são para algumas praças o abandono, para outras, a estética como fim (e não como meio, como deveria). Essas, normalmente, estão nas áreas mais valorizadas das cidades. Existem, também, as praças que resistem a esse padrão de tratamento, são casos em que a própria comunidade dá a ela usos em conformidade aos anseios comunitários. O Bairro de Laranjeiras no Rio de Janeiro tem bons exemplos neste sentido.[185]

Afirma-se que o consenso absoluto sobre o uso que deve ser dado para a praça não é o que se espera, assim, praças que são muito utilizadas recebem, também, críticas de vizinhos quanto ao barulho e a grande circulação de pessoas. Trata-se justamente da diversidade de opiniões que compõe uma vizinhança e que deve ser levada em conta. Mas, quando a comunidade se interessa pelo uso e a ocupação da praça o sentido de espaço público ressurge. E esse sentido de cidadania ativa por meio do sentimento de pertencimento ao local que se busca resgatar por meio da gestão democrática para as praças.

Assim, afirma-se que a gestão democrática da cidade é um meio eficaz para promover a função social de cidadania dos espaços públicos urbanos. Ser cidadão é estar presente politicamente nos espaços públicos, com liberdade para existir em diversidades. Pois, na

[185] Esses exemplos foram apresentados no tópico 2.1.1.

concepção de espaço público arendtiana não basta estar presente se for uma presença que reproduz o modo ser individualista, próprio dos espaços privados.

A hipótese de que as praças urbanas devem ser objeto de gestão democrática das cidades passa pela sua realização por meio de uma política pública. Isso se justifica pois essa é uma pesquisa que se insere dentro do campo da ciência jurídica, trazendo consigo como decorrência que: a produção de conhecimento se insere dentro de uma ciência social aplicada e dentro de uma perspectiva institucionalista. Por isso, não se fala em gestão coletiva ou compartilhada dos bens de uso comum do povo – quando membros na comunidade assumem a gestão do bem público sem a participação do poder públicos – e, sim, da gestão democrática advinda de um programa de governo.

A hipótese será testada neste tópico por meio da análise do projeto "Adote Rio" do município do Rio de Janeiro, instituído pela lei municipal nº 5.788 de 23 de setembro de 2014 e regulamentado pelo Decreto municipal nº 48.160 29 de outubro de 2020. Trata-se de uma política pública que viabiliza a adoção de praças e canteiros por pessoas físicas e jurídicas. Trata-se de um avanço deste projeto em relação ao programa anterior, estabelecido pela Lei ordinária municipal n. 1.220, de 12 de abril de 1988, que foi revogada pelo art. 8ª da Lei Municipal que estabeleceu o programa "Adote Rio".

O programa anterior, chamado "Adote uma praça", que recebeu diversas alterações em 2013, falava em "remodelação e conservação de praças, às expensas de empresas particulares"[186]. Ou seja, se limitava a transmissão do encargo público de manutenção do bem público para uma pessoa jurídica, que em troca receberia o direito de veicular na praça publicidade, que deveria ser nos mesmos moldes "da propaganda institucional de obra pública".

Reconhece-se o avanço do novo projeto, que viabilizou a adoção por pessoas físicas. Essa inovação é condizente com as diretrizes teóricas deste trabalho, pois promove a aproximação do cidadão ao bem público de uso comum, fortalecendo o sentido de pertencimento à cidade. Nota-se também o benefício de ao aproximar o citadino da praça pública, a adoção por pessoa física é capaz de romper as barreiras – e os muros – dos condomínios fechados. É visível que a cidade do Rio de Janeiro se expandiu com adesão da classe social mais rica às vivências em condomínios fechados ao lado das favelas e moradias informais. Projetos como esses, ainda que de maneira muito pequena, permitem a integração

---

[186]MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 1.220 de 12 de abril de 1988* Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/b0805a5ad265eccf032576ac00738922?OpenDocument >. Acesso em 01 set 2022.

entre esses dois universos que compõe a cidade formal e a informal já que o espaço público é o lócus de todos fazendo o uso comum.

Quanto às classes sociais mais favorecidas existe o fator da escolha por um modo de vida fechado nos condomínios, sem interação com o mundo em comum. Isso toca de modo especial no objeto deste trabalho, pois, reafirma-se que: uma vida fechada nos meios privados favorece os pensamentos individualistas, afastando a pessoa das diversidades que compõe a sociedade. Esse resultado positivo do programa "Adote Rio" foi noticiado pelo jornal O Globo, em 28 de novembro de 2021[187]:

> A cada quinze dias, José Antônio Teixeira percorre toda a Avenida Atlântica, em Copacabana, em busca de árvores cortadas irregularmente ou com troncos caídos, além de canteiros vazios. Se encontra qualquer detalhe errado no visual da orla mais famosa do mundo — cujo projeto paisagístico, assinado por Roberto Burle Marx, é tombado pelo patrimônio histórico —, ele aciona a Fundação Parques e Jardins para fazer o replantio. Presidente da Associação de Moradores de Copacabana (Amacopa), Tony, como é mais conhecido no bairro, adotou todas as 429 golas (espaços onde as árvores são plantadas) do canteiro central da avenida.
>
> (...)
>
> Com 166 espaços acolhidos pela sociedade civil, a Zona Oeste é a campeã de adoções. Lá, se encontra um dos mais bem-sucedidos projetos de preservação promovidos por uma pessoa física. Na Alameda Sandra Alvim, no Recreio dos Bandeirantes, fica o Bosque da Memória, maior área pública adotada por um morador, onde mudas homenageiam vítimas da pandemia.
>
> Há dois anos, o corredor verde de 1,38 km — o maior dentro da cidade do Rio — nada mais era do que um caminho de terra batida, com bancos de concreto e poucas árvores. Em 2018, uma moradora do bairro, a arquiteta Isabelle de Loys, de 54 anos, resolveu adotar oficialmente a alameda para evitar que ela fosse atravessada pelo asfalto, como queria uma escola particular da região. Agora, o espaço tem mais de duas mil espécies plantadas, além de espaços de convivência feitos de troncos de árvores, pet points e até biblioteca popular.

Nota-se que, a adoção por moradores trouxe essas possibilidades que são positivas e construtivas para as perspectivas de cidades mais humanas. No entanto, não há como afastar a análise de que se trata de uma localização nobre da cidade e que isso diz sobre o estilo e a

---

[187] SOUSA, Rodrigo de. *Reage, Rio!: Programa de adoção de áreas públicas ajuda a salvar natureza urbana*. O Globo, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/reage-rio/noticia/2021/11/reage-rio-programa-de-adocao-de-areas-publicas-ajuda-salvar-natureza-urbana-25294598.ghtml>. Acesso em:21 de out 2022.

qualidade de vida que os moradores deste bairro têm acesso. É importante mencionar que nas favelas e demais áreas informais da cidade do Rio de Janeiro a infraestrutura é destoante da narrada pela moradora do Recreio dos Bandeirantes, já que, a realidade é de ruas e vielas estreitas. São locais em que a noção de espaço público se constrói de outras formas, primeiro chegaram as pessoas, depois se pensou na estrutura urbanística.

Por isso, a ideia de cidade inteligente é muito mais sobre criatividade e resiliência que sobre a implantação de tecnologias dissociadas do contexto social. Sob esse prisma de observação, a cidade do Rio de Janeiro como um todo, faz-se a crítica de que o programa Adote Rio não previu nenhum tipo de contraprestação pela adoção por pessoas físicas. Essa deficiência do programa revela uma possível elitização da adoção da praça, já que não basta só ser criativo e resiliente, para cuidar e manter a praça são necessários investimentos de tempo e dinheiro.

Porém, não se espera que o programa envolva o repasse de verbas para a pessoa física adotante de maneira direta. Mas, aponta-se a necessidade de incentivos condizentes com o retorno que o ente municipal recebe ao transmitir a sua tarefa de conservação e manutenção do bem público. Para as empresas adotantes, existe a previsão de contraprestação no sentido de viabilizar o uso do espaço para publicidade. O projeto "Adote Rio" também avançou neste aspecto em relação ao "Adote uma praça" pois ele prevê possibilidades mais abrangentes como do uso publicitário. A Lei Municipal vigente veda, expressamente, a sublocação do espaço publicitário.

A mesma conotação pode ser extraída de pesquisa acadêmica de cunho prático que apresentou os resultados de termos de cooperação para o cuidado e manutenção de praças no bairro Pinheiros em São Paulo[188]. Nela o pesquisador aponta resultados positivos advindos da parceria entre o poder público e o privado, citando a entrevista com o subprefeito da região, o arquiteto Ângelo Salvador Filardo Junior[189]

> Se a Praça é apropriada pela vizinhança ela tem um grau de uso, segurança e adequação muito maior. O que se faz da praça responde ao que as pessoas querem dela. Às vezes uma praça está lá há muito tempo sem maiores demandas por parte do entorno porque as pessoas de fato não a usam, viraram as costas para ela, ergueram muros altos. Uma vez que as pessoas se apropriam da praça até o seu

[188] LAREDO, Roberta. Gestão compartilhada na manutenção dos espaços públicos da cidade: um olhar sobre a subprefeitura de pinheiros em São Paulo In: *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, v. 01, n. 04, 2013, pp. 08-14, Disponível em: < https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/498>. Acesso em 29 out. 22

[189] Entrevista concedida em 15/07/2013. Ibid.

> desenho pode ser mudado. A organização social faz o espaço na medida em que ela se fortaleça e se aproprie dele.

Mas, ainda que tenha o viés reflexivo no senso de solidariedade social dos moradores, fortalecimento de ideias democráticas e sentimento de pertencimento, o autor acrescenta que "a utilização dos Termos de Cooperação reflete o encolhimento dos orçamentos destinados à manutenção dos espaços públicos"[190]. Por isso a crítica ao programa "Adote Rio", em específico por ser o objeto da análise, mas que se estende a todos os programas sobre praças.

Assim, o programa "Adote Rio" é apresentado em seu site oficial com a seguinte proposta:

> O 'Adote.Rio - bens públicos de uso comum do povo' é um programa que visa atrair a participação de empresas, associações de moradores e cidadãos para o processo de gestão ambiental da cidade, através de adoção de áreas públicas como praças, jardins e canteiros. Dessa forma, o programa busca estimular a apropriação dos espaços públicos pelos cidadãos e promover melhores dinâmicas de uso destes importantes espaços do Rio de Janeiro[191].

Na justificativa do projeto de lei, consta que[192]:

> O Projeto de Lei ora submetido à apreciação do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro tem como objetivo implementar o programa "Adote o Rio" no município do Rio de Janeiro, por meio de parcerias entre o poder público e pessoas jurídicas e/ou físicas para a urbanização, manutenção e conservação de equipamentos públicos e de verdes complementares.
>
> O respectivo programa pretende unir esforços de atuação do poder público, da iniciativa privada e dos grupos sociais organizados para implantar novas áreas de lazer para a comunidade e revitalizar ou conservar as inúmeras áreas verdes existentes. (...)

---

[190] "Esses Termos de Cooperação são firmados entre a prefeitura, empresas, associações de moradores formalmente constituídas ou por cotização de moradores que fazem uma coleta mensal e se responsabilizam pela manutenção desse espaço. A validade desses termos pode variar de 12 a 36 meses, com exceção do que foi firmado em 2007 entre a prefeitura e a Editora Abril para a criação da Praça Victor Civita, que tem validade de 20 anos. (...)Nesse sentido, praças que têm o envolvimento direto da comunidade em sua gestão como a Horácio Sabino, a Praça Guilherme Kawall, a Praça Coronel Pires de Andrade, a Praça Gastão Vidigal, e outras que têm termo de cooperação, refletem a melhoria propiciada por esse modelo de gestão compartilhada, maior grau de apropriação e comprometimento da população com seu uso." Ibid.

[191] PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO.*Site do projeto Adote Rio*. Disponível em:< https://adote.rio/>. Acesso em 30 ago 2022.

[192] RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei nº 279/2013*.Disponível em:< http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/6dca763f54e3ff4b03256caa00231311/08a9a34541037d4003257b7900601546?OpenDocument>. Acesso em: 06 set 2022.

Nota-se a partir das justificativas colacionas que a finalidade do projeto está nas atividades de conservação e manutenção das praças por meio da transferência destas atribuições do poder públicos para os usuários, entidades da sociedade civil ou empresas privadas. Trata-se de um projeto que possui natureza de governança pública, pois propõe a descentralização de algumas atribuições sobre as praças, sem fazer a gestão democrática, na forma do art 2º, II do Estatuto da Cidade. Essa característica, de descentralização da gestão do ente público para o particular, traz consigo um risco que é o de dar um uso privado para o bem público. Explica-se, em que pese seja desejado e se tenha defendido até aqui os processos de descentralização da gestão sob os bens públicos, deve-se atentar para a natureza pública do bem.

Não faz sentido que a partir de um processo de adoção uma praça se aproxime mais de uma extensão da casa ou da empresa do adotante, fazendo dela, o seu próprio jardim, em referência à teoria apresentada de Nelson Saldanha. Por isso, é que merece relevo que, embora o projeto tenha natureza descentralizadora e o próprio nome "Adote Rio" sugerir uma aproximação dos particulares com a praça, no seu texto não está contido nenhum mecanismo de gestão democrática. E, sem a participação popular em fases do processo de adoção, é possível que o programa faça valer a vontade privada, ao invés da vontade pública.

Entende-se que a Gestão democrática da cidade, estabelecida pelo Estatuto da Cidade é o instrumento capaz de reparar essa possível disfunção do projeto "Adote Rio", pois os instrumentos de gestão democrática viabilizam a participação política e a legitimação da adoção. Dito de outro modo, o que se investiga são quais as potencialidades deste projeto para a apropriação da praça pelo cidadão, para que ele usufrua desse patrimônio de acordo com o uso comum público e, por consequência, político.

As justificativas do projeto de lei, assim como na descrição do projeto em seu site oficial (conforme citado acima), sinalizam intenções no sentido desta aproximação. Neste sentido[193]:

> Dentre as áreas verdes presentes nas cidades, as praças e parques recebem um olhar especial, pois muitas vezes são as únicas opções de lazer na área urbana, servindo de local de intercâmbio social e cultural dos cidadãos.
>
> Estas áreas também podem exercer importante papel na identidade de um bairro ou rua. No entanto, muitas vezes ficam abandonadas, esquecidas e/ou são deterioradas

[193] RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei nº 279/2013*.Disponível em:< http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/6dca763f54e3ff4b03256caa00231311/08a9a34541037d4003257b7900601546?OpenDocument>. Acesso em: 06 set 2022

> pela própria população, necessitando inúmeros esforços e investimentos do poder público para a manutenção e melhoria das mesmas

Revela-se no trecho seguinte a esse como se dá a produção capitalista do espaço urbano e como esse interesse é predominante: "As áreas verdes embelezam a cidade, interagem com os aglomerados de prédios, casas e vias públicas, alem (sic) de valorizar os imóveis do ponto de vista estético e ambiental."[194]. É possível extrair disso que as justificativas se voltam para as finalidades privados também no sentido de uma notória preocupação de embelezamento e valorização imobiliária das áreas da cidade.

Em que pese a proposta veiculada no site oficial falar em estímulo à "apropriação do espaço público" e em participação de diversos setores particulares e de cidadãos, a partir da análise das leis e decretos que o regulamentam é possível constatar que se trata de finalidade fiscal e orçamentaria. Isso porque, da forma como o projeto está juridicamente estabelecido, trata-se da delegação de atribuições da administração pública de manutenção e de conservação dos canteiros para os particulares interessados.

Ou seja, o Projeto de adoção de praças da forma como está, tem finalidade fiscal e orçamentaria porque a administração pública delega ao particular as obrigações de manutenção e de conservação dos canteiros e mobiliário. Não há no texto do projeto nenhuma menção a participação popular nas tomadas de decisão ou escolhas sobre os destinos das praças adotadas. Acredita-se que o projeto é tem potencialidades para ir além. Coloca-se sobre ele os seguintes questionamentos: E se ao invés de uma delegação pré-estabelecida de possibilidades para a adoção, fossem colocadas para adoção atribuições de interesse dos usuários? E se essas ações fossem além da conservação e manutenção dos canteiros e mobiliário? São essas as questões principais que esse tópico pretende responder, propondo, ao final, um avanço ao projeto "Adote Rio" como forma de aplicação prática da pesquisa teórica apresentada.

Não há como negar que a política de desenvolvimento urbano tenha necessário viés económico. As cidades estão imersas na lógica capitalista, sistema econômico que não existia na antiguidade clássica, quando as praças eram locais da política em seu sentido mais primitivo. Assim, à primeira vista, parece corroborar com a finalidade meramente financeira e orçamentária do projeto "Adote Rio" que o artigo 182 da CRFB/88, que fala sobre a política urbana, esteja mapeado no texto constitucional dentro do título pertinente à ordem econômica

---

[194] RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei nº 279/2013*.Disponível em:< http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/6dca763f54e3ff4b03256caa00231311/08a9a34541037d4003257b7900601546?OpenDocument>. Acesso em: 06 set 2022

e financeira. Nesse sentido, o princípio da função social da cidade aparece na ordem constitucional em seguida dos princípios gerais da atividade econômica.

Porém, a interpretação de que deve prevalecer é a da finalidade da ordem jurídica e constitucional ser tida como um todo. Esse sentido encontra guarida no princípio da juridicidade administrativa, que surge no contexto do neoconstitucionalismo. Trata-se de uma corrente jurídica que reconhece as repercussões do final da Segunda Guerra Mundial no direito que foram refletidas no Brasil no contexto de redemocratização do Estado, culminando com a promulgação CRFB/88. Esses eventos trouxeram para o Direito a instauração do Estado Constitucional de Direitos, em lugar da vinculação estrita à lei e de constituições meramente formais. Assim, o marco filosófico da doutrina do neoconstitucionalismo é o pós-positivismo. A Constituição Brasileira passa a ser compreendida como o principal instrumento do avanço social, concedendo força normativa, sobretudo, aos princípios.

No âmbito do Direito administrativo, já que estamos falando do âmbito da gestão pública municipal das praças urbanas, o princípio da legalidade estrita dá lugar, atualmente, à ideia de juridicidade. Isso significa dizer que o administrador não se vincula somente a lei em sentido estrito, mas a todo ordenamento jurídico com seus vetores valorativos. As ações da administração pública devem atender aos ditames constitucionais, perseguindo de maneira finalística os valores da CRFB/88. No mesmo sentido, o princípio da supremacia do interesse público dá lugar a supremacia dos interesses constitucionais, ou seja, o agir da administração pública deve estar submetido ao interesse constitucional e não ao "interesse público" como sinônimo da vontade do administrador público.

Por isso a natureza e aplicabilidade da função social da cidade é extraída do próprio texto do art. 182[195]. Propõe-se, então, que quanto ao direito de gestão democrática, esmiuçado pelo estatuto das cidades, que haja uma leitura conjugada entre os artigos 1, II c/c 182 da CRFB/88 c/c artigo 2º, II do Estatuto da Cidade. Pois, é inerente à boa qualidade de vida nas cidades que seus moradores se sintam pertencentes a ela, esse sentido está atrelado a participação ativa dos citadinos nas escolhas sobre os rumos do local. A essa interpretação, soma-se a natureza de bem ambiental proposta por Celso Fiorillo, que dá a praça a dimensão de bem coletivo, e, de acordo com o art. 225 da CRFB/88, é bem de uso comum do povo essencial a sadia qualidade de vida.

---

[195] CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. In. *Estatuto da cidade:* comentários a lei federal 10.257/2001. Org. Adilson Abreu Dallari; Sergio Ferraz. São Paulo: Malheiros, 2006. P.22.

A proposta é que à lei que regulamenta o projeto "Adote Rio" sejam adicionados mecanismos de gestão democrática, pois, é previsto no art. 37, §3º da CRFB/88 o direito de participação do usuário na administração pública direta e indireta[196], na forma que regrar a lei, o que evidencia que essa é uma norma de eficácia contida. Mas, compreende-se que a participação popular para ser efetiva não pode ser por uma previsão legal rígida, que define de maneira prévia os instrumentos. É neste sentido que o estatuto da cidade prevê a participação popular como diretriz da política urbana no artigo 2º, II, mas sempre em um rol exemplificativo de instrumentos. É o caso da participação popular no processo de elaboração e revisão do plano diretor, art. 40, §4º [197]da referida lei, bem como, na gestão orçamentaria participativa no art. 44[198].

Por isso, propõe-se que haja a previsão de gestão democrática do projeto "Adote Rio" em um rol exemplificativo de mecanismos para que o órgão gestor do projeto possa se valer deles como um guia. Reconhece-se que os principais mecanismos aplicáveis ao caso são os previstos no art. 43, II, do Estatuto da Cidade que fala dos debates, audiência e consultas públicas. As audiências públicas se caracterizam por serem voltados para a informação e ao debate e as consultas públicas se destinam a contribuições ativas dos cidadãos. Por tanto, defende-se a prevalência deste último.

Sobre as consultas públicas, destaca-se o disposto no art. 31, §§1º e 2º da Lei 9784/99, lei do processo administrativo federal mais que tem aplicação subsidiária no âmbito municipal. Extrai-se do texto que a consulta pública, aberta como uma faculdade do ente público, gera direitos como o de obter da administração pública respostas fundamentadas sobre o objeto da consulta[199]. Isso importa para a prestação de contas e a transparência da gestão.

Propõe-se, por fim, que o projeto "Adote Rio" consiga atender melhor os interesses sociais por meio do fomento aos investimentos de empresas nas praças. Essa proposta se dá

---

[196] BRASIL. *Lei 9784/99*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 26 out 22.

[197] "Art. 40. (...)§ 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos." BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em 28 out. 22.

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

[199] BRASIL. *Lei do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em 28 out. 22

pela conclusão reflexiva de que as cidades atuais são fruto do capitalismo em que toda sociedade está imersa e que essa dissertação não tem finalidades disruptivas quanto a essa realidade. Da mesma forma, atenta-se aos dilemas próprios a uma sociedade complexa que tem grandes demandas sociais e escassez de recursos como imperativo. Bem como que a política urbana é reconhecida constitucionalmente como parte da ordem econômica e financeira do Estado.

Mas, o que se propõe como avanço ao que já existe no programa é que a opinião pública e popular seja a fonte de legitimação destes investimentos. Defende-se que a parceria não deve se limitar ao interesse da empresa adotante conjugado ao interesse do poder público que cede os direitos sob o espaço público. Essa parceria deve se voltar para a deliberação popular, pois, se todo poder emana do povo, que é fonte de legitimação, os cidadãos devem fazer parte deste acordo sobre o bem de uso comum. Por isso, deve haver composição de interesses da tríade composta pelo poder público, empresas e sociedade.

Não se sustenta o argumento de que a vontade popular é representada pelo poder público, uma vez que este é composto por representantes eleitos. Da mesma forma que a formação de parcerias não poder ficar limitadas a opinião tecnocrata dos servidores públicos. Pois, não é essa a premissa da política urbana, que tem a gestão democrática da cidade como fundamento e a função social da cidade como vetor constitucional. Por isso, é necessário que os investimentos das empresas nos espaços públicos sejam precedidos dos instrumentos de gestão democrática, pois se há o aporte de capital na praça é porque a um interesse mercadológico, seria ingênuo pensar em empresas desinteressadas e agindo, meramente, por finalidade social.

Com essa argumentação, refuta-se a tese da exigência de licitação para a adoção das praças [200]quando existe apenas um interessado, ou seja, quando não há concorrência. Entende-se que o processo licitatório tornaria a adoção burocratizada, ao passo que o uso de instrumentos de gestão democrática geraria melhores resultados. Pois, o estímulo a participação fomenta o controle social sobre o contrato, fortalece os valores democráticos, aproxima os moradores e usuários do bem públicos ao trazer o sentimento de pertencimento ao local, assim como, de que o bem público pertence a ele.

---

[200] ATEM, Maria Luiza Brandão Moritz. Contratos Administrativos: A Necessidade de Licitação nos Programas de Adoção de Praças. IN: *Revista de Artigos Científicos dos Alunos da EMERJ*. V.6 N.2 2014. Disponível em: < https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2014/direito_administrativo/direito_administrativo.html>. Acesso em 29 out. 22.

Por tanto, entende-se que se valendo dos mecanismos de gestão democrática da cidade as parcerias de empresas que adotam praças poderiam ser mais frutíferas. Assim, ir além da manutenção, conservação e reformas, atuando de forma direta na construção de espaços públicos mais significativos e consentâneos com as exigências dos moradores e usuários. O manejo correto dos instrumentos e gestão democrática funcionariam, dentro desta proposta, como um filtro para evitar que o espaço público seja transformado em espaço privado da empresa adotante.

Neste desafio, entra o papel dos profissionais jurídicos que atuam na área urbanística que devem participar de forma ativa para esclarecer e impedir que destas deliberações surjam propostas que desfigurem a praça como espaço público e popular e destoam das premissas constitucionais. Por isso, foi colocado no tópico anterior a importância de que a gestão democrática esteja inserida dentro de políticas públicas, compreendias como metas coletivas e conscientes.

CONCLUSÃO

Nelson Saldanha, ao descrever o jardim e a praça como metáforas para estabelecer juridicamente as diferenças entre o lado privado e o lado público da vida, proporcionou a reflexão que deu ensejo a essa pesquisa. Corrobora-se que a contemporaneidade deu uma dimensão super valorizada para a vida privada, em detrimento da dimensão pública e isso gerou consequências. Dentre elas está a ruptura gradual com a esfera política da vida em sociedade, favorecendo o surgimento de sociedades apolíticas. A pesquisa se voltou para a hermenêutica jurídica, entendida como a arte da compreensão dos conceitos oriundos da filosofia para o avanço da ciência jurídica, como área social aplicada. Buscou-se, portanto, as bases jus filosóficas para a ideia de espaço público como algo a ser construído por meio da ação em conjunto das pluralidades de pessoas presentes nas cidades. Essa repercussão jus filosófica norteou toda a pesquisa e será sobre ela que se passa a tecer as considerações finais.

O conceito de espaço público da filosofa Hannah Arendt foi escolhido como marco teórico desta pesquisa. A partir deste estudo foi possível extrair as seguintes conclusões. A primeira delas, e principal, é que os espaços públicos das cidades são locais de natureza política e por isso, devem ser dados aos bens de uso comum do povo essa destinação. Refuta-se que a regulação administrativa para os espaços públicos, em especial para as praças, tenha como finalidade: o embelezamento das cidades; o paisagismo; a passagem de pedestres; o lazer individualista. Não se trata de refutar todas essas funções do planejamento urbano, mas pretende-se o reconhecimento que elas são meios para um uso político do espaço público, e não devem ser tratadas como finalidade da gestão das praças. Com isso, busca-se a atenção do poder público na tarefa de planejamento e gestão das cidades para a convivialidade significativa entre as pessoas.

Isso se fundamenta no conceito de política de Hannah Arendt, que tem relação com pessoas presentes nos espaços públicos em debates que incluam a pluralidade de ideias, de modos de ser e estar no mundo. A vida humana é composta de três esferas complementares: o trabalho, que é a atividade ligada ao suprimento das necessidades básicas das pessoas para manutenção da própria vida; a obra, que é a produção das coisas úteis, está relacionada aos bens e as coisas artificiais duráveis; e a ação, que é a liberdade para falar, ser ouvido e debater em pluralidade. As duas primeiras esferas da vida ativa se limitam às atividades que acontecem fechadas no meio privado, em isolamento. A ação é sempre coletiva e com intenções ligadas ao interesse público, é essa atividade humana que nos distingue dos animais

e que acontece nos espaços públicos. Cada pessoa é única em sua existência e a junção de todas elas dá forma a uma coletividade plural que desencadeia a ação humana.

Os sujeitos são reconhecidos pelos outros no mundo a partir das suas ações e falas, é isso que lhes confere a qualidade de ser humano, em oposição a mera existência corpórea. Nesse ponto é que a ação se diferencia das outras atividades da vida ativa, pois, é possível viver sem trabalhar - considerando que uma pessoa pode trabalhar pela subsistência da outra - ou sem produzir nenhuma obra para o mundo. Mas, sem ação e sem discurso não há uma vida com os outros no mundo. A consequência de uma vida afastada do espaço público é o não reconhecimento pelo outro das diversas formas de ser e pensar no mundo.

Por isso, a existência de espaços públicos, que possuem significação política, é uma condição humana de existência, logo, a supressão destes locais afeta à dignidade da pessoa humana. Outra conclusão é que o convívio nos espaços públicos importa ao conferir reconhecimento perante as outras pessoas da singularidade de cada ser, concedendo ao indivíduo o status de cidadão pertencente ao meio no qual está inserido. Por isso, a vivência nos espaços públicos significa acesso à cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político enquanto direitos e fundamentos da república federativa brasileira, constituída como um estado democrático de direito.

Para dar dialeticidade à pesquisa, foram apresentadas as críticas de Seyla Benhabib à teoria de Hannah Arendt, acata-se algumas das considerações, com a ressalva que entre as duas autoras há um lapso temporal. Hannah Arendt é uma autora do seu tempo, as contribuições de Seyla Benhabib funcionam nesta pesquisa para dar dimensão contemporânea. Argumenta-se que na visão feminista a distinção entre espaço público e privado serviu para reforçar o confinamento das mulheres por meio de uma divisão de atividades tradicionalmente consideradas como femininas atreladas aos afazeres domésticos e aos cuidados dos demais membros da família. Elas estavam isoladas dos espaços públicos e esse afastamento mantiveram as mulheres sem participação política por um longo período histórico. Esse fato não pode ser desconsiderado.

Faz-se necessária consideração de que para que haja política nos espaços públicos é fundamental ter liberdade para falar, bem como, respeito ao ser ouvido. Fazer política representa a forma não-violenta de concretização de atos no mundo em comum (no conceito de Hannah Arendt, o mundo comum é o lugar físico em que a civilização se desenvolve), o contrário disso é a guerra no seu sentido pré-político. Da mesma forma, a violência dos regimes totalitários gera a destruição do mundo em comum, pois esses regimes acabam com a liberdade para o debate em diversidade de pessoas e ideias. Há a expulsão das pessoas da vida

comunitária. Sustenta-se que o atual esvaziamento dos espaços públicos na modernidade é algo prejudicial, pois ele afasta do cotidiano das pessoas os debates públicos que contemplem o pluralismo político, necessário às construções de pautas políticas focadas no bem coletivo. Esse esvaziamento é consequência do advento das sociedades de massa que em suas consequências mais drásticas levam a consolidação de regimes totalitários.

Do estudo do marco teórico, conclui-se que os regimes totalitários nascem, institucionalmente, de fenômenos de burocratização e tecnocracia do Estado, e, socialmente, com movimentos que padronizam comportamentos como às sociedades de massas e a globalização. Esses acontecimentos são capazes de gerar nas pessoas o sentimento de apatia quanto ao outro, as pessoas não sentem mais pertencentes a um espaço público comum. Pois nesse tipo de sociedade as pessoas passam a normalizar apenas determinados comportamentos, padroniza-se a cultura e as diversas formas de ser e pensar. O que difere passa a não ser mais aceito, ouvido e respeitado. As sociedades de massa se caracterizam pela perda dos vínculos sociais nos espaços públicos e pelos individualismos excessivos, formando pessoas isoladas.

A ideologia do terror se torna uma realidade nos regimes totalitários por essa atitude passiva e permissiva da sociedade composta por pessoas fechadas, excessivamente, nos âmbitos privados, trata-se de uma manifestação extrema dos comportamentos individualistas. Assim, defende-se que cidades com espaços públicos dotados de significação política funcionam como um antídoto contra os riscos iminentes atrelados as sociedades individualistas. Na teoria arendtiana, a ascensão da esfera social se deu pela exclusão progressiva de limites entre o espaço público e o privado, assim, as margens para a autenticidade da personalidade dos indivíduos se tornam menores à medida em que aumentam as padronizações de comportamentos.

Com a esfera social, ou seja, a confusão entre esferas públicas e privadas na vida cotidiana moderna, passou-se a existir um julgamento da própria sociedade tendentes a excluir formas de existir ou de pensar que sejam diferentes do padrão. O isolamento individual elimina o sentimento de pertencimento ao local, pois esse sentimento nasce da convivência genuína das pessoas nos espaços público, enxergando as diversidades nas formas de agir e se posicionar no mundo em comum.

Por fim, as sociedades individualistas tendem à institucionalização das condutas tidas como *normais*, essa se torna a forma de governar em uma administração pública passiva e burocrática. Anula-se a participação popular genuína, que só é possível por meio da ação espontânea dos membros da sociedade. Por isso, a gestão democrática da cidade deve ser

construída e buscada ativamente, construindo-se formas de institucionalizá-la. Haja vista que essa não é uma tendência natural da sociedade moderna, imersa em uma cultura individualista e conformista, que negam a espontaneidade da ação política nos espaços públicos.

Argumenta-se que as praças são o exemplo fundamental de espaço público no sentido do marco teórico. Elas deram origem ao pioneirismo da democracia nas ágoras gregas, caso que não se pretende replicar. Pois, embora seja o precursor da democracia direta, nela participavam um nicho muito seletivo de pessoas, as mulheres e escravos estavam excluídos e vivam em isolamento na esfera privada. Estar nesta situação já era considerada desprestigio entre os gregos, momento em que só eram considerados cidadãos aqueles que podiam participar da vida pública. Por tanto, apresentou-se a noção de praças para a atualidade jurídica. Passa-se as conclusões dos estudos das praças como objeto do Direito da Cidade.

Essa investigação teve como objetivo específico confrontar as ideias jus filosóficas do marco teórico com a normatividade jurídica a fim de averiguar a hipótese inicial que: apesar de as praças estarem presentes fisicamente nas cidades e de existirem com sentido político atrelado a elas desde a antiguidade clássica nas ágoras (sentido esse que nunca deixaram de ter) elas não receberam, no direito, uma disciplina que fosse além do tratamento como bem público, no sentido patrimonial.

Para isso, investigou-se com a praça é tratada no direito civil-administrativo, no direito ambiental, no direito constitucional e no direito urbanístico. Concluiu-se que há no direito ambiental um tratamento mais próximo da noção jus filosófica de espaço público. Essa concepção é trazida para o direito ambiental brasileiro por Celso Antônio Pacheco Fiorillo, que fundamenta na doutrina e legislação italiana que os bens públicos de uso comum do povo, principalmente as praças, seguem uma terceira categoria de bens: os bens ambientais.

Essa classificação é interessante por contrapor a doutrina civilista e administrativista que tratam a praça como bens públicos no sentido patrimonial. Não se encontrou, nessas áreas do direito, um tratamento que desse a praça a conotação pública que esse trabalho almeja. Pela teoria de que a praça é um bem ambiental, fundamenta-se no artigo 225 da CRFB/88 que elas são: bens de uso comum do povo necessárias à sadia qualidade de vida. Essas duas características as distinguem dos tradicionais bens públicos e privados, pois elas possuem características de direitos metaindividuais.

As praças não são bens patrimoniais do poder público, elas constituem direitos da coletividade de pessoas que são fundamentais à realização da dignidade da pessoa humana. Por isso devem ser preservados na titularidade coletiva, para garantia do usufruto das gerações presentes e futuras, fala-se em direito de sustentabilidade dos bens de uso comum do

povo. Acrescentou-se à teoria do autor que as praças, enquanto espaços públicos dotados de valor político, são essenciais para o direito de cidadania, fundamento da república federativa, na forma do art. 1, II, da CRFB/88.

Da análise do direito ambiental, encontrou-se a compreensão de que a proteção da paisagem integra a própria formação existencial do indivíduo e da sua participação na sociedade, por isso, há nessa leitura a uma valorização que transcende o aspecto material. Assim, a proteção da praça, enquanto espaço aberto ao público, é um direito, pois, é no espaço público que o sujeito molda sua personalidade cidadã. Pode-se concluir que o ambiente construído equilibrado é aquele que viabiliza o desenvolvimento das virtudes cívicas.

Por isso, refuta-se, em parte a hipótese inicial de que não há no direito normatividade que trate as praças como bens públicos no sentido político de ser lócus de cidadania como condição humana de existência. Refuta-se em parte pois, trata-se de uma interpretação para o conceito de bens de uso comum do povo, não se encontrou uma regulamentação jurídica que desse aplicação ao sentido de praça como local de participação política.

Utilizou-se da análise multidisciplinar do direito como metodologia de aprofundamento da pesquisa sobre as praças. Para concluir que as praças que atendem aos anseios do Direito da Cidade, compreendido como área jurídica comprometida com os valores sociais inerentes ao fenômeno urbano, dever aquela que promove a convivialidade entre as pessoas. Assim, essa análise reforçou que uma cidade com oferta de espaços públicos de qualidade proporciona que às pessoas o acesso ao local de exercício do âmbito público da vida em sociedade, em distinção ao lar como local da intimidade e da vida privada. Demostrando que arquitetos, urbanistas, planejadores urbanos, economistas e políticos que atuam nas cidades possuem um dever conjunto de promoção das praças públicas como locais acessíveis a toda população para a convivência plural e diversificada.

Diagnostica-se a partir dos estudos da filosofia política de Hannah Arendt que é característico das sociedades de massa, de cunho individualista, se organizarem por meio de instituições burocráticas e patrimonialistas. Neste sentido, descreveu-se, também a democracia brasileira como centralizadora. Assim, faz-se a defesa, nestas linhas conclusivas, de uma administração pública mais descentralizada como forma de empoderamento dos citadinos a respeito da coisa pública.

Assim a hipótese principal do trabalho foi que: a praça pública deve ser objeto de políticas públicas de gestão democrática, pois, para além de ser um espaço público de lazer e de paisagismo, a praça possui a função social inerente de ser lócus da aparição pública política e das deliberações, sobretudo, quanto a destinação que deve ser segundo a vontade

dos citadinos. Sustenta-se que as políticas públicas sobre as praças existentes tendem às finalidades privadas, isto é, voltam-se para os interesses patrimoniais da administração pública preocupada com o embelezamento e manutenção do mobiliário urbano. Portanto, há ausência de políticas públicas que prestigiem a vontade dos usuários sobre as ações do poder público nas praças.

Ao falar em descentralização da administração pública, assume-se que, em que pese as críticas acadêmicas, vivemos em cidades produzidas pelo sistema capitalista. A pesquisa não teve como objetivo descontruir esse sistema, mas pensar alternativas a partir dele, como realidade (im)posta. É nesse sentido que se fala em descentralização da gestão. Busca-se formas de governança urbana que cumpram a função social das cidades para as praças públicas. Dentro do direito, o instituto para esse fim já existe, trata-se da gestão democrática das cidades, regulamentada pelo estatuto das cidades. Da mesma forma, já existem políticas públicas de governança urbana para as praças, são os projetos de adoção de praças, implementados em diversos municípios brasileiros. Mas, governança pública e gestão democrática da cidade não se confundem.

A governança pública é uma forma de descentralização da administração pública que visa: o fortalecimento de uma democracia local participativa, melhoria das parcerias público-privadas, incentivo a cooperação entre as das diversas autoridades locais e entre os diversos níveis de governo. Tudo isso para auxiliar que todos os grupos de interesses sejam levados em conta na construção das diretrizes para as cidades. Por tanto, a gestão democrática da cidade está compreendida dentro do conceito de governança pública, mas ela é uma das formas possíveis de governança pública. A gestão democrática da cidade é uma forma de participação popular prevista como objetivo do desenvolvimento urbano.

Assim, apresenta-se a proposta desta pesquisa para o avanço da ciência jurídica, compreendida como social aplicada, e que, portanto, transpõe o plano das elocubrações teóricas. Defende-se que os projetos de adoção de praças, que são políticas públicas de governança urbana, contenham mecanismos de gestão democrática da cidade.

Dentre os objetivos específicos do trabalho está análise do papel da gestão democrática para o direito da cidade, que se materializa no ordenamento jurídico pelo postulado da função social da cidade. Em princípio, posiciona-se contra o argumento de que a função social da cidade seja uma norma meramente programática. A partir da positivação deste princípio no art. 182 da CRFB/88, diversos direitos fundamentais e sociais emanam normatividade extraída diretamente do texto constitucional.

Considerando essa carga normativa, argumenta-se que a realização das funções sociais da cidade está diretamente ligada ao vetor principiológico da gestão democrática. A gestão democrática da cidade é o instrumento disponível para que o cidadão direcione o desenvolvimento urbano, da maneira estabelecida no próprio Estatuto da Cidade. Assim, a instituição de sistemas de aplicação da gestão democrática da cidade permite a aproximação dos moradores das escolhas públicas e do conceito clássico de *civitas,* ou seja, a cidade como corpo social composto por cidadãos. Assevera-se que gestão democrática da cidade é a própria razão de ser da ideia de cidade composta por espaços dotados de significado político e que atendem a função social da cidade.

Embora o direito de participação cidadã nas decisões urbanísticas não seja uma norma meramente programática, ele tem aplicabilidade condicionada a realização de políticas públicas que lhe dê efetividade. Nota-se a forte carga política na concretização deste direito que fica condicionada às escolhas dos poderes eleitos e dos vetores do planejamento urbano. Por isso, também foi objeto de investigação se a gestão democrática da cidade é uma prática consolidada ou se as administrações têm tomado suas decisões de forma centralizada. O que se encontrou foi que, houve um período de relativa prosperidade na aplicação da gestão democrática da cidade. Trata ao período seguinte a promulgação da CRFB/88 e ao início da vigência do Estatuto da cidade, momento que se notou um ambiente político favorável a descentralização da administração. Esse período foi chamado de democratizante. Porém as pesquisas empíricas apresentadas demonstram que o país se encontra em uma fase posterior, com tendência de diminuição deste tipo de iniciativa.

Isso reforça a atualidade e importância de trabalhos que propõe um reavivamento do valor da gestão democrática da cidade. Pois a desaceleração de políticas públicas nesse sentido demonstra que a gestão democrática não se consolidou como política de Estado no Brasil. Defende-se a sua necessidade para o fortalecimento do sentido político atrelado às praças dos bairros, já que esse também é um valor em desuso nas sociedades de massa.

Assim, foi feito o teste da hipótese de que a praça pública deve ser objeto de políticas públicas de gestão democrática da cidade, pois ela tem a função social de ser espaço público dotado de significação política, por meio da análise do projeto “Adote Rio”, durante o período de 2014 a 2022. Passa-se a apresentar os principais resultados.

A primeira conclusão é que o projeto “Adote Rio” inovou em relação ao projeto anterior chamado “adote uma praça” ao viabilizar que a adoção fosse feita por pessoas físicas e não só por pessoas jurídicas. Trata-se de um avanço no sentido dos marcos teóricos desta pesquisa pois a previsão é capaz de gerar aproximação do cidadão com o bem público de uso

comum. Além de fortalecer os vínculos de pertencimento com a cidade. Outro resultado positivo do programa, ainda que pequeno, é a possibilidade de integração nas praças de pessoas provenientes de classes socais distintas que ocupam o mesmo território, pois a adoção é capaz de fomentar o uso dos bens de uso comum do povo.

Porém, avalia-se de forma crítica que o projeto tem potencial de elitização das praças de determinados bairros ao não fazer a previsão de nenhuma contraprestação para o adotante quando pessoa física. Porém, não se espera que o programa envolva o repasse de verbas para a pessoa física adotante de maneira direta. Mas, aponta-se a necessidade de incentivos condizentes com o retorno que o ente municipal recebe ao transmitir a sua tarefa de conservação e manutenção do bem público.

O ponto principal da análise é que o projeto "Adote Rio", da forma como está atualmente tem finalidade apenas fiscal e orçamentaria. O projeto tem como objetivo transferência das atribuições de conservação e manutenção das praças do poder público para os indivíduos usuários, entidades da sociedade civil ou empresas privadas. Em que pese a proposta veiculada no site oficial falar em estímulo à apropriação do espaço público e em participação de diversos setores particulares e de cidadãos, a partir da análise das leis e decretos que o regulamentam é possível afirmar que não há nenhum mecanismo de gestão democrática.

Propõe-se, então, que à lei que regulamenta o projeto "Adote Rio" sejam adicionados mecanismos de gestão democrática em um rol exemplificativo de mecanismos para que a administração pública possa se valer deles como um guia. Reconhece-se que os principais mecanismos aplicáveis ao caso são os previstos no art. 43, II, do Estatuto da Cidade que fala dos debates, audiência e consultas públicas.

Argumenta-se pelo fomento aos investimentos privados de empresas nas praças, já que o contexto é de demandas sociais elevadas e escassez de recursos públicos para se fazer frente a todas elas. E, diante de necessidades mais urgentes a parceria entre poderes públicos e entes privados para as praças é benéfico. Mas, o que se apresenta como avanço ao que já existe no programa é que a opinião pública e popular seja a fonte de legitimação destes investimentos. Em última análise, a adoção de uma praça por uma empresa não deve se limitar ao acordo bilateral entre ela e o poder público.

Com todo exposto, o poder público não pode ceder os direitos sob o espaço público que se caracteriza como bem ambiental (bens de uso comum do povo necessários a sadia qualidade de vida) pois ele é de interesse da coletividade. Qualquer parceria dentro de uma adoção de praças deve se voltar para a deliberação popular, pois, se todo poder emana do

povo, que é fonte de legitimação, os cidadãos devem fazer parte deste acordo sobre o bem de uso comum. Por fim, a utilização dos mecanismos de gestão democrática cidade são capazes de conciliar os interesses do poder público, dos cidadãos e da iniciativa privada, representando uma proposta democratizante dentro de um cenário de enfraquecimento progressivo da participação popular na gestão do espaço público.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2008.

AIETA, Vânia. Cidades inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de "cidade humana". *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol.08, nº4., 2016.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 11. ed. Revisão e Apresentação de Adriano Correia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

_____, Hannah. *A condição humana.* 13. ed. rev. Tradução: Roberto Raposo. Revisão: Adriano Corrêa. Rio de Janeiro: Forense universitária.2020.

_____, Hannah. Autoridade no século XX. In: *Pensar sem o corrimão: compreender 1953-1975.* Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2021.

_____, Hannah. Entrevista com Roger Erreira. In.*: Pensar sem o corrimão: compreender 1953-1975*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2021.

_____, Hannah. *O que é política?* 15. ed. rev. Tradução: Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand.2021.

_____, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

ATEM, Maria Luiza Brandão Moritz. Contratos Administrativos: A Necessidade de Licitação nos Programas de Adoção de Praças. IN: *Revista de Artigos Científicos dos Alunos da EMERJ*. V.6 N.2 2014. Disponível em: < https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2014/direito_administrativo/direito_administrativo.html>. Acesso em 29 out. 22.

AVERHILL, Marilyn. Law. in; FRODERMAN, Robert (et. al*). Oxford Handbook of Interdisciplinarity*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 522-535

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o supremo tribunal federal e o governo da maioria. In*: Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/a rticle/view/3180>. Acesso em: 17 ago. 2021.

_____, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. In.*: A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Luís Roberto Barroso (organizador). 2ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*: limites e possibilidades da Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

_____, Luiz Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 52.
BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

BENHABIB, Seyla. Models of Public Space Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas In:*Situating the self: Gender, community and postmodernism in contemporary ethics*. New York: Routledge, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitismidade. São Paulo: Malheiros, 2001.
BONIZZATO, Luigi. *Propriedade Urbana Privada e Direitos Sociais*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

BRAGA FILHO, José Valdir Teixeira. A teia de relações humanas e a formação do mundo comum: a pluralidade na filosofia política de Hannah Arendt. In.: *Kínesis: Revista de Estudos dos Pós-Graduandos em Filosofia*. 2020.v12n32.p90-101

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional.* 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 set. 2021.

_____. *Constituição Federal de 1891*. Artigo 72, §8º. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm >.Acesso em: 16 de set 2022.

_____. *Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 16 ago. 21.

_____. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm >. Acesso em 12 de agosto de 2022.

_____. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.* Disponível em: <https://biblioteca.ibge. gov.br/index.php/biblioteca-catálogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso em: 25 mai. 2021.

_____. *Lei 9784/99*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 26 out 22.

_____.. *Lei do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em 28 out. 22.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas.* São Paulo: Saraiva, 2002.

_____, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____., Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In.: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. Maria Paula Dallari; PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, maio/ago 2021.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Revista Novos Estudo*s. São Paulo: CEBRAP, n.° 47,1997, pp. 155-176.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. In. *Estatuto da cidade:* comentários a lei federal 10.257/2001. Org. Adilson Abreu Dallari; Sergio Ferraz. São Paulo: Malheiros, 2006.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARDOSO JR, Nerione. *Hannah Arendt e o declínio da esfera pública.* 2ª Ed. Brasília: Senado federal, secretaria especial de editorações, 2007.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para Amadores*. Curitiba: Travessa dos Editores. 2ª. Ed. 2004, p. 133/199;

CORREIA, Adriano. Apresentação à nova edição brasileira de *A condição humana*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 33ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIAS, Thiago. *Totalitarismo, tempo e ação: uma leitura de A condição humana de Hannah Arendt.* 2018. 190 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia, São Paulo, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009. *[e-book]*

FARIA, Débora Raquel. *Sem descanso*: Arquitetura hostil e controle do espaço público no centro de Curitiba. Orientador: Prof. Dr. Alessandro Filla Rosaneli. 180f. Dissertação (Mestrado), em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: < https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/trabalhoConclusaoWS?idpessoal=59117&idprograma=40001016104P3&anobase=2020&idtc=33>. Acesso em: 21 out. 22

FEDOZZI, Luciano. Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto-demostración y desconstrucción del modelo. In: CARRION, M. Fernando; PONCE, S. Paúl. (coord.*) El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*. 5ª Avenida, Quito, 2015.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. O bem ambiental criado pela Constituição Federal de 1988 como terceiro gênero de bem, a contribuição dada pela doutrina italiana e a posição do Supremo Tribunal Federal em face do HC 89.878/2010. In.: *Revista de Direito Ambiental e Sociedade*.v.1. nº1. Caxias do Sul:Educs, 2011

_____. Celso. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. *14. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013*[*e-book*].

FONTES, Francisco Lucas de Lima; MENEZES, Monique; LAVOR, Leopoldina e outros. Da democracia participativa à desdemocratização no Brasil: instituições de participação em crise. In.: *Research, Society and Development*, [S. l.] , v. 11, n. 5, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i5.28534. Disponível em: https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/28534. Acesso em: 13 set. 2022

GARGARELA, Roberto. *As Teorias Depois de Rawls: um breve manual de filosofia política.* São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

GEHL, Jan. *Cidade para pessoas.* Trad. Anita Di Marco. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva,2013.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. Smart cities e direito: conceitos e parâmetros de investigação da governança urbana contemporânea. *Revista de Direito das cidades*, Rio de Janeiro, vol. 08, nº 4., p.1362 - 1380, 2016.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã.* 4ª. ed. Trad.: Maria Alice Junqueira Bastos; Pérola de Carvalho; Anita Guimarães. São Paulo: Perspectiva

HANSEN, Pelle Guldborg; JESPERSEN, Andreas. Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change. In: Public Policy, European Journal of Risk Regulation, 2013.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço.* Trad.: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume,2005

INSTITUTO PÓLIS. *Cartilha reforma urbana já*. Organizadoras: Stacy Torres e Isabel Ginters. São Paulo: Instituto Pólis, 2016. Disponível em:< https://polis.org.br/wp content/uploads/2020/03/Cartilha_

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad.: Carlos S. Mendes Rosa. 3ª. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

JACQUIER, Claude. *On relationship beetwen integrated policies for sustainble urban development and urban governance*. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie – 2005, Vol. 96, No. 4, p. 363–376.

KLEIN, Julie Thompson. A Taxonomy of Interdisciplinarity. In: FRODERMAN, Robert (et. al). *Oxford Handbook of Interdisciplinarity*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 15-30

LAREDO, Roberta. Gestão compartilhada na manutenção dos espaços públicos da cidade: um olhar sobre a subprefeitura de pinheiros em São Paulo In*: Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades,* v. 01, n. 04, 2013, pp. 08-14, Disponível em: < https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/498>. Acesso em 29 out. 22.

LATOUCHE, Serge. Pequeno *Tratado do Decrescimento Sereno*. Trad. Claudia Berliner. 1ªed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LEBRUN, Gérard. *A liberdade segundo Hannah Arendt*. IN: *Passeios ao léu*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LIMA, Jéssica; SOUSA, Wesley. A crítica marxista ao conceito de trabalho em Hannah Arendt. *Contextura.* Belo Horizonte, nº. 14, 2019, p. 7-20.

LOPES, Grazielle Irailma Guimarães. A incorporação de princípios relativos à participação democrática na elaboração dos planos diretores municipais na RMBH. In.:*Cadernos de Arquitetura e Urnanismos*. v.17 n.21. p. 81-101. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/P.2316-1752.2010v17n21p80>. Acesso em: 13 set 2022

LÜCHMANN, Lígia; ROMÃO, Wagner; BORBA, Julian. 30 years of Participatory Budgets in Brazil: the lessons learned. In: Nelson Dias. *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide.* 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. Malheiros: São Paulo, 2013

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil.* Petrópolis: Vozes, 2011

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARQUES, Eduardo. Os capitais do urbano no Brasil. *Revista Novos Estudos Cebrap - Dossiê Capitais do Urbano*. São Paulo, julho de 2016, nº 105.

MENDONÇA, J. G. Planejamento e participação no nível metropolitano: notas a partir da experiência recente da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: Ester Limonad; Edna Ramos Castro. (Org.). *Um novo planejamento no Brasil?* 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, v. 1.

MOTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino. *A função social da posse no código civil.* In_____. Transformações no direito de propriedade privada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MOURA, Emerson Affonso da costa. *A constitucionalização do Direito da Cidade.* Direito da Cidade. Rio de Janeiro, Tomo II, 2015.

MUKAI, Toshio. Impossibilidade jurídica da desafetação legal de bens de uso comum do povo, na ausência de desafetação de fato. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI*, v. 4, n. 15, p. 359-365, 15 dez. 2020. Disponível em:< https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/224>Acesso em: 23 ago. 21.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 1.220 de 12 de abril de 1988* Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/b0805a5ad265eccf032576ac00738922?OpenDocument >. Acesso em 01 set 2022

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana [online].* 2018, v. 10, n. 2 [Acessado 10 Outubro 2022], pp. 322-334. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.AO04>. Epub 19 Fev 2018.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana [online].* 2018, v. 10, n. 2 [Acessado 10 Outubro 2022], pp. 322-334. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.AO04>.

OLIVEIRA, Kelly Chaves de**.** *Percepção ambiental de frequentadores de cinco praças públicas da cidade de São Paulo em relação ao seu uso e função*. Orientadora: Prof. Dr. Ana Paula do Nascimento Lamano-Ferreira. 130f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2015 p. 83. Disponível em: <http://repositorio.uninove.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/896/disserta%c3%a7ao_kelly_2015%20%282%29.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 out. 22.

PALLANTE, Maurizio. *La decrescita felice:* la qualitá della vita non dipende dal pil. Roma: Riuniti, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO.*Site do projeto Adote Rio*. Disponível em:< https://adote.rio/>. Acesso em 30 ago 2022.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e estratégia do desenvolvimento*: elementos de uma sociologia especial da administração. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1966. Cap. 5. (88 p);

RAWLS, John. *O liberalismo político.* Trad. Álvaro de Vita e Luís Carlos Borges. Ed. Ampl. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

_____, John. *Uma Teoria da Justiça.* Brasília: Editora UnB, 1981.
Reforma_urbana.pdf>. Acesso em: 24 set. 21

RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei nº 279/2013*.Disponível em:< http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/6dca763f54e3ff4b03256caa00231311/08a9a34541037d4003257b7900601546?OpenDocument>. Acesso em: 06 set 2022.

_____.. *Projeto de Lei nº 279/2013*.Disponível em:< http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/6dca763f54e3ff4b03256caa00231311/08a9a34541037d4003257b7900601546?OpenDocument>. Acesso em: 06 set 2022.

_____. *Projeto de Lei nº 279/2013*.Disponível em:< http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/6dca763f54e3ff4b03256caa00231311/08a9a34541037d4003257b7900601546?OpenDocument>. Acesso em: 06 set 2022.

RIZZI, Ester; BAMBINA, Gustavo. *Tarefa de Ensinar Direito no Campo das Políticas Públicas*: o desafio de integrar uma comunidade epistêmica interdisciplinar, in: *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 904-925, set./dez. 2019, p. 904-925.

RODRIGUES, Oswaldo Peregrina. Cidadania é Direito. In.:*Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu*. Disponível em: <https://revistadireito.emnuvens.com.br/revistadireito/article/view/18/17 >. Acesso em: 27 jun 22

SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,1993.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana*: Conteúdo, trajetórias e metodologias.1ª.ed. Belo Horizonte: Fórum

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SIQUEIRA, Lucimar Fátima; MARZULO, Eber Pires. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*. 2021, v. 23, n. 50, p. 399-422. Disponível em: <http s://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016>. Acesso em 13 de set 2022.

SOUSA, Rodrigo de. *Reage, Rio: Programa de adoção de áreas públicas ajuda a salvar natureza urbana*. O Globo, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/reage-rio/noticia/2021/11/reage-rio-programa-de-adocao-de-areas-publicas-ajuda-salvar-natureza-urbana-25294598.ghtml>. Acesso em:21 de out 2022

SPECK, Jeff. *Cidade caminhável*. São Paulo: Perspectiva, 2016.

STROM, Elizabeth; DIGAETANO, Alan. Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. In: *Urban Affairs Review*, January 2003. p. 356-395

TILLY, apud FEDOZZI, Luciano. Democratizar a democracia para reconstruir a nação: percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento. In:RIBEIRO, Luiz Cezar (org.). *Reforma urbana e direito à cidade***:** questões, desafios e caminhos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOURA, Emerson Affonso da Costa. A vedação constitucional de usucapião dos bens públicos e a função social da propriedade: da mera detenção ao reconhecimento da posse funcionalizada pelos particulares. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n.3, 2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico de Governança Organizacional*. Disponível em: < https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional]/levantamento-de-governanca/ > Acesso em 18 ago. de 2021.

UIA2021RIO. *CARTA DO RIO*. 27º Congresso Mundial de Arquitetos. Disponível em: https://www.uia2021rio.archi/carta-de-rio-de-janeiro-propuestas-de-uia2021rio-para-la-ciudad-21/. acesso em:10 mai. 22.

VICK, D. Interdisciplinarity and the Discipline of Law. *Journal of Law and Society*, 31(2), 2004, p.163-193

ZWICK, E.; TEIXEIRA, M. P. R.; PEREIRA, J. R.; VILAS BOAS, A. A. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. *Cadernos EBAPE.BR (FGV)*, v. X, p. 1-19, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5264>. Acesso em 07/02/2022.