



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

**MARIANA ALVES CASTOR**

CIDADE EDUCADORA: como o Direito Urbanístico entende uma cidade educadora?

Rio de Janeiro

2021



MARIANA ALVES CASTOR

**CIDADE EDUCADORA:** como o Direito Urbanístico entende uma cidade educadora?

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Escola de Ciências Jurídicas  
da Universidade Federal do Estado do Rio de  
Janeiro, como parte dos requisitos à obtenção  
do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro  
Lopes Domingues

Rio de Janeiro

2021

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

C35

Castor, Mariana Alves

CIDADE EDUCADORA: como o Direito Urbanístico entende uma cidade educadora? / Mariana Alves Castor. -- Rio de Janeiro, 2021.

85

Orientador: Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues.

1. Plano Diretor Participativo. 2. Estatuto da Cidade. 3. Educação. 4. Planejamento urbano. I. Domingues, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes, orient.

MARIANA ALVES CASTOR

**CIDADE EDUCADORA:** como o Direito Urbanístico entende uma cidade educadora?

Data de aprovação:

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues (Orientador)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosângela Maria de Azevedo Gomes  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Debora Lacs Sichel  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

À Isabel, Carlos, meus sobrinhos, irmãos e mães.

## **AGRADECIMENTOS**

Este não é um trabalho individual, porque não aprendemos sem o outro. Por isso agradeço a todos os autores que pesquisei, cujas leituras foram enriquecedoras, verdadeiras conversas entre um parágrafo e outro. Agradeço a todos do Grupo de Pesquisa Poder e Território da Unirio pela amizade e pelos debates que me ampliaram o mundo. Agradeço ao Grupo de Pesquisa Práticas Educativas e Formação de Professores, PGPF-Unirio, e em especial à Professora Dra. Maria Luiza Sússekind por me ensinar a olhar o mundo de forma mais crítica. Agradeço ao meu Professor e Orientador por expor uma área do Direito de forma tão apaixonante e profundamente crítica, por construir uma rede de acolhimento e amizade durante toda a pandemia e isolamento. Agradeço a todos os professores, colegas e familiares.

“A cidade aparece como um todo no qual nenhum desejo é desperdiçado e do qual você faz parte, e, uma vez que aqui se goza tudo o que não se goza em outros lugares, não resta nada além de residir nesse desejo e se satisfazer”

Ítalo Calvino.

CASTOR, Mariana Alves. **Cidade educadora**: como o Direito Urbanístico entende uma cidade que educa? 2021. 85 f. Trabalho de conclusão de curso (graduação em Direito) – Escola de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2022.

## RESUMO

Este trabalho parte da indagação sobre como seria possível interpretar a relação entre Educação e Direito Urbanístico, deparando-se com a crítica ao planejamento urbano que, historicamente, segrega no território grande parte da população mais vulnerável economicamente. Há propostas tentam aliar educação à uma nova forma de planejar a cidade, como na Cidade Educadora. O objetivo deste trabalho é entender essas propostas, ou seja, como o Direito Urbanístico apresenta armas para mitigar as desigualdades espaciais e interferir na qualidade de vida para contribuir no desenvolvimento dos habitantes na cidade ao se alinhar aos princípios da cidade educadora. Para alcançar essa meta, realiza-se revisão da bibliografia de diferentes áreas, dentre elas Sociologia, Educação, Urbanismo e Direito.

Palavras-chave: Plano Diretor Participativo. Estatuto da Cidade. Educação. Planejamento urbano.



CASTOR, Mariana Alves. **Education City**: how does the Urban Planning Law understand an education city? 2021. 85 f. Trabalho de conclusão de curso (graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2022.

### **ABSTRACT**

This work starts from the question about how it would be possible to interpret the relationship between Education and Urban Law, facing the criticism of urban planning that, historically, segregates in the territory a large part of the most economically vulnerable population. There are proposals that try to combine education with a new way of planning the city, as in the Educating City. The objective of this work is to understand these proposals, that is, how Urban Law presents weapons to seek to mitigate spatial inequalities and interfere in the quality of life to contribute to the development of people in the city by aligning with the principles of the educating city. To achieve this goal, a review of the bibliography of different areas is carried out, among them Sociology, Education, Urbanism and Law.

Keywords: Participatory Master Plan. City Statute. Education. Urbanism.

## Lista de Abreviaturas

AICE – Associação Internacional das Cidades Educadoras

CEU – Centro Educacional integrado

CF – Constituição Federal

CIEP – Centro integrado de educação pública

EC – Estatuto da Cidade

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MEC – Ministério da Educação

ONU – Organização das Nações Unidas (UN – *United Nations* em inglês)

OODC – Outorga onerosa do direito de construir

PCU – Plataforma Centros Urbanos

PD – Plano Diretor

PUI – Projeto urbano integrado

UC – Unidade de conservação

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância (*United Nations for Children's Fund* em inglês)

ZEIS – Zonas especial de interesse social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. CIDADE COMO DISPUTA .....</b>	<b>16</b>
<b>3. A RELAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO, DIREITO E CIDADE .....</b>	<b>27</b>
3.1 Educação e Cidade.....	27
Cidade Educadora (Educating City).....	34
<b>Urbanismo Social: da Criminalidade à Educação.....</b>	<b>38</b>
3.3 Direito e Educação.....	43
Cidade amiga da criança (Child Friendly City).....	49
3.4 Gestão Participativa .....	54
<b>4. APROXIMAÇÃO DAS NORMAS URBANISTICAS AOS PRINCIPIOS DA CIDADE EDUCADORA.....</b>	<b>59</b>
4.1 Princípios da cidade educadora e o ordenamento nacional.....	59
4.2 Instrumentos da política urbana e a função educativa da cidade .....	64
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>77</b>

# 1. INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, a população mundial localizada em áreas consideradas urbanas cresceu de forma acentuada. De acordo com o monitoramento das Nações Unidas (UN, 2019, p. 10), no ano de 1959 a população residente em áreas urbanas atingiu a cerca de 1 bilhão de habitantes no mundo. Em 1985, essa quantidade dobrou. Já no início do século XXI, a continuação do crescimento demográfico urbano atingiu 3 bilhões de habitantes em 2002. Em 2015, os centros urbanos contabilizavam cerca de 4 bilhões de habitantes. Segundo as estimativas apresentadas no estudo das Nações Unidas, em 2028 o crescimento urbano deverá chegar a uma população de 5 bilhões de pessoas.

As razões para o crescimento populacional dessas tais áreas são diversas, tais como: migrações para os centros urbanos em busca de oportunidades de emprego e melhores condições na qualidade de vida, crescimento da natalidade, redução das taxas de mortalidade, aumento da expectativa de vida e mudança na classificação de áreas para urbanas e expansão da urbanização (UN, 2019, p. 12).

O Brasil tornou-se um país predominantemente urbano na segunda metade do século XX (IBGE, 2010, p.75). O crescimento populacional urbano saltou de 32.004.817 habitantes em 1960 para 137.755.550, no ano de 2000. Em 2010 a população urbana brasileira era de 160.925.792 habitantes, enquanto a população total contabilizava 190.755.799 habitantes, ou seja, 84,4% da população brasileira vivia em áreas urbanas (IBGE, 2010, p. 46).

O crescimento das cidades implica em desafios para os gestores públicos e dificuldades para os seus habitantes, por exemplo: maiores disputas pela ordenação e planejamento do solo urbano, aumento de demanda dos serviços públicos, combate à poluição, ao desmatamento, à criminalidade e ao preconceito. O crescimento urbano exige mecanismos para regulamentar e planejar caminhos sustentáveis para o seu desenvolvimento. Do contrário, as áreas urbanas podem sofrer agravamentos relacionados às mazelas sociais e ambientais.

Os mecanismos de regulamentação são diversos e podem ser divididos em três grupos (BRASIL, 2013, p. 101): políticas públicas, dispositivos legais para a gestão do

território urbano e planejamento. As políticas públicas, como mecanismos da gestão do território, consistem em programas de governo, balizados juridicamente, e orientam ações públicas e privadas “para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinada” (BUCCI, 2006 apud BRASIL, 2013, p. 113).

Os dispositivos legais da gestão abrangem as normas e os instrumentos jurídicos para a regulamentação da atuação estatal no ordenamento e na gestão urbanística, sendo vinculante também para o setor privado – que deverá construir de acordo com as regras estabelecidas. Esse conjunto normativo e seus instrumentos constituem o Direito Urbanístico (SILVA, 2010, p. 37), o qual constitui uma determinada área do Direito. A finalidade do Direito Urbanístico é estabelecer as condições para o crescimento e expansão da cidade, ou seja, “regular a atividade urbanística, disciplinar a ordenação do território” (SILVA, 2010, p. 38). Além disso, segundo aponta Domingues (2018, p. 59), o direito urbanístico tem objeto próprio, a atividade urbanística, regra o espaço da coletividade, não apenas o direito individual da propriedade, e se guia por “princípios peculiares, que buscam garantir o acesso de todos, das presentes e futuras gerações à cidade”.

O planejamento é o mecanismo principal para o crescimento urbano. É mediante o planejamento que se estabelece o atendimento às demandas sociais da cidade e estipula as áreas e ações a serem priorizadas e a forma pela qual serão desenvolvidas. Por esse motivo, o planejamento conjuga a integração de diversos setores da cidade, para captar melhor da realidade e criar diretrizes para os objetivos traçados. Hoje, o planejamento é elaborado com a participação popular, não restrito ao trabalho de profissionais arquitetos, engenheiros e de outros acadêmicos, por força das normas de direito urbanístico.

A manifestação democrática no planejamento significa construir e fiscalizar a organização do crescimento e do uso do solo urbano e exposição da realidade, das demandas e dos anseios de quem nele habita. Portanto, o planejamento democrático é o meio para lutas sociais instaurarem na agenda urbana e no compromisso governamental a implementação de medidas para efetivar a redução das desigualdades socioespaciais provenientes da disputa pelo território urbano, sob pena da ausência acentuar as desigualdades.

Na desigualdade urbana, as camadas mais vulneráveis são relegadas a áreas com menor acesso às infraestruturas urbanas – como água, saneamento básico, rede elétrica –, com reduzida capacidade de serviços públicos – como escolas e hospitais –, maior dificuldade de mobilidade pela cidade, maior risco de se abrigarem em locais irregulares e com perigo à segurança. A localidade irregular ou desfavorecida que estes grupos habitam pode acarretar diminuição das oportunidades de emprego e da qualidade da saúde.

As raízes da exclusão socioespacial e da marginalização da população mais carente paradoxalmente está na relação entre educação, cidade e direito que se integram no planejamento urbanístico. Não há a crença ingênua em afirmar que esta seja a solução para todas as mazelas sociais; todavia, pensar essa fundamentação contribui para que futuros urbanistas, gestores e população em geral venham a traçar, gerenciar e construir uma cidade um pouco mais crítica, democrática e participativa.

O crescimento das áreas urbanas que ampliam a desigualdade e a exclusão socioespacial é um problema da sociedade a ser enfrentado. Por este motivo, o objetivo deste estudo é compreender como a legislação da política urbana pode articular o planejamento da cidade para uma formação educativa dos habitantes, contribuindo para o exercício da cidadania. Em outras palavras, investiga como o ordenamento pode fomentar a produção e organização territorial alinhado à caracterização de uma cidade educadora. O estudo investiga se o planejamento urbano cria condições para pensar a cidade como cidade educadora e, desta forma, mitigar as desigualdades construídas historicamente e efetivar o direito à cidade.

Pensar como o Direito Urbanístico entende uma cidade educadora, significa:

1. Buscar compreender a contribuição da produção e organização da cidade, no contexto brasileiro, na formação da sociedade urbana;
2. Interpretar quais instrumentos da política urbana de ordenamento do solo pode influenciar na educação dos habitantes.

Assim, este trabalho propõe discutir sobre o papel do Direito Urbanístico como fomento para o desenvolvimento da cidadania e para a criação de uma cidade na qual os habitantes possam usufruir de um espaço saudável para o seu desenvolvimento. Para o desenvolvimento deste trabalho, a metodologia usada baseou-se na revisão

bibliográfica de diferentes áreas, das quais são: Direito, História, Arquitetura, Urbanismo, Sociologia e Pedagogia. A análise do tema também compreende leis, decretos, jurisprudência e doutrina. A pesquisa com dados estatísticos auxilia a embasar argumentos e melhor reproduzir a realidade das cidades.

O percurso argumentativo desta monografia inicia-se, no capítulo 2, pela compreensão do conceito de cidade e sua história como disputa, o que explica a formação da atual exclusão socioespacial dos centros urbanos no Brasil. A formação territorial esclarece que sem moradia e sem educação, aprende-se na cidade a marginalização.

O capítulo 3 é dividido em três partes, na primeira apresenta o caráter inclusivo e participativo do planejamento urbano a partir da Constituição Federal de 1988, atrelado ao papel da educação, cidadã e crítica. A conquista da participação decorre da reivindicação por moradias e a mobilização popular se torna arma educativa para a construção da cidade, inclusive para manutenção de ocupações e processos de manifestações por direito à cidade. O capítulo apresenta o conceito de cidade educadora e trata brevemente do conceito de urbanismos social, usado como tática educativa para reduzir a criminalidade. O conceito é usado no Brasil, contraditoriamente, ao lado de estratégias hostis. A segunda parte apresenta a importância dos equipamentos públicos para possibilitar espaços de educação e, nessa linha, apresenta o conceito de cidade amiga da criança, cujo urbanismo se preocupa com o desenvolvimento dos jovens no espaço público. A terceira parte trata da gestão democrática como espaço educativo por excelência, local para participação, diálogo e informação.

O capítulo 4 objetiva interpretar quais instrumentos do planejamento urbano e princípios constitucionais podem incorporar ou contribuir para uma função educadora da cidade, apesar de este não ser o foco da legislação.

Por fim, o capítulo 5 apresenta uma reflexão crítica do uso político desses instrumentos aos interesses privados e a relevância das cidades educadoras.

## 2. CIDADE COMO DISPUTA

Inicialmente este trabalho debruça sobre o questionamento de como é possível entender a cidade no Brasil. Busca-se com esse esclarecimento compreender a paisagem urbana atual. A cidade no Brasil “promove a aproximação entre os cidadãos e entre estes e o Governo<sup>1</sup>”? A cidade é “local propício ao exercício da democracia e da cidadania”?

O conceito de cidade carrega elementos essenciais para seu significado: aglomeração, lugar de troca e da administração pública (LENCIONI, 2008). Por estes elementos, entende-se que a cidade é gerida por uma autoridade, o Estado, para ordenar o conjunto de seus habitantes que se aproximam para a realização de trocas comerciais, de serviços, culturais. De acordo com os princípios contemporâneos do urbanismo estabelecidos por Ascher (2010), depreende-se que há uma interdependência entre os habitantes que caracteriza a cidade como espaço de troca devido à divisão do trabalho. Uma vez que cada homem contribui de forma diferente com seu trabalho, agrupados eles realizam trocas diversas que se destinam desde a suprir suas necessidades de alimentação, segurança, utensílios à trocas simbólicas, como trocas culturais e religiosas (ASCHER, 2010, p.19). Pode-se inferir deste conceito que a sociedade é composta pela desigualdade, porque é a partir do desempenho diversificado do trabalho que a sociedade se completa para suprir as demandas e a sobrevivência do homem.

Adicionalmente Rolnik (1988) concebe o conceito de cidade sob três características: aglomeração, narração e disputa. Desde seu surgimento, as cidades são aglomerações humanas que se expandem conforme o crescimento populacional (como natalidade) e atraem os habitantes; seja pela permanência do homem em agrupamento, seja pela recepção de imigrantes. A cidade se forma por essa força de atração de convivência coletiva, que Rolnik compara a um ímã. Aglomerados, os homens constroem o seu lugar de habitação, geração após geração, deixando materializado no espaço da cidade os vestígios que caracterizam cada momento histórico do grupo.

---

<sup>1</sup> Domingues inicia sua tese afirmando “A cidade é o local propício ao exercício da democracia e cidadania por promover a aproximação entre os cidadãos e entre estes e o Governo” (DOMINGUES, 2009, p.12).



O nível de técnica de arquitetura e de conhecimento para a escolha dos materiais, os padrões culturais e estéticos que guiam os traçados das construções, as funcionalidades empregadas nos espaços, todos esses são elementos que impregnam no lugar as referências de um momento histórico e cultural vivenciado pelo grupo. Estas características narram a história do uso do espaço pela reunião dos homens que ali estiveram. A reunião em vida coletiva registrada no espaço implica em entender que a cidade narra a história da diversidade de homens que dividem um espaço em comum.

Dizer que a cidade é um aglomerado é dizer que ela é o espaço da reunião de homens em uma vida coletiva, ou seja, em sociedade. A vida coletiva em um espaço delimitado implica em dividir a terra. Esta divisão gera as disputas entre os homens pela ocupação do território e disputas pelo controle das decisões de como usar a terra e por quem (ROLNIK, 1988, p. 24). Por isso, a cidade é concebida como disputa. Os homens com maior força conseguem estabelecer o seu domínio no espaço e subjagam aqueles mais fracos nessa relação de poder. A manutenção da propriedade territorial é estabelecida com normas impostas pelo grupo dominante que decidem a destinação da terra.

As categorias propostas por Rolnik para definir o conceito de cidades – aglomeração, narração e disputa – podem ser utilizadas para entender a composição da realidade urbana brasileira. Essa aproximação capacita a compreensão da formação urbana no Brasil e explica por que as camadas populares apresentam dificuldades em usufruir a cidade e participar de sua gestão.

No Brasil, a faceta da cidade como aglomeração significa a formação diversificada da sociedade. As cidades brasileiras são aglomerados compostos pela mistura histórica de índios nativos, negros africanos, colonizadores europeus e imigrantes. A formação dos primeiros aglomerados no Brasil ocorre a partir da chegada do europeu nas terras indígenas. Estes aglomerados foram aldeamentos construídos pelos padres europeus para catequisar os índios (ROSADA, 2014) e povoações estabelecidas pelo governo português a partir do sistema de grandes faixas territoriais, as capitânicas hereditárias, concedidas para colonizar a terra. A partir das frações dessas capitânicas, chamadas de sesmarias, bem como a partir de rotas da exploração da terra, a aglomeração densificava os povoados que passavam a ser considerados como vilas. Todavia o surgimento mais

comum de vilas era a partir da construção de capelas em terras de sesmeiros. (FRIDMAN, 2011) que atraíam a construção de moradias de trabalhadores para o entorno da igreja (SALGADO, 2017). A capela atraía também a construção de edificações que representavam o poder do governo colonial: a Cadeia, a Câmara e o Pelourinho (CALDEIRA, 2007, p.83).

O Pelourinho era o local de castigos públicos a criminosos, principalmente à escravos. As cidades educavam os escravos pela intimidação do Pelourinho através do açoite no espaço público como castigo exemplar (SANTOS, 2016). Nas palavras de Lara (2000, p. 15) “Suas ruas e praças constituíam cenários importantes em diversos espetáculos de reafirmação do poder local e metropolitano”. Desta forma, pode-se afirmar que o Pelourinho simbolizou a cidade como disputa porque é o símbolo de poder do governo que sujeita outros habitantes ao seu comando. Ele representou a dominação de um grupo social que escravizou outros, os negros africanos e os índios. Ademais, o Pelourinho serviu de ponto central para a definição do raio da área considerada como centro da cidade, registrado em documento chamado Termo de Declaração de Rocio (SALGADO, 2017).

A dominação escravista construiu as primeiras cidades com a exploração dos negros africanos. Com o trabalho escravo dos negros, os moradores brancos satisfaziam as ausências da infraestrutura nas vilas. De acordo com o registro de Reis Filho (2000, p. 28), a ausência de uma adequada infraestrutura de saneamento e água era suprida pelos escravos que retiravam os dejetos armazenados nas casas e voltavam carregando a água limpa captada de rios e, posteriormente com a canalização, dos chafarizes e bebedouros públicos. A insalubridade das casas urbanas<sup>2</sup> causava mau odor, atração de vetores, epidemias e poluição, mas a maior parte da elite, na época colonial e imperial,

---

<sup>2</sup> A arquitetura comum das casas eram salas de visita de frente para a rua, quartos sem ventilação nem iluminação (alcovas) e cozinha nos fundos para a permanência das mulheres, os jardins nas frentes das casas só surgem no século XIX. Era comum guardarem os dejetos para o escravo depois recolher (REIS FILHO, 2000, p. 22-24). A insalubridade das casas urbanas desencadeará as reformas urbanas de cunho sanitaria no início do século XX. Apesar de insuficiente, a rede de esgotos da capital do Império foi iniciada em 1857 e concluída em 1864. A guisa de curiosidade, o Palácio da Quinta da Boa Vista não tinha banheiro. Disponível em <http://multirio.rio.rj.gov.br/index.php/estude/historia-do-brasil/rio-de-janeiro/50-a-cidade-do-rio-de-janeiro-sob-a-%C3%B3rbita-de-portugal/2438-o-abastecimento-de-agua-na-cidade-do-rio-de-janeiro-nos-seculos-xvi-e-xii> Acesso em 30.01.2022.

era agrária (assim como a maior parte da população) e vivia em chácaras e fazendas afastadas umas das outras, próximas a rios e com poços artesanais (REIS FILHO, 2000).

A conquista de uma terra na cidade colonial era diferente da aquisição do espaço na cidade a partir do Império. A disputa por terras no início da história brasileira tinha a Coroa Portuguesa como única dona das terras, assim proclamada por meio das batalhas com os indígenas. Importante destacar que no sistema colonial de uso da terra, os colonos a habitavam por meio de posse, adquirida por concessão do governo português (capitanias) ou pelo governo local (sesmarias). Nos espaços urbanos, os terrenos para a construção de novas casas eram doados pela Câmara por solicitação do habitante (ROLNIK, 1997, p. 21 e SALGADO, 2017). A posse não formalizada, ou seja, a simples ocupação da terra sem a autorização de uma autoridade, também ocorria, mas era tolerada. Por este motivo, Rolnik (1997, p.22) assinalou que este foi o início da apropriação formal e informal da terra.

A mudança na forma de aquisição da terra advém com o fim do sistema de capitanias. A aquisição da terra no Brasil imperial é disciplinada pela compra e venda, conforme a Lei n.º. 601 de 18.09.1850, Lei de Terras, o que torna a terra uma reserva financeira e recurso patrimonial para empréstimos. Desta forma, a comprovação das demarcações dos limites da propriedade influencia no cálculo de seu valor. A proteção da riqueza na forma de terras é regulamentada pelo Decreto n.º. 118, de 30.01.1854, e é controlada por registro com a Lei n.º. 840, de 23.03.1855 (VIEIRA, 2009), perpetuando a estrutura latifundiária. Em 1864 é criado o Registro de Imóveis para anotar as transferências de propriedade, pela Lei n.º 1.237 de 24.09.1864 regulado pelo Decreto n.º 3.453 de 1865. A partir de então a posse por ocupação torna-se ilegal e “a terra se torna mercadoria” (ROLNIK, 1997, p. 25).

Para os negros e as camadas carentes de trabalhadores, a propriedade da terra se tornou inacessível legalmente (ROLNIK, 1997). Clandestinamente os negros criam seus territórios, os quilombos, escondidos no meio de áreas isoladas como refúgio para africanos e indígenas fugidos da condição escrava (SCHWARTZ, 1987). Os quilombos se tornaram importante território de disputa dos negros, fortalezas da cultura e da resistência africana.

Além da exclusão ao acesso à terra, a maior parte da população era excluída da educação, o que contribuiu para a manutenção da dominação escravocrata. A Constituição Imperial de 1824, trazia o respaldo jurídico para universalizar a educação<sup>3</sup> ao torná-la gratuita para o *cidadão brasileiro*, excluindo escravos e imigrantes que formavam a maior parcela da população. A Lei de 15 de outubro de 1827 determinou a criação de escolas em cidades e vilas populosas, em uma sociedade predominantemente rural. Até mesmo as crianças das Vilas alegavam impossibilidade de frequentarem as aulas, devido a difícil mobilidade para chegarem até à escola e a falta de condições para sobrevivência, o que as obrigava a trabalharem desde cedo (VEIGA. 2008).

Ao descrever o desenvolvimento da educação no Império, Veiga (2008, p. 506) aponta como os mais vulneráveis, negros e mestiços sem distinção, foram tratados como grupo inferior à elite e limitados a uma escola pública disciplinadora e intimidatória, a serviço da manutenção da ordem e da propriedade territorial:

Os governantes brasileiros viram na sua adoção [do método escolar] uma estratégia poderosa para o desenvolvimento do espírito nacional, inculcando, para além do aprendizado mecânico da leitura, da escrita e das noções de aritmética, **as noções de hierarquia social, de disciplina, de ordem, e principalmente de obediência às instituições e às autoridades nacionais**. A solidificação do Estado dependia, em muito, da manutenção territorial e da universalização das idéias de propriedade e da manutenção da estrutura social. Para isso, muito esforço das elites governantes foi concentrado no combate aos roubos, aos saques, contra a ociosidade, impedindo a guerra contra os ricos e evitando, assim, o perigo social concentrado não só nas revoltas de escravos, mas também no seio da população livre e pobre. (NEVES, 2003, p. 257) grifo nosso

Segundo dados do IBGE, em 1890, a população negra era de 2.097.426 habitantes, concentrados principalmente na região sudeste. Negros e pardos somavam 56% da população total neste ano (IBGE, 2007). Por estes dados é possível se comprovar que mais da metade da população era subjugada na relação de disputa com a elite branca que controlava as cidades. Por subjugada entende-se a perpetuação de relações sociais de dominação e condições desfavoráveis que dificultam uma disputa

---

<sup>3</sup> CF/1824. Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

equilibrada pela cidade, ou seja, imposição de obstáculos que se impõem e restringem a qualidade de vida nas cidades.

Os obstáculos da população negra se evidenciam na condição de escravo e de liberto também. A Abolição dos escravos, em 1888, espoliou os negros das senzalas, desobrigando os senhores escravistas com os cuidados e indenizações à essa população depois de liberta (FERNANDES, 2008). Sequer o Estado prestou assistência habitacional ou preparo formativo para as novas relações de trabalho e de sobrevivência na sociedade (FAUSTO, 2006), pelo contrário, a cor da pele foi tratada com preconceito e repressão do poder estatal (CHALHOUB, 1996).

O racismo era encontrado nas formas simbólicas para “colocar o negro no lugar dele” com representações do negro e do mestiço como: ser com pouca inteligência, que cultiva religião primitiva, entre outras perversidades que ocultavam e dificultavam a ascensão social e o reconhecimento de mérito da população negra (MULLER, 2016, p. 8). O preconceito estava materializado na forma de suas moradias na cidade, as residências coletivas e precárias que lembravam as senzalas, de tal forma que a demolição destes lugares poderia representar formas de apagar os movimentos sociais negros (CHALHOUB, 1996, p. 26). O racismo culminará, na primeira metade do século XX, na política de estímulo ao embranquecimento da população, o que significa a atuação governamental em tentar apagar o povo negro da sociedade brasileira. A Constituição Federal de 1934, art. 138, incumbirá a todos os níveis de governo estimular a educação eugênica.

Verifica-se a repressão estatal por meio da polícia e das remoções – ambas são formas de retirar o negro da cidade. A repressão policial pode ser entendida como consequência do estereótipo do negro e pobre como “classe perigosa” (CHALHOUB, 1996). Criminaliza-se até o perambular pela cidade em ociosidade (vadiagem). As remoções são os despejos realizados pelo governo que expulsam esse grupo de suas moradias na cidade. As moradias precárias e as conquistadas na informalidade são alvos de políticas de demolição no início do século XX.

O discurso para justificar o domínio dos rumos do espaço urbano caracterizou a moradia precária dos pobres como doença. A Reforma Pereira Passos demoliu os cortiços no centro da cidade do Rio de Janeiro, justificando que a moradia coletiva e

precária era a causa de epidemias. No contexto da época, a área urbana passou a abrigar a elite do país, cujo poder político era manifesto na imposição de planejar a cidade para o desenvolvimento de seu progresso (VILLAÇA, 1999). O objetivo era modernizar a aparência da cidade segundo o modelo parisiense do urbanismo realizado por HAUSSMANN. A demolição dos cortiços deu lugar ao alargamento das vias, arborização e novas construções. O que nos faz concluir que os cortiços eram obstáculos a esse modelo e por isso foram demolidos.

Todavia, a política de demolições teve efeito reverso porque ao tentar excluir a moradia popular do centro urbano resultou em consolidar uma forma alternativa para o pobre habitar a cidade: a favela (TERRA et al, 2019). Primeiro devido ao contingente pobre e desabrigado. Depois pela omissão (ou consentimento) do Estado com a construção de barracões nos morros (VAZ; JACQUES, 2003, p. 264), segundo pelas exigências das formas de construções legalizadas que tornavam o processo inviável mesmo em subúrbios (TERRA et al, 2019, p. 350). A historiografia considera o Morro da Providência na cidade do Rio de Janeiro como a primeira favela do Brasil. O local foi formado pelos desabrigados da demolição do Cortiço Cabeça de Porco, cerca de 2 mil pessoas, e pelos ex-combatentes da Guerra de Canudos, que retornaram à cidade para aguardar o pagamento do soldo pelos serviços prestados na guerra.

O tratamento do Estado para as moradias irregulares na cidade era pendular, entre remoções e momentos de tranquilidade: omissão ou melhorias pontuais de governos populistas quando as favelas eram consideradas celeiro de votos (VAZ; JACQUES, 2003). A política de remoção das famílias das favelas realojadas em áreas distantes na periferia não resolvia o problema de moradia popular, na verdade eram formas de expulsar os pobres da cidade (VAZ; JACQUES, 2003, p. 267-268) e destruir mapas afetivos criados nas vielas irregulares.

As camadas pobres foram excluídas urbanisticamente: sem moradias e sem dados estatísticos sobre sua presença e forma de habitar na cidade (MARICATO, 2013, p. 122). A ausência de construções de moradia que atendessem efetivamente a demanda do crescimento da classe operária perdurou durante o século XX. Ações do governo, como a criação do Banco Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação durante o período militar não solucionou a moradia das classes mais pobres,

mas “atendeu mais às camadas de renda média e ao capital imobiliário (promotores, construtores, financiadores)” (MARICATO, 2002, p. 3).

A exclusão espacial dos mais carentes era paralela à exclusão de direitos, a exemplo da exclusão de eleitor analfabeto. A grande quantidade de analfabetos era excluída de votar na República<sup>4</sup>. A conquista desse direito adveio somente com a Emenda Constitucional nº 25, em 1985 – quando alterou o art. 74 da Constituição de 1967 e foi mantida na Carta posterior. Em 1920, a taxa de analfabetismo era alta, 65% da população acima de 15 anos (INEP, 1997, p. 6). Em 1932, o movimento Escola Nova formulou o Manifesto dos Pioneiros, assinado por Anísio Teixeira, Cecília Meireles, entre outros, para expor a defesa da universalização do ensino laico com acesso gratuito. Para eles, esta seria a solução para o país conquistar o progresso. O analfabetismo reduziu para menos da maioria da população a partir de 1960, quando a taxa foi de 39,70%.

Outro campo de exclusão da participação popular era o planejamento urbano. Os planos técnicos e academicistas definiam as funções e o desenho da cidade, seguidas por projetos e ações governamentais *top-down* (VILLAÇA, 1999). O planejamento do urbanismo modernista ignorava as demandas da realidade e da população para impor funções à cidade segundo a lógica do capitalismo burguês, que prefere automóveis, e indústrias ao invés da circulação de pessoas, por se preocupar mais cidades com “ruas para acomodar um número sempre crescente de automóveis quando eles não estão sendo usados” (JACOBS, 2011, p. 235) do que acomodar as pessoas sem carro.

Os centros urbanos não apresentaram estruturas nem políticas para acomodar o fluxo migratório do êxodo rural que buscou na cidade a oportunidade de emprego com o desenvolvimento da industrialização do período militar. Em 1960 o Brasil era predominantemente rural, com 45,08% da população habitando a área urbana. Mas a condição mudou em 1970, quando a população urbana passou para 55,98% (IBGE,

---

<sup>4</sup> A Lei Saraiva, Decreto Imperial nº 3.029 de 09.01.1881, art. 6, § 4º assinalou a necessidade de assinatura para o alistamento eleitoral, facultando a assinatura por um procurador para o analfabeto. Posteriormente o Decreto nº 6 de 19.11.1889 condicionou o voto a ser alfabetizado: “Art. 1º Consideram-se eleitores, para as camaras geraes, provinciaes e municipaes, todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e politicos, que souberem ler e escrever”. A norma foi reafirmada no Decreto nº 200-A de 08.02.1890: “Art. 4º São eleitores, e teem voto nas eleições: I. Todos os cidadãos brasileiros natos, no gozo de seus direitos civis e politicos, que souberem ler e escrever”. A proibição foi textual nas Constituições: no art. 142, §3º na CF/1967; no art. 132, I, na CF/1946 e no art. 70, §1º, na CF/1891.

2011). O resultado foi o aumento da moradia irregular pelas cidades, a expansão das favelas e a precariedade da habitação urbana.

Quando até a classe média começou a ser excluída da cidade com a perda de condições de acesso à moradia, devido ao empobrecimento com a crise do petróleo e a crise política do regime militar, a insatisfação efervesceu a luta por direitos, civis e por moradia. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana conquistou voz para as reivindicações por moradia, bem como luta por participação popular para elaboração, implementação e gestão das políticas de desenvolvimento urbano (SAULE Jr; UZZO, 2017), assim como maior transparência e publicidade da política urbana. A reivindicação era por cidades mais democráticas, para atender a população de forma mais inclusiva e cidadã, a fim de reduzir as exclusões socioespaciais.

O tratamento à propriedade e à moradia mudam na Constituição de 1988. A resignificação da instituição da propriedade impõe uma nova forma de habitar na cidade, conforme defendeu o Movimento pela Reforma Urbana. O direito à propriedade urbana perde o caráter abrangente de domínio absoluto para ser condicionado ao desempenho de uma função social. O que significa dizer que a propriedade urbana não pode ser mera reserva de patrimônio financeiro, especulando um imóvel não utilizado. A não utilização efetiva do imóvel não contribui para a sociedade democrática, que disputa o espaço da cidade e apresenta elevada demanda por moradia. A propriedade urbana não destinada a cumprir a função social, definida segundo as leis municipais, é passível de desapropriação, por força do texto constitucional.

Outra mudança no cenário urbano é a forma de produção do capital pelo mercado imobiliário. O setor de serviços cresce e avança a flexibilização da produção industrial, dada a revolução das tecnologias da informação e comunicação. Desta forma, os critérios de escolha para o local da produção e da aplicação da renda de investimento é mais abrangente e diversificado. A cidade, em resposta, busca novas formas de atrair esse capital, cuja captação está em disputa com outras cidades, em uma “guerra dos lugares” (ROLNIK, 2015).



Atrair o capital financeiro não significa atrair novos moradores. Os empreendimentos na cidade se tornam títulos de crédito imobiliário<sup>5</sup> ou cota de fundo de investimento imobiliário<sup>6</sup>, cuja circulação no mercado de capitais se valoriza como expectativa futura. Com este objetivo de captação, o planejamento da cidade passa a ser colonizado pelo capital (ROLNIL, 2015). O morador sem capital continua segregado com novas formas de remoções, como o programa Minha Casa Minha Vida que constrói habitações distantes em locais com menor valor imobiliário, menor oferta de equipamentos urbanos e maior deslocamento para os centros da cidade, conforme afirma Rolnik (2021, p 288-293).

A exclusão se tornou questão mortal com a pandemia do século XXI no Brasil. A epidemia de covid-19 se espalhou das elites para as camadas populares, invertendo o cenário do século XIX. A covid-19 mostrou a ausência da efetividade do direito à cidade. A falta de água e de esgoto em um momento que se exigia lavar as mãos para evitar contaminações. Falta de moradia ainda é um enorme problema para as camadas populares, com famílias numerosas em instalações precárias. A medida de proteção de distanciamento social só era possível para camadas mais privilegiadas, que habitam casas com menos moradores, gozando do conforto de suas casas, sítios e chácaras.

Diante do exposto, conclui-se deste capítulo que as camadas populares apresentam dificuldades em usufruir a cidade e participar de sua gestão porque sofreram historicamente um processo de segregação espacial, de forma que a moradia irregular foi a forma viável de habitar a cidade. Desde a formação inicial dos povoados, impôs-se uma disputa desequilibrada com o domínio europeu que dizimou índios e escravizou os negros. No território essa disputa foi marcada pela dificuldade de aquisição da terra, devido a cidade ser disputada por grupos com maior poder aquisitivo. O fato de a cidade ser como um ímã é constatado no crescimento populacional dos centros urbanos, que inflam ainda mais a demanda por moradia popular e agravam a exclusão socioespacial. Nesse sentido, a maior parte de população, constituída pelas classes com menor renda,

---

<sup>5</sup> Letra de crédito imobiliário (o banco recebe o valor do dinheiro investido e o redireciona para o mercado imobiliário), certificado de recebíveis imobiliários (empresas captam o valor da venda de pagamento futuro para repassarem para obras no setor imobiliário), letra hipotecária, letra imobiliária garantida.

<sup>6</sup> Reunião de investidores que aplicam seu dinheiro no setor imobiliário.

são os mais desfavorecidos de acesso à cidade, resultando em segregação espacial e exclusão da gestão urbana.

Na paisagem urbana atual, entende-se como verdadeiro afirmar que a cidade promove a aproximação entre os cidadãos, porque cidade é aglomeração. Ela pode ser entendida como local para o exercício da democracia porque a cidade é disputa, uma disputa espacial que se dá no planejamento política e nas normas urbanísticas construídas no Estado democrático. Nesse sentido aproxima os habitantes e estes ao Governo para a disputa política do espaço da cidade e sua organização. Este problema da disputa pelo espaço da cidade deverá ser encarado no planejamento urbano da cidade e exige o compromisso por meios mais inclusivos e participativos, a fim de mitigar as disparidades socioespaciais.

Compreende-se que as alternativas à lógica excludente, pode ser se armar dentro desse jogo de disputas pelo espaço urbano; apropriando-se de instrumentos que possibilitem maior participação democrática e fiscalização do governo. O que faz da cidade o local propício à cidadania. Mas se apropriar dos mecanismos políticos e jurídicos exige aprender a lidar com eles, o que torna importante entender o que pode ser uma cidade educadora, a ser explicado no capítulo a seguir.

### **3. A RELAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO, DIREITO E CIDADE**

#### **3.1 Educação e Cidade**

Após percorrer a formação territorial do Brasil apresentada no capítulo anterior como um processo excludente de participação, impõe-se a necessidade de compreender uma forma diferente de olhar a cidade. Este novo ponto de vista sobre a construção e a organização da cidade regem-se por características que partem da educação para chegar às garantias de direitos urbanísticos para uma cidade menos excludente.

É importante entender que a Educação ocorre não apenas na escola (BERNET, 1999, p. 207). Ela ocorre em uma multiplicidade de ambientes, como o espaço da família, da escola, do bairro, da cidade. O ambiente impõe papéis sociais, condiciona atitudes e desafios a serem aprendidos para a convivência em sociedade e proporciona a interpretação do seu espaço concreto. A educação que ocorre nos espaços escolares e universitários é denominada formal ou educação em sentido restrito. Caso a educação ocorra em cursos, palestras e eventos educativos, classifica-se de não-formal. A educação em sentido amplo é chamada de informal, representa a experiência formativa do cotidiano em aprender o mundo vivendo-o, é a assimilação de cultura e conhecimentos que acontece na socialização e na comunicação ao longo da vida (BERNET, 1999, p. 19). Portanto, entende-se que educação é aprender a realidade crítica com o exercício (ou com a reivindicação) de direitos e deveres, sem se restringir ao campo do ensino escolar.

Esta concepção de educação ampla é defendida por Paulo Freire, “de tal maneira que os sujeitos assumam uma postura crítica e criativa frente ao mundo do qual fazem parte, no intuito de que sejam capazes de se perceberem como sujeitos capacitados a escolhas e decisões” (FREITAS, FREITAS, 2008, p. 367). Este entendimento é reconhecido pela UNESCO (BEITER, 2005, p.19) e pela Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 9.394, de 20.12.1996, quando afirma o caráter amplo e integral da educação:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

De acordo com a Constituição Federal, art. 205, o objetivo primordial da educação é a formação e o desenvolvimento pleno do indivíduo para participar da sociedade. A educação deve permitir ao indivíduo uma compreensão do mundo que o cerca ao se apropriar da cultura e dos saberes existentes e capacitá-lo para a vida em coletividade, ou seja, para exercer a cidadania e o trabalho. Esta interpretação coaduna com a filosofia de Paulo Freire, para quem a educação é condição para “mudança do ser humano e de seu próprio contexto/realidade [...] havendo o comprometimento com constantes mudanças sociais” (SOUZA et al, 2000).

Exercer a cidadania, trazida pela Constituição Federal, não significa apenas pertencer a um local e gozar de seus direitos civis e sociais, mas se reveste também do poder político de participação na sociedade e, portanto, em assumir deveres e direitos. O conceito de cidadania é uma construção histórica e por isso mudou ao longo do tempo e conforme os autores. Todavia, cidadania sempre esteve relacionada a poder usufruir liberdade em um lugar. Na Grécia, a liberdade de participar das decisões da *pólis*. Na cidadania no século XVIII, tratava-se da liberdade individual contra o Estado e, no século XIX, da liberdade de participação política. No século XX a cidadania incorpora os direitos sociais e expressa a liberdade de condições adequadas de vida (COSTA; IANNI, 2018).

Deste modo, podemos inferir que aprender os mecanismos para exercer a cidadania é aprender a reivindicar e exercer direitos, deveres e participar na gestão e organização da cidade.

Mesmo quando esse discurso se modificou num sentido mais “político” e menos “social”, quer dizer, uma cidadania agora compreendida como a participação ativa dos indivíduos nas decisões pertinentes à sua vida cotidiana, esta não deixou de ser uma reivindicação que situava o político na precedência do social: participar de decisões públicas significa obter direitos e assumir deveres, solicitar ou assegurar certas condições de vida minimamente civilizadas. (BRASIL, 2013, p.18)

A educação voltada para a cidadania, portanto, representa a possibilidade de combater o analfabetismo urbanístico. Maricato (2002) explica que esse analfabetismo é o desconhecimento do uso do solo e sua organização, em especial na extensão da segregação espacial sofrida pelas comunidades carentes, realidade ignorada inclusive nos dados do governo. Por este motivo, pode-se afirmar que é necessário a cidade educar para ser o espaço da cidadania. Isto significa aprender a partir da realidade e dar

visibilidade a ela para lutar por direitos e cobrar os deveres do Estado para a construção das cidades. É observar as tensões de disputa e dominação pelo espaço, se apropriar dos mecanismos jurídicos disponíveis e por eles participar do planejamento territorial.

Para erradicar o analfabetismo urbanístico seja na chamada sociedade civil, seja entre técnicos e administradores é preciso resgatar o tema do estreito círculo dos urbanistas e ampliar o vocabulário para além do hermético “urbanês”. É preciso evidenciar, para as camadas populares, as estratégias das classes sociais na produção e ocupação do espaço, ou seja, nada aí é natural ou fruto do acaso. Junto aos técnicos (especialmente junto aos economistas) e políticos é preciso evidenciar o alto custo que decorre da irracionalidade na ocupação predatória e extensiva do solo urbano. (MARICATO, 2002, p. 4)

Para Paulo Freire, até mesmo a alfabetização da escrita e da leitura deve partir da realidade, como uma leitura crítica do mundo. “Qualquer processo de alfabetização deve *integrar essa realidade histórica e social, utilizá-la* metodicamente para incitar os alunos a exercerem, tão sistematicamente quanto possível, sua oralidade, que está infalivelmente ligada ao que chamo de ‘leitura do mundo’” (FREIRE, 1991, p.1, grifo nosso). A cidade é essa realidade base para a alfabetização urbanística e tem papel educativo pelos mecanismos de participação no planejamento, implementação e gestão do planejamento urbano, possibilitando desta maneira o exercício da cidadania. O pedagogo Gadotti (2006, p. 4) assim explica:

Podemos falar em cidade que educa quando ela busca instaurar, com todas as suas energias, a cidadania plena, ativa, quando ela estabelece canais permanentes de participação, incentiva a organização das comunidades para que elas tomem em suas mãos, de forma organizada, o controle social da cidade.

A obra de Carole Parteman, de 1970, defende que a participação é um meio de aprimorar a democracia representativa devido seu **caráter educativo**. Por meio da participação, o cidadão aprende a entender a realidade de forma crítica e aprende a dialogar com grupos diversos e com o governo na gestão da cidade. De acordo com Miguel (2017, p.87), esse papel educativo da participação aprimora a democracia eleitoral:

Em suma, a participação levaria tanto a maior controle das pessoas sobre a própria vida quanto à ampliação de seu entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade. O resultado líquido desta segunda consequência seria uma capacidade maior de interlocução com seus representantes políticos e de fiscalização de seus atos. Isto é, a *accountability*, que na democracia eleitoral tende a funcionar precariamente, dada a incompetência política generalizada dos representados, seria aprimorada com o treinamento oferecido pela participação na base.

São os mecanismos de participação no planejamento urbano que, ao abrir espaço para a população, abrem espaço para o ensino do exercício dos direitos na democracia. Reis e Venâncio (2016) citam a relação da educação da cidadania com o espaço da participação democrática: “Eduardo Fortunato Bim destaca que as audiências públicas, enquanto instrumentos de participação, — aproximam o cidadão dos assuntos da *polis/civitas* e da responsabilidade na gestão da *res publicae*, ou seja, eles educam o cidadão para a democracia. (2014, p. 35)” (REIS, VENANCIO, 2016, p. 238).

Há um processo formativo do cidadão que se apropria do canal jurídico-político para expor suas demandas e conhecer as articulações do processo. Esse papel educativo é reconhecido nas produções didáticas de divulgação do Estatuto da Cidade (EC). O trabalho pedagógico, com divulgação ampla e para todos, faz parte da continuação da luta pela Reforma Urbana, cuja primeira etapa é:

...capacitar os atores sociais sobre o significado e as perspectivas abertas pelo Estatuto da Cidade para a promoção de políticas urbanas com base na plataforma da reforma urbana nas cidades brasileiras. Neste caso, atores sociais devem ser compreendidos de forma ampla: lideranças populares, profissionais, acadêmicos, parlamentares, gestores públicos. Em 2001 e 2002 foram produzidos diversos materiais didáticos com uma linguagem popular sobre o Estatuto da Cidade, além de duas oficinas nacionais de multiplicadores, organizadas pelo FNRU, que contaram com a participação de duzentas lideranças dos movimentos populares urbanos (SAULE JR; UZZO, 2016, p. 266).

No Guia para Elaboração do Plano Diretor Participativo, elaborado pelo Ministério das Cidades em 2005, o texto inaugura o manual com a defesa de que todos podem participar da elaboração do planejamento urbano e repudia que esta seja uma tarefa restrita à uma elite esclarecida. O manual afirma que “este é um processo político de formação da cidadania (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p.14).

Esta cultura de exclusão territorial urbana é um dos principais desafios para a criação de Planos Diretores com a participação de todos, obrigatório até outubro de 2006 para os municípios com mais de 20 mil habitantes ou que façam parte de Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas. Com o Estatuto da Cidade, a antiga visão tecnocrática de que Plano Diretor só pode ser feito por “quem entende”, está ultrapassada. (BRASIL, 2004, p.13)

Na lógica jurídica-urbanística, a cidade proporciona o exercício participativo a todos, democraticamente. Todos podem aprender a atuar pelos mecanismos de participação, o que se opõe à ideia do fazer elitista do planejamento urbano – não deve ser a atuação restrita de um grupo.

Eles [Parteman e outros da corrente do participativismo] afirmam é que todos temos, em potencial, condições de entender e atuar de forma ativa na discussão e na gestão dos negócios públicos. Rompem com a ideia, central para o *mainstream* da teoria democrática liberal, de que agir politicamente é um dom da “elite”. A apatia seria efeito apenas de ausência de oportunidades e do desestímulo estrutural, isto é, do fato de que o sistema político ensina às pessoas que, em geral, suas tentativas de influenciá-lo são infrutíferas, fazendo com que elas parem de tentar”. (MIGUEL, 2016, p. 90)

A importância da participação é expressa como legitimadora da política urbana, porque sem a participação, o planejamento da cidade é anulado. O planejamento é expresso no Plano Diretor da cidade, que exige a participação para a elaboração, implementação e acompanhamento do Plano Diretor. A ausência da participação levou o Plano Diretor da cidade de Otacílio da Costa a ser anulado, como apresenta a ementa do julgado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DO MUNICÍPIO DE OTACÍLIO COSTA/SC. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VERIFICADO DEFEITO NO PROCESSO LEGISLATIVO. **AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**. PROCESSO LEGISLATIVO NÃO SUBMETIDO À PARTICIPAÇÃO POPULAR. EXIGÊNCIA PREVISTA NOS ARTIGOS 111, XII, E 141, III, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. DIRETRIZ IGUALMENTE PREVISTA NO ESTATUTO DAS CIDADES (LEI FEDERAL N. 10.257/2001). **VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADO**. PRECEDENTES DESTA CORTE DE JUSTIÇA. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5001370-51.2021.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise Volpato, Órgão Especial, j. 18-08-2021).

Além da anulação, a legislação preserva a participação ao punir o administrador público que impedir ou não garantir a participação no processo de elaboração do Plano Diretor (EC, art. 52, VI) e se deixar de revê-lo (EC, art. 52, VII), atribuindo à atitude o caráter de improbidade administrativa.

O Estatuto da Cidade prevê a participação direta da população e de seus representantes como diretriz dos processos e das implementações das políticas urbanas

de ordenação territorial (EC, art. 2, II)<sup>7</sup>. Os processos de elaboração das normas que regularão a produção do espaço da cidade devem ser formulados com a coletividade de todo o território da cidade (EC, art. 40, § 2º)<sup>8</sup>, portanto, sem excluir comunidades carentes, quilombolas, áreas rural, suburbana, periurbana e urbana. A cooperação das associações representativas<sup>9</sup> e a participação do cidadão no planejamento atendem, pelo menos no texto da lei, à crítica aos planos academicistas do urbanismo moderno, que eram elaborados por técnicos e sem atender aos desejos e necessidades da população local.

Além desses canais formais de participação democrática na política urbana, considera-se como expressões de participação as resistências e reivindicações de direitos: as manifestações e as ocupações. Porque estas dependem da mobilização e participação de grupos para serem legitimadas e conquistarem visibilidade para suas demandas e força um questionamento da pauta política. Estes canais informais também são como espaços de experiência educativa. Esse caráter educativo explica a adesão e mobilização desses movimentos de duas formas.

A **primeira** é a educação como conscientização da luta pela cidade e seus direitos, cuja aprendizagem influencia na formação dos movimentos sociais. Aprender a realidade criticamente e entender os direitos que dela emergem criam o engajamento à resistência. É o exemplo das ocupações do Quilombo das Guerreiras e Zumbi dos Palmares na cidade do Rio de Janeiro.

Os critérios de seleção tinham por objetivo aferir a confiança que os candidatos apresentavam ao grupo já existente. Investigavam-se a aderência aos interesses comuns e coletivos, a compreensão dos ideais e os conceitos de moradia digna, direito, luta, e aferia-se quem tinha necessidade de moradia. **A educação tinha função integrativa**, de coesão: "*Orientar os moradores analfabetos*"<sup>5</sup> – afinal, eles aprendiam a importância de morar no Centro<sup>6</sup> - "**é preciso conscientizar para lutar pelo direito**". O objetivo dessas reuniões é "*conscientização social e política*", "*informação*" e estabelecimento dos "*procedimentos da próxima ocupação*". (FALBO; FALCÃO, 2016, p. 335). Grifos nosso

---

<sup>7</sup> EC. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

<sup>8</sup> EC. Art. 40. § 2º. O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

<sup>9</sup> CF/1988. Art. 29. [O Município atenderá os seguintes preceitos:] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal.



Neste caso, ser excluído do centro da cidade ensinou ao grupo das ocupações a lutar pelo direito à moradia no local em que estruturam suas vidas e seus laços afetivos, cuja infraestrutura era mais apropriada para atender suas demandas, de acesso ao trabalho, segurança para a família e lazer para os filhos. Entre os membros, a educação era forma de conscientizar sobre o significado da ocupação e a coesão do grupo para manter a ocupação. Este é um currículo educativo que a cidade ensina na dureza da vida para os ocupantes produzirem seu território na cidade, ou seja é aprender a cidadania. E é diferente de ter um ensino escolarizado dentro da ocupação, como ocorre nas escolas itinerantes dos Movimentos dos Sem Terra (MST)<sup>10</sup>, local no qual ocorre a aprendizagem dos conteúdos das disciplinas escolares.

A **segunda** forma de experiência educativa é o impacto cultural que os movimentos podem atingir à toda a sociedade. As manifestações de rua, em 2013, são exemplos do poder de mobilização que a rua tem como espaço educativo de luta por direitos urbanos. Ilustra essa experiência as manifestações de rua ocorrida na cidade do Rio de Janeiro em 2013. As manifestações foram reivindicações sobre a precariedade e encarecimento da mobilidade urbana e sobre a corrupção na política. Os jornais nacionais e internacionais noticiaram as péssimas qualidades do transporte urbano retratado na fala dos manifestantes: caro, inseguro, mal administrado e sem alternativas (NEW YORK TIMES, 2013). Esta é uma manifestação mobilizada por um direito urbanístico – a mobilidade urbana – e uma grande aula de cidadania para todos.

Manifestações como esta mostram o descontentamento com a gestão urbana e a necessidade de um urbanismo alternativo, tático e insurgente, como afirma Miraftab (2016, p. 363-364):

Eu argumento que o planejamento está se defrontando com sua própria crise de identidade e legitimidade, uma crise que emerge de sua esquizofrenia profissional, razão pelo que sua própria imagem e ideia da profissão não se encaixam. Daí, portanto, a necessidade de um novo tipo de planejamento, de um novo significado e de uma nova imaginação. O planejamento progressista necessita romper com os postulados que o conduziram a tal crise existencial. Necessita de uma virada ontológica na teorização das práticas de planejamento. Alguns a designam de planejamento insurgente, outros, inclusive alguns de nossos colegas aqui no Rio de Janeiro, a chamam de planejamento conflitivo.

---

<sup>10</sup> A esse respeito ver MST. Escola itinerantes em acampamentos do MST. **Estudos Avançados**. v. 15, n. 4, 2001. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/qg4NWXDQD8MrjsRndZWwgXg/?lang=pt> Acesso em: 22.01.2022.

Uma cidade que estimula a participação dos cidadãos deve, acima de tudo, priorizar ser educativa para todos. Mobilizar e informar a toda a sociedade, sem exclusão de idade, a importância da participação e os meios para realizá-la. Esta é a proposta da cidade educadora, detalhada a seguir.

### *Cidade Educadora (Educating City)*

A proposta de cidade educadora surge no relatório da Unesco, *Aprender a ser: a educação do futuro*, em 1973 pela Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação, presidida por Edgar Fraure (FRAURE et al., 1972). Ela expressa que toda a sociedade, habitantes, governo e instituições, podem ser agentes que contribuem para a Educação.

A partir dessa concepção, em novembro de 1990 ocorre o primeiro Congresso Internacional das Cidades Educadoras, em Barcelona, no qual formalizam o conceito de Cidade Educadora com base no trabalho de Marta Mata Garrida. A proposta entende a educação na interação de toda a sociedade no território da cidade. O governo, as instituições públicas e privadas, a diversidade da população, todos estes são agentes da educação. Dessa forma, toda a sociedade desempenha um papel educativo. O papel do governo é elaborar políticas públicas e legislar para a melhoria e acesso do espaço onde se dá a educação e a vida. Esse espaço é a cidade, seus equipamentos, sua organização democrática e participativa, mobilidade e moradia. As ações do governo devem objetivar a diminuição das desigualdades sociais, promover o uso sustentável da cidade e articular outros agentes para a promoção de uma educação ampla e integral que ocorre quando a Educação é a diretriz para as políticas públicas e meta para a melhoria da qualidade de vida.

Cada cidade se articula de modo particular para se tornar educadora, “Não existe uma forma única de construir uma Cidade Educadora” (AICE, 2021), o que leva a uma apropriação e interpretação do conceito de cidade educadora amplo.

Cidade educadora, mais que uma categoria científica, é uma ideia extraordinariamente genérica, produtiva e heurística que incorpora conteúdos descritivos e, simultaneamente, desiderativos, projetivos e utópicos. Serve

também, no melhor sentido da palavra, como lema ou slogan. Um lema, em muitos casos, com uma função sensibilizadora e beligerante, e, em outros casos –sejam sinceros– com uma função meramente retórica. E devido a essa acumulação de sentidos e usos, pode resultar inconveniente, senão impossível, conseguir uma definição unívoca de ‘cidade educadora’. Talvez não haja outro remédio que aceitar essa expressão como um significante aberto e polissêmico (Moncada, 1997: 9). [...]A ideia é que a partir da C.E. seja assimilada uma cidade urbana completamente integrada. Conceber a cidade como um espaço formativo e preventivo, com uma clara intencionalidade pedagógica, formando cidadania. Na combinação do formal, não formal e informal como cenários da ação educativa aberta, um campo enorme onde podem ser aproveitadas múltiplas iniciativas. (AICE, 2019, p. 20)

A essência do conceito é o desenvolvimento e a participação dos habitantes na cidade.

la información, la participación y la evaluación de necesidades son las tres principales premisas que distinguen la ciudad educadora. Este tipo de urbe educativa no es, pues, un fin predeterminado y acabado, es una propuesta en continua construcción y con capacidad de mejora, una historia que se va recorriendo, al tiempo que va dibujando el camino por donde transitar. Es una utopía que conforma el tejido social de la ciudad. Es la verdadera ciudad que conforma al verdadero ciudadano en el más claro sentido aristotélico: “tiene la facultad de intervenir en las funciones deliberativas y judiciales de la ciudad” ([Aristóteles, Política, VII, 1337b](#)). Es la posibilidad de alcanzar la verdadera dialéctica entre el ser humano y la ciudad, y ello le permitirá alcanzar la ciudadanía y la humanización. (NAVARRO, GÓMEZ, 2018, p. 6)

O Guia metodológico para construir uma cidade educadora a definiu como cidade que tem a função de educar porque a educação se torna o eixo diretriz da gestão urbana. O guia explica que o governo deve atuar em colaboração com toda a sociedade e inclusive com outras cidades, em um aprendizado de governança em rede:

É aquele território que aposta na educação como ferramenta de transformação social, mobilizando e articulando o maior número possível de agentes educativos existentes no território. Falamos de uma educação ao longo de toda a vida que atravessa as diferentes esferas da sociedade. Ser Cidade Educadora implica situar a educação como eixo central do projeto de cidade, o que implica a tomada de consciência de que as diferentes políticas e atuações que se propõem e desenvolvem a partir de diferentes instâncias e serviços municipais (como urbanismo, ambiente, mobilidade, cultura, desporto, saúde, etc.) transmitem conhecimentos e educam para determinados valores e atitudes, de forma intencional ou não. A Cidade Educadora deve ser entendida como um projeto de cidade que implica uma governança em rede, que se fundamenta no diálogo e na colaboração entre o governo municipal e a sociedade civil, assim como com outras cidades do mundo. (AICE, 2021, p.9)

Toda cidade pode ser educadora, mas o movimento de Barcelona criou uma rede internacional na qual as cidades se afiliam para troca de experiências e se comprometem com os princípios da Carta das Cidades Educadoras ao se candidatarem à rede por meio de promulgação legal da Câmara dos Vereadores da cidade. A rede já tem 500 cidades filiadas em 35 países, conforme reportado na Figura 1.

**Figura 1** – Mapa mundial com distribuição das cidades educadoras.



Fonte: <https://www.edcities.org/mapa-de-las-ciudades-asociadas/>

Na plataforma da Associação, há um banco de experiências pela qual as ações nas cidades ganham visibilidade. Conferências, cooperação em rede internacional e o dia internacional da cidade educadora, 30 de novembro, promovem ações de visibilidade para as cidades. Barcelona, por exemplo, compartilhou a seguinte atuação de sua cidade educadora:

En superficie se suprimen plazas de aparcamiento (que pueden sustituirse por aparcamiento subterráneo) y se redistribuye el espacio con zonas peatonales, plazas, espacios de juego y de encuentro, configurando plataformas únicas sin barreras arquitectónicas y creando zonas verdes. Con ello, se recupera hasta un 70% del espacio para la ciudadanía, eliminando tan solo el 25% del tráfico. Con medidas complementarias, como el incremento del precio del aparcamiento para los no residentes, la reducción de aparcamientos en superficie, la mejora del transporte público y de carriles bici, se contribuye también a reducir el número de vehículos privados. Extendiendo el modelo a toda la ciudad, se promueve una transformación integral del metabolismo urbano. El proceso de conversión de un ámbito urbano en una supermanzana se realiza de forma participativa. En cada zona donde se implanta se crea un grupo impulsor constituido por un grupo de

personas y/o entidades representativas del territorio, que hace seguimiento del proyecto. El grupo impulsor actúa como enlace entre el equipo técnico del Ayuntamiento y el vecindario, ayudando a definir los espacios de participación y validando los resultados de los diferentes talleres participativos y el trabajo técnico realizado, durante las tres fases del proceso. (Ciudad educadora, experiencia destacada 36, disponível em: [https://www.edcities.org/pt/wp-content/uploads/sites/46/2021/02/Experiencia-destacada-36\\_BCN\\_ESP\\_30-aniv.pdf](https://www.edcities.org/pt/wp-content/uploads/sites/46/2021/02/Experiencia-destacada-36_BCN_ESP_30-aniv.pdf) Acesso em: 05.01.2022.

Na cartilha da Associação, há algumas propostas iniciais para começar uma cidade educadora (AICE, 2021, p. 13):

**GÊNERO E DIVERSIDADE CULTURAL:**

campanhas de sensibilização e mobilização, programas de luta contra a violência, programas de promoção da convivência, programas de discriminação positiva na oferta de emprego municipal...

**MOBILIDADE:**

sistema de bicicletas públicas, planos de redução da utilização de veículos privados e incremento de transporte público, plano de pedonalização do centro urbano, desenho das rotas de transporte público com preocupações de género...

**PARTICIPAÇÃO:**

conselhos municipais de participação (crianças, jovens, seniores, pessoas com incapacidade,...), programas de promoção do voluntariado, formação para uma cidadania ativa...

**SAÚDE:**

plano municipal de promoção da Saúde, programa de educação sexual e reprodutiva, programa de educação alimentar, programa de envelhecimento ativo, programa de prevenção de dependências...

**SERVIÇOS SOCIAIS:**

tarifas sociais, programas de inclusão social, programas de apoio socioeducativo, programas de mediação e de justiça reparativa, programas de participação de famílias em situação de exclusão em atividades extraescolares e de lazer...

**URBANISMO:**

desenho de parques e jardins com participação cidadã, planificação urbana com perspectiva de género, programa de adequação de espaços públicos a pessoas com mobilidade reduzida, percursos escolares, equidade na localização de equipamentos públicos...



A Carta das Cidades Educadoras afirma que é elaborada com base na seguinte legislação internacional:

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966), na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990), na 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher celebrada em Pequim (1995), na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001), na Carta Mundial pela Direito à Cidade (2005), na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), no Acordo de Paris sobre o Clima (2015) e na Agenda 2030 sobre o Desenvolvimento Sustentável (2015).

No Brasil, 22 municípios estão filiados à Rede Cidade Educadora. No estado de São Paulo, são as cidades: Araraquara, Guarulhos, Mauá, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, São Carlos, São Paulo e Sorocaba. No estado de Rio Grande de Sul, as cidades: Camargo, Carazinho, Gramado, Marau, Nova Petrópolis, Passo Fundo, Santiago, São Gabriel e Soledade. No estado do Paraná, há a cidade de Curitiba. Em

Ceará, a cidade de Horizonte. Em Minas Gerais, a cidade de Raul Soares e no estado de Espírito Santo, a cidade de Vitória.

Todavia, há municípios que não fazem parte da Rede, mas instituem em seus planos diretores o conceito de cidade educadora. Por exemplo, no Plano de Nova Iguaçu<sup>11</sup>, Lei nº 4.092 de 28.06.2011:

Art. 4º - O Sistema de Gestão Integrada e Participativa da Cidade de Nova Iguaçu consiste na articulação de instrumentos de planejamento com a gestão das políticas públicas, na perspectiva da cidade educadora e de acordo com o artigo 4º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade

Um exemplo de cidade que utilizou a educação como diretriz para o planejamento e gestão urbana foi a cidade de Medellín. A experiência se tornou modelo internacional<sup>12</sup> e culminou no desenvolvimento do conceito de urbanismo social.

### ***Urbanismo Social: da Criminalidade à Educação***

O urbanismo social surgiu na Colômbia, na cidade de Medellín, como ação da municipalidade em utilizar o urbanismo integrado a à educação e cultura, para reverter os altos índices de criminalidade, herança do narcotráfico de Pablo Escobar e milícias nas décadas de 1980-1990. O projeto, em 2016, conseguiu reduzir de 380 para 39 casos de homicídios por mil habitantes (COSTA, 2019, p. 34).

A receita do milagre é simples: transparência da gestão pública para conquistar credibilidade e confiança – porque era abalada pela corrupção –; investimento em educação e cultura e priorizar urbanismo de qualidade para áreas carentes da cidade (instituído por lei para obrigar a permanência e manutenção dos projetos), aliado ao ensino de que a coisa pública é de todos (COSTA, 2019, p. 35). Por urbanismo de qualidade entende-se a construção dos “melhores equipamentos públicos, as melhores obras, com altíssima qualidade, executas nos bairros periféricos, onde se concentra a pobreza” (COSTA, 2019, p. 36).

---

<sup>11</sup> PD-Nova Iguaçu disponível em <https://www.cmni.rj.gov.br/site/legislacao-municipal/plano-diretor/plano-diretor-republicacao-em-06-06-12-2-31.pdf> Acesso em: 22.01.2022.

<sup>12</sup> A experiência do programa político Medellín la más educada foi selecionada no concurso de Boas Práticas, patrocinado por Dubai, em 2010. Disponível em <http://habitat.aq.upm.es/dubai/10/bp2500.html> Acesso em 03.01.2022.

A gestão iniciou muitos programas culturais e educativos, contudo foram as reformas urbanísticas e o uso da arquitetura direcionados à educação e com ampla participação que transformou de fato a cidade, o que resultou na redução da violência urbana. Este modelo de urbanização idealizado no projeto “Medellín a mais educadora”<sup>13</sup> foi conceituado como urbanismo social:

Porém são a arquitetura e o urbanismo as ferramentas estratégicas para tornar visíveis os programas de governo nos bairros da cidade. A crise e a violência fizeram que muitas das ruas da cidade fossem territórios de grupos à margem da lei, onde se dava a expressão do temor. A grande aposta foi tornar a cidade transparente, abri-la, produzir confiança e fazer uma troca de percepção para construir um mapa total da cidade. A transformação do espaço público foi uma das ferramentas estratégicas para a recuperação da confiança da população em Medellín. Fajardo costumava dizer em relação a esta transformação urbana: “estamos trocando a pele dos bairros de Medellín”. A esta estratégia de “troca de pele” que combina de forma simultânea programas sociais, culturais e de educação com projetos de arquitetura e urbanismo, damos o nome de Urbanismo Social. (ECHEVERRI, 2017, p.5)

Em 2004, o prefeito Sergio Fajardo instituiu o Projeto Urbano Integrado (PUI) para planificar as modificações. Iniciando na escolha dos lugares prioritários, zona de ação, seguidos por projetos de grande impacto: Parques Bibliotecas, Complexos Desportivos, reurbanização do entorno dessas construções, mais equipamentos e escadas rolantes públicas. A priorização no transporte público realizava maior conexão entre os bairros, com maior oferta de metrô, ônibus, trem. A estética dos edifícios aliados a ações de pequenas escalas contribuiu para a valorização da identidade local (FELLOWS; MELO, 2021). Ações de pequenas escalas são como o urbanismo tático, mudanças pontuais que não necessariamente atingem o planejamento urbano da cidade. Exemplos são melhoramento da estética por meio de grafites e arte urbana, reutilização de pneus e outras estruturas para apropriação do espaços públicos para as pessoas sentarem, usarem etc.

O planejamento das ações desenvolvido com ampla participação popular e transparência restabeleceu o diálogo entre governo e habitantes, conquistou a confiança e ressignificou positivamente a cidadania.

---

<sup>13</sup> Algumas experiências se planificaram pela arquitetura desenhada por Felipe Uribe, disponível em <https://educacaoeterritorio.org.br/experiencias/medellin/> Acessado em 03.02.2022.



A lição de Medellín para o mundo é a **experiência educativa positiva**. De ocupar o espaço público e vivenciar experiências educativas na interação com a comunidade, na estética que valoriza a cultura e no planejamento participativo para a cidade, de ter acesso a equipamentos de educação, lazer e cultura de qualidade, valorização da identidade do local periférico, mobilidade que conecta para se sentir integrante de toda a cidade. É um modelo de urbanismo inclusivo com foco em incluir os mais vulneráveis e valorizar espaços marginalizados. O conjunto integrado de ações tornou a cidade educadora e reduziu a violência.

Inspirado no modelo do urbanismo social, o Brasil tem incluído algumas práticas deste modelo em seu urbanismo, na cidade de Recife<sup>14</sup> e São Paulo<sup>15</sup>, em pequena escala, ou seja, não à toda cidade. Todavia, se por um lado as cidades divulgam a inclusão pelo urbanismo social, por outro realizam práticas hostis em sua arquitetura urbana. Este uso contraria a essência do modelo colombiano.

Arquitetura hostil é o uso da arquitetura urbana para ser desconfortável a fim de evitar ou inviabilizar o uso de determinados espaços públicos. O público-alvo a ser expelido recai principalmente sob os moradores de rua e jovens<sup>16</sup>. Contudo, atinge de forma agressiva nos mais vulneráveis economicamente que as vezes se abrigam na rua para evitar de gastar com deslocamentos ou que optam por usar o espaço público por alguns momentos ao invés de estar em um café ou outro lugar de consumo que não podem pagar. Esse espaço público hostil impede inclusive pessoas com mal estar, grávidas, idosos de usarem o espaço público em alguma necessidade e descanso eventual.

Exemplos são colocações de pedras em áreas com marquises ou abaixo de viadutos, para evitar a permanência de pessoas que queiram se abrigar da chuva ou do sol intenso. Colocação de barras de ferro em beirais ou bancos públicos para impedir que se deite no local ou impedir o uso por skates e patins. Substituir bancos por encostos

---

<sup>14</sup> A esse respeito em [http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/conheca-o-compaz-fabrica-de-cidadania-do-recife?utm\\_medium=website&utm\\_source=archdaily.com.br](http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/conheca-o-compaz-fabrica-de-cidadania-do-recife?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br)

<sup>15</sup> A esse respeito ver o sítio eletrônico de São Paulo: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/urbanismo-social/>

<sup>16</sup> Conforme a citação do site: "This more openly aggressive design-thinking from the outset is "another thing altogether", Dr Murray says, and disproportionately targets those who rely on those spaces, particularly youth and the homeless". <https://newsroom.unsw.edu.au/news/art-architecture-design/defensive-architecture-design-its-most-hostile>



para pessoa ficar em pé. Colocação de parafusos ou metais pontiagudos em locais para evitar que as pessoas sentem. É o retorno à cidade colonial e modernista, cujo espaço público tem função educativa perversa e higienista: ensina a exclusão do uso público do espaço e a agressão de como tratar de quem dele precisa. Deixa claro que o espaço público não é para todos.

Também chamada de arquitetura disciplinadora<sup>17</sup>, a situação é de **experiência educativa negativa**, porque ensina a negação do direito à cidade ao impor determinados comportamentos no ambiente público. O Senado aprovou e encaminhou para a Comissão de Justiça o Projeto de Lei 488, em 30.11.2021, para alterar o art 2º do Estatuto da Cidade a fim de proibir essa arquitetura hostil<sup>18</sup>.

A ideia de um território educativo e de uma cidade educativa se opõe ao uso hostil da cidade. A arquitetura hostil é uma tática de domínio do espaço público que não ajuda a resolver o problema social, apenas o esconde do olhar (de determinadas pessoas e lugares) e se torna uma forma contemporânea de higienização da cidade e falso bem-estar local<sup>19</sup>.

As táticas hostis utilizadas representam insegurança e inospitalidade na cidade, principalmente pelas crianças, que podem se machucar, e são expostas a um local que não deseja sua permanência e forçam os pais a optarem por lugares privados e de consumo. Uma cidade educadora é comprometida com a redução das desigualdades sociais e com a educação ao longo de toda a vida. Portanto, também se preocupa com moradores de rua nas cidades. Só em São Paulo, “mais de 20 mil pessoas moram na rua” (BETIN, 2021).

---

<sup>17</sup> “This approach, which will be referred to as hostile architecture, has also been labelled as “defensive planning”, “defensive urban architecture”, “excluding architecture”, “disciplinary architecture”, and even “evil architecture”. The recent bringing of this predominantly private form of urban planning and architecture into the public domain has aroused considerable controversy, because it is a particularly visible representation of inequality and social injustice”. BOCCHIALINI, Matteo. The growth of hostile architecture: how developments in urban design are exacerbating social injustice. A-id. Marzo 30, 2019. Disponível em <https://www.a-id.org/2019/03/30/the-growth-of-hostile-architecture-how-developments-in-urban-design-are-exacerbating-social-injustice/> Acesso em 27.01.2022.

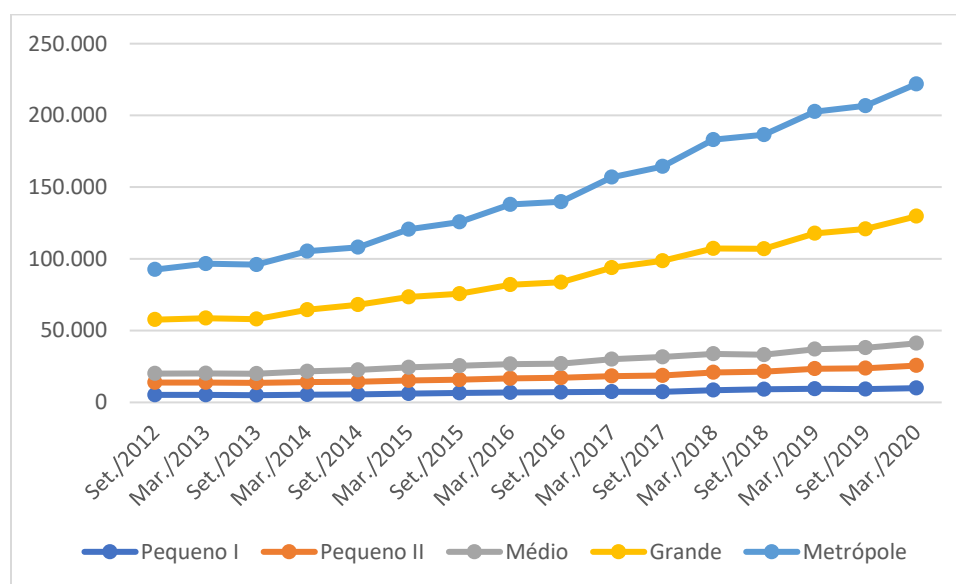
<sup>18</sup> <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2277346> Acesso em 27.01.2022.

<sup>19</sup> “Reducing that visibility then becomes a metric for success and the reduction in rough sleepers and prostitutes is regarded as a victory rather than concentrating upon the factors that make people engage in these activities in the first place, such as a lack of education, increasing poverty or a history of mental and physical abuse”. BOCCHIALINI, 2022.

A população em situação de rua está crescendo ao longo dos últimos 10 anos, conforme mostrado na Figura 2. Este é um problema grave para a cidade pós-pandemia, em todo o Brasil e com mais intensidade na região sudeste (MARCO, 2020). As crises econômicas e sociais, acentuadas pela crise de saúde, geraram aumento dessa população, principalmente nas cidades grandes e regiões metropolitanas. As cidades devem se planejar para lidar com o cenário pós-pandêmico, considerando o empobrecimento das classes populares, o desemprego e o crescimento da população de rua. O planejamento excludente e hostil tende a gerar mais segregação, informalidade e criminalidade.

A relação entre habitat e violência é dada pela segregação territorial. Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e deslizamentos) somam-se menores oportunidades de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, jurídica e cultural. (MARICATO, 2003, p. 79)

**Figura 2 - Crescimento da população em situação de rua no Brasil segundo o porte das cidades.**



Fonte: Elaboração própria. (A partir dos dados da Nota técnica n° 73 do IPEA, 2020)<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Pequeno I representa cidades com até 20 mil habitantes. Pequeno II, cidades de 20 mil a 50 mil habitantes. Médio para cidades de 50 mil a 100 mil habitantes. Grande, cidades de 100 mil a 900 mil habitantes. Metrópole a partir de 900 mil habitantes.

As soluções devem ser enfrentadas com uma cidade mais inclusiva e educadora, com planejamento integrado e participativo. A cidade educadora, um espaço participativo em sua gestão e planejamento, tornou-se primordial para a cidade do século XXI, por ser integradora e com foco no desenvolvimento do habitante e na melhoria da qualidade de vida, a partir da realidade da população e suas demandas mapeadas.

Por este motivo faz-se necessário questionar como a legislação urbanística brasileira apresenta suporte para a construção de uma cidade com melhor qualidade de vida para todos no espaço público, mitigando a exclusão e se tornando local para o desenvolvimento dos cidadãos.

### 3.3 Direito e Educação

A Constituição de 1988, a Constituição cidadã, os princípios que permitem o exercício da cidadania na construção de uma nação que tem por fundamento a vida digna aos habitantes (CF/1988, art. 1).

Na cidade, uma vida digna diz respeito a um ambiente que permita uma vida com qualidades mínimas para a sobrevivência. Essa afirmação coaduna com o direito à moradia digna trazida pelo texto constitucional. A moradia é local no qual se vive, abrange a casa e as condições do entorno. É necessário haver um ambiente com condições mínimas para viabilizar a existência do homem, este conjunto define a moradia. “Pode-se assegurar, então, de que ela é requisito indispensável para que a vida humana possa existir; e mais: são suas condições que vão determinar o bem-estar daquelas pessoas que ela garante o que refletirá na formação de suas integridades físicas e morais” (CLEMENTE, 2010, p. 2).

O direito à moradia não é apenas direito a um abrigo contra as intempéries climáticas, mas é a conquista de uma moradia digna, por força do Pacto Internacional

sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>21</sup>, reconhecido no Decreto nº 591, de 06.07.1992.

Art. 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

De acordo com a UN-HABITAT (2009), a moradia é considerada digna quando, muito além da edificação de uma casa, atende critérios mínimos como a disponibilidade de acesso à infraestrutura para beber água potável e ter esgoto, com assistência à saúde e escolas, quando a localização não reduz oportunidades de trabalho e segurança, entre outros. A efetivação do direito à moradia abrange a construção de equipamentos públicos e representa o dever do Estado na tutela de direitos sociais, como o direito à saúde, ao lazer e à *educação*<sup>22</sup>.

O termo 'equipamento' é definido, pela Lei nº 6.766, de 19.12.1979, em duas categorias: urbanos e comunitários. Os urbanos são "os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado" (parágrafo único do art. 5). Os comunitários são os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares" (§2º do art. 4). O Decreto nº 7.341, de 22.10.2010, também traz a definição de equipamentos:

Art. 2º Para fins deste Decreto consideram-se:

§ 1º Consideram-se **equipamentos públicos urbanos** as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede telefônica, gás canalizado e congêneres.

§ 2º Consideram-se **equipamentos públicos comunitários** as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres.

---

<sup>21</sup> Decreto nº 591, de 06.07.1992. Art. 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

<sup>22</sup> CF/1988. Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O Estatuto da Cidade garante, no inciso I do art. 2º<sup>23</sup>, o direito à infraestrutura urbana, aos serviços públicos e ao lazer como elementos do direito à cidade. O direito urbanístico, portanto, deve ter atenção aos equipamentos em seu planejamento para a cidade. A oferta de equipamentos adequados às necessidades locais é uma diretriz imposta pelo Estatuto<sup>24</sup>. Logo, a instalação desses equipamentos deve ser considerada como exercício do direito e obrigação de tutela pelo Estado.

A produção da cidade pelo setor privado também é responsável pela área dos equipamentos<sup>25</sup>. A reserva do espaço público para instalar os equipamentos urbanos e comunitários é requisito para o loteamento, em quantidade proporcional ao estabelecido no Plano Diretor, pela Lei 6.776 art.4, inciso I<sup>26</sup>. Segundo a mesma lei, assim que ocorre o registro do loteamento, o espaço público torna-se domínio do Município<sup>27</sup>. O ente municipal determina as diretrizes para a localização das áreas de lazer e dos equipamentos, que devem ser solicitadas pelo setor privado antes do início do projeto de loteamento<sup>28</sup>.

Apesar de parecer que a legislação urbanista preserva a relação de crescimento da cidade com a normatização para a existência dos equipamentos, há ausência de

---

<sup>23</sup> EC Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

<sup>24</sup> EC. Art. 2º. V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

<sup>25</sup> Os instrumentos do Estatuto da Cidade que possibilitam a construção de equipamentos serão tratados em capítulo específico.

<sup>26</sup> Lei n. 6.766. 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.

<sup>27</sup> Lei 6.776. Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

<sup>28</sup> Idem. Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que **defina as diretrizes** para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, **dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento** urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos.

normas que especifiquem a dimensão dos equipamentos no ordenamento brasileiro (NEVES, 2015). Este critério está presente em cidades de outros países.

No México, os critérios para implantação de equipamentos urbanos comunitários são definidos através do “Sistema Normativo de Equipamiento Urbano” desenvolvido pela Secretaria de Desarrollo Social (Sedesol). Guias para planejamento e implantação de equipamentos urbanos comunitários também podem ser encontrados em diversas cidades com elevado controle de planejamento urbano como Hong Kong no Japão e Abu Dhabi nos Emirados Árabes Unidos. É fundamental, no entanto, ao se dimensionar às áreas a serem ocupadas por equipamentos urbanos comunitários estabelecer índices de área de terreno e índices área construída sempre considerando a densidade demográfica. Nesse sentido, o raio de abrangência pode variar dependendo das diferentes densidades demográficas. (NEVES, 2015, p. 507)

Os equipamentos constituem importante aspecto da urbanização, porque criam as melhorias da infraestrutura urbana e permitem a efetivação de um ambiente adequado para a vida e, por este motivo, são distribuídos pela cidade no planejamento urbano. Contudo, há uma crítica de que o acesso a esses equipamentos não é o mesmo entre áreas mais nobres da cidade e áreas mais carentes (WILDROM, 2015). Segundo Wildrom, há uma “condominalização dos equipamentos”, restritos ao espaço escolar, e não dispostos abertamente pela cidade, percebido pela construção dos Centros Educacionais Unificados (CEUs). A melhoria da qualidade de vida e lazer na cidade acessíveis para a população mais carente é reduzida ao espaço cercado sob o controle da escola. De forma que os mais carentes têm acesso à infraestrutura urbana regulado pelo espaço escolar (PACHECO, 2011).

O projeto dos CEUs, construídos a partir de 2000 na cidade de São Paulo, previa grande impacto na urbanização local, porque reunia dentro dos portões escolares os equipamentos de lazer e cultura para a comunidade. Esse equipamento era construído em locais carentes da cidade paulistana.

Com esse programa extenso, a ideia era que o novo equipamento suprisse toda a demanda básica por serviços públicos que um bairro pudesse solicitar. Cada unidade foi pensada para atrair não só os seus quase 2.400 alunos, mas a comunidade circundante. Segundo dados da Secretaria, a cada mês, cerca de 30 mil pessoas participam das atividades e/ ou usufruem da estrutura e dos equipamentos de cada CEU. (DÓRIA; PEREZ, 2007, p. 112). Diversas prefeituras da região metropolitana de São Paulo passam a desenvolver seu próprio modelo de CEU, marcando a atuação do poder público em bairros periféricos de baixa renda ou com carências infra estruturais. (WILDROM, 2015, p.)

Podemos inferir que os Centros Integrados de Educação Pública, CIEPs, construídos no município do Rio de Janeiro, no governo de Leonel Brizola, de 1983 a 1987 e de 1991 a 1994 apresentaram a mesma lógica, de reunir na escola a assistência social, saúde e educação. O projeto inicial pretendia ser a educação em tempo integral para crianças carentes, com assistência e lazer dentro da escola. Mas o projeto não foi continuado em outros governos. Os que ainda existem representam uma tentativa de integração entre a cidade formal, no espaço institucional da escola, e a cidade informal, recebendo os alunos das comunidades carentes. Todavia alguns centros construídos nas comunidades carentes ou próximos a ela são alvos da violência do tráfico. Por exemplo o CIEP Frei Agostinho Fíncias, que atende a comunidade do Morro dos Macacos no bairro do Engenho Novo, que nas palavras de Castro (2009), “aqui o CIEP parece querer se proteger da cidade, pois fechado do jeito que está em seu terreno, ele acaba sofrendo apenas os reflexos negativos da degradação da região, sem agregar qualidade ao local”.

Portanto, o equipamento escolar faz parte da produção da cidade e significa acesso ao exercício da cidadania na garantia de direitos sociais, interferindo na qualidade de vida, tanto para alunos como para a comunidade ao seu redor. Mas que nas áreas mais carentes o oferecimento dos equipamentos pode limitado.

O tratamento inverso de equipamentos públicos dentro do espaço escolar é a concepção de territórios educativos. Este considera aproveitar o espaço da cidade como experiência educativa. Ruas, terrenos, praças, ciclovias, mobiliário urbano e os percursos feitos na cidade se tornam espaços para aprender, se desenvolver e conquistar um olhar crítico da realidade.

A cidade como território educativo tem para a vida infanto-juvenil um rico repertório curricular porque permite ao aluno conhecer locais na cidade e exercer seu direito de acesso à cidade. Muitas crianças carentes de escolas públicas conhecem pontos turísticos da cidade e ambientes culturais, como teatro e museus, apenas em excursões escolares. Aprender no território da cidade abrange visitas à construções históricas à ver ambientes degradados e construir conhecimento sobre problemas socioambientais da cidade. Estes já foram marcos desenvolvidos por políticas públicas federais que buscaram uma educação integrando cidade e escola. Escolas municipais

também desenvolveram atividades para a construção de territórios educativos na cidade e em seu entorno, como forma de valorização local (histórico-patrimonial, cultural e identitário) e conscientização de direitos urbanísticos e ambientais (LEITE, 2016). O território educativo significou ampliação de carga horária escolar no Programa Federal Mais Educação, iniciado com a Portaria Interministerial nº 17 de 2007, e permaneceu com seu substituto, o Programa Novo Mais Educação em 2016, pela Portaria do MEC nº 1.144 e encerrado no ano de 2019.

A segurança no transporte até a escola, a acessibilidade das calçadas, existência e o nível de qualidade da infraestrutura urbana são mapeados para a construção do território educativo. De acordo com GÓMEZ (2017, p. 59), a ausência de um ambiente acolhedor e de qualidade na cidade prejudica a escola (e a comunidade) vislumbrar as ruas e os equipamentos públicos como espaços a serem aproveitados para a prática educativa fora da escola:

Que estaria faltando então para a Escola abrir-se integralmente? Talvez um “lado de fora” convidativo, vivo e dinâmico, que expanda os espaços livres, antes restritos aos pátios escolares, e incorpore ao território educativo as ruas, praças, edifícios públicos, bibliotecas, museus, centros culturais e esportivos existentes em cada cidade.

O olhar crítico do urbanismo é elaborado junto com os jovens, a escola e toda a comunidade envolvida, sendo a primeira etapa para o processo educativo na cidade (AZEVEDO et al, 2020). É o mapeamento afetivo desenvolvido com estes atores que possibilita a cidade educar por um currículo urbanístico do cotidiano que vai da conscientização crítica do planejamento urbano ao aguçamento do sentimento de pertencer (e crescer) no território urbano. Essa educação afeta não apenas as crianças, mas toda a cidade porque forma uma crítica participativa para o Plano Diretor da cidade.

Nesse sentido é o projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ em parceria com as escolas do Município carioca, que analisaram os territórios educativos na cidade do Rio de Janeiro. O estudo afirma que as demandas percebidas no mapeamento da cidade como territórios educativos pela comunidade escolar (funcionários, alunos e famílias das escolas) podem ser consideradas como a contribuição deste para o planejamento da cidade e significa uma importante participação popular para influenciar na qualidade de toda a cidade.



Ao reconhecer que uma cidade acolhedora para as infâncias é boa para todos, pretende-se reforçar o protagonismo das crianças como agentes transformadores da cidade e incluir os resultados dessa participação no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Município do Rio de Janeiro (PDS-RJ) desenvolvido pela Prefeitura. Reconhecer a cidadania das crianças é o primeiro passo na construção de cidades mais responsivas, sustentáveis e resilientes. (AZEVEDO et al, 2020, p. 116)

Desta forma a cidade se torna espaço no qual se aprende e local que ensina, para os jovens e, em consequência, para toda a cidade. Uma proposta de cidade preocupada com a educação e o desenvolvimento dos jovens no espaço público é a “cidade amiga da criança”, tratada a seguir.

### *Cidade amiga da criança (Child Friendly City)*

A Cidade Amiga da Criança (*Child Friendly City* em inglês) foi proposta pela UNICEF, instituição parte das Nações Unidas para a Educação. Na cartilha *BUILDING CHILD FRIENDLY CITIES* (UNICEF, 2004) definem esta como a cidade que tem por diretriz a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989. A Convenção foi ratificada no ordenamento nacional pelo Decreto nº 99.710 de 21 de novembro de 1990. A UNICEF elenca uma lista de características<sup>29</sup> que definem esta cidade, dentre elas está a educação participativa, a liberdade de se expressar, participar da vida da cidade, viver em um local seguro e com acesso aos espaços verdes. A preocupação da criança no espaço urbano cresceu tendo em vista o aumento crescente da população em cidades. Pelas estatísticas da UNICEF, até o ano de 2050, 70% das crianças no mundo habitarão as cidades. Todavia, morar na cidade não significa ter acesso a cidade, nem infraestrutura urbana nem mesmo garantida a Educação, para muitas crianças das áreas mais carentes.

A UNICEF orienta que haja políticas públicas apropriadas para zelar pelas crianças. Nesse caso o Plano de urbanismo deve considerar não apenas as áreas verdes

---

<sup>29</sup> Sobre a definição dada pela UNICEF, ver no site disponível em <https://childfriendlycities.org/what-is-a-child-friendly-city/> Acesso em: 22.01.2022.

e de lazer na cidade, como também as condições físicas das moradias para a saúde da criança (UNICEF, p. 39) e incorporar a criança no processo participativo de planejamento do espaço público. Outra recomendação é educar a criança para estar preparada para desastres naturais, como enchentes e terremotos. Monitorar a qualidade da água e o saneamento também faz parte das questões que o governo deve se atentar. O planejamento urbano para crianças não se resume a escolas, principalmente para crianças com mais idade: “*For older children, education is not only about the academic curriculum. It a place to learn and engage with civic development, to improve economic inclusion, social cohesion and environmental sustainability. (...)*” (UNICEF, 2018, p. 86).

A proposta de planejamentos urbanos amigáveis para as crianças surgiu em 1996, com defesa de espaços urbanos melhores para todos na Habitat II. A cidade amiga da criança prioriza uma cidade melhor para a infância. A UNICEF propões que se modele o planejamento urbano para as crianças (UNICEF, 2018) a partir de dez princípios (UNICEF, 2019, p. 5 e p.44-46):

1. Adaptar o planejamento urbano às necessidades da infância, criando uma cidade segura e limpa e que fomente sua participação cidadã.
2. Proporcionar espaço urbano, moradias e para o lazer, adequados e seguros para as crianças crescerem, brincarem e aprenderem.
3. Disponibilizar infraestrutura e equipamentos públicos.
4. Tornar o espaço público seguro e inclusivo com áreas verdes para a convivência multietária.
5. Pensar na mobilidade infantil para ter mais autonomia.
6. Cuidado com a qualidade da água e do saneamento e proporcionar acesso equitativo para todos.
7. Desenvolver um sistema alimentar com a participação de mercados e hortas para produção de qualidade e sustentável.
8. Propiciar um ambiente limpo e seguro.
9. Levar o acesso da eletricidade às crianças e aos serviços urbanos ininterruptos.
10. Garantir cobertura de Internet e rede de comunicação.

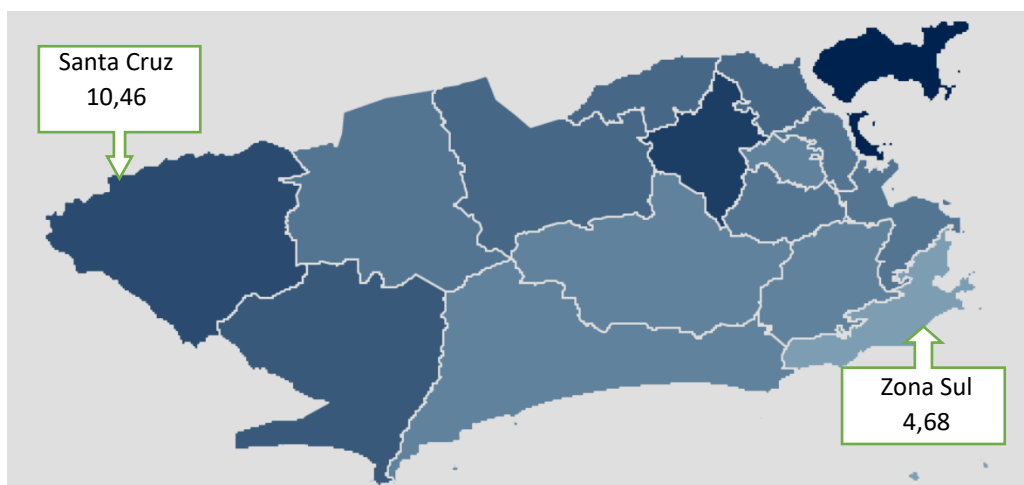
Propostas de cidades saudáveis, sustentáveis, resilientes e inclusivas se relacionam com as necessidades do desenvolvimento infantil e contribuem em sua educação. O objetivo é ampliar o acesso das crianças à infraestrutura e benefícios do espaço urbano, assim como possibilitar o exercício da cidadania pela participação na organização da cidade. Ser priorizada na produção do espaço urbano significa uma construção da cidade que tenha em vista as necessidades da infância e sua proteção (UNICEF, 2019, p. 40).

A UNICEF acompanha e orienta estratégias de cidades que desenvolvem os direitos das crianças a nível local. No Brasil, a UNICEF criou, desde 2008, a Plataforma Centros Urbanos (PCU) no qual reúne os resultados de monitoramento dos direitos das crianças na cidade. O último levantamento de dados, de 2017 a 2020, ocorreu em dez cidades: Belém, Fortaleza, Maceió, Manaus, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, São Luís e Vitória. Esses indicadores não dizem respeito a estrutura da cidade, e sim aos direitos na criança localizadas na área urbana, como o índice de homicídios de jovens, abandono escolar, distorção na relação idade e série escolar entre outros. A intenção da Plataforma é que a análise desses dados ajude na orientação de políticas urbanas. Por exemplo, no mapa do índice de mortes neonatais na cidade do Rio de Janeiro<sup>30</sup>, ver Figura 3, observa-se a visível desigualdade entre as regiões, o que levanta questionamentos para o administrador público investigar: haverá número menor de hospitais ou menor qualidade para atender a demanda necessária nas áreas com maior índice de mortes, ou a qualidade de saneamento, água, moradia não garantem um desenvolvimento sadio da gravidez, entre outras.

---

<sup>30</sup> Santa Cruz 10,46. Madureira 11,40. Ilha do Governador 13,10. Guaratiba 9,74. Pavuna 8,92. Penha 8,90. Bangu 8,05. Centro 7,96. Ramos 7,88. Méier 7,65. Campo Grande 7,35. Tijuca 6,66. Inhaúma 6,49. Barra e Jacarepaguá 6,40. Zona Sul 4,68.

**Figura 3** - Cidade do Rio de Janeiro – Índices de mortalidade infantil.



Fonte: Unicef Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/plataforma-dos-centros-urbanos-2017-2020/mapa-primeira-infancia-rio-de-janeiro>

Com a proposta similar, o *cities4children* é uma rede internacional de cidades formada em 2020 durante o Fórum Urbano Mundial que compartilham experiências.

No Brasil também há a Rede Nacional Primeira Infância que mobiliza ações com crianças no espaço urbano e para participação delas no planejamento da cidade (REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA, 2018). A rede é formada por entidades públicas e privadas em cada estado. No Rio de Janeiro, por exemplo, há a Redes da Maré, Observatório das Favelas, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Centro Internacional de Estudos e Pesquisa sobre a Infância da Puc-Rio, Instituto Dara, entre outros.

No direito urbanístico, a cidade amiga da criança representa a articulação da sociedade civil e entidades públicas para preservar o direito das crianças nas cidades. O que significa demandas e críticas levadas para o planejamento urbano integrado a outras políticas públicas com respeito ao desenvolvimento infantil. A legislação e os padrões normativos devem tutelar a criança e sua segurança, seja nas normas de construção dos edifícios seja no urbanismo do espaço público. O design do urbanismo deve levar em consideração a existência da criança no espaço público, de forma mais segura e acessível. O Estatuto da Cidade<sup>31</sup>, assim como a Declaração Universal dos Direitos das

<sup>31</sup> Lei nº 8.069 de 13.07.1990. Art. 16. O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:

Crianças<sup>32</sup>, garante aos jovens o direito de ir e vir no espaço público, o direito de brincar, de se expressar e de participar da comunidade e da política.

A organização da construção da cidade não deve excluir a expressão da criança, o que torna o planejamento participativo inclusivo a elas. Uma cidade planejada para as crianças cria um ambiente urbano propício para o seu desenvolvimento físico e educacional. Para a Educação, significa uma cidade projetada como espaço para a criança usar e aprender enquanto cresce. Isto se opõe a prática de enclausurar a criança e domesticá-la em espaços privados, evitando o ambiente público devido à violência e às más condições da estrutura urbana.

O projeto *La Citta dei bambini*, Cidade das Crianças em tradução para o português, fundada no trabalho de Francisco Tonnucci, busca tornar a cidade mais amigável para as crianças e com gestão participativa aberta a elas. O projeto é uma rede internacional, na qual o Brasil integra com a cidade de Jundiaí desde 2018. A adesão depende apenas do pedido do prefeito e aceitação da rede. Fazem parte, na América Latina: Argentina, Uruguai, Peru, Colômbia, Chile, México e República Dominicana. Na Europa: Portugal, Espanha e Itália.

O Plano Diretor da cidade de Jundiaí<sup>33</sup> institui a Política da Criança, estabelece urbanização com qualidade para as crianças, com melhorias no entorno das escolas e criação de rotas seguras e arborizadas para as crianças. O Plano prevê equipamentos públicos e instrumento urbanístico para garantir uma cidade das crianças.

Art. 156. Os **recursos auferidos a partir da aplicação do instrumento da outorga onerosa** do direito de construir e demais previstos nesta Lei, alocados no Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial, poderão ser **empregados nos empreendimentos de Habitação de Interesse Social**, inclusive para formação de conjuntos destinados à locação social, **visando atender**, entre outros: I - às famílias em situação de acolhimento institucional ou a demandas específicas, **em especial crianças, idosos ou pessoas com deficiências**;

---

I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais; II - opinião e expressão; IV - brincar, praticar esportes e divertir-se; V - participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação; VI - participar da vida política, na forma da lei.

<sup>32</sup> Foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20.11.1989 e ratificada pelo Brasil no Decreto nº 99.710 de 21.11.1990.

<sup>33</sup> Lei nº 9.321 de 2019. Disponível em <https://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/LEI-9.321.pdf> Acesso em: 22.01.2022

Art. 182. São objetivos da Política da Criança na Cidade: I - orientar as **ações de planejamento urbano para assegurar o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente**, previstos no Marco Legal da Primeira Infância; II - **tornar a cidade mais amigável à criança**, ampliando a oferta de praças, parques e espaços públicos mais lúdicos, que incentivem o livre brincar em contato com a natureza; III - criar condições para a **ocupação da cidade pela criança, com segurança, acessibilidade** e autonomia, possibilitando que desenvolva suas habilidades cognitivas, psicológicas, emocionais e sociais por meio do encontro com diferentes crianças e suas famílias no espaço público; IV - ampliar os **canais de escuta da criança** e considerar as manifestações infantis nos planos e projetos a serem realizados pelo poder público; V - implantar um programa de qualificação técnica dos servidores públicos, para sensibilizá-los em relação às necessidades da criança na cidade e no uso dos espaços públicos;

A cidade já se destacava por instituir o Comitê das Crianças, no qual a criança participa da gestão pública, enquanto a cidade se compromete a “planejar espaços públicos pensando nas crianças, a partir das ideias sugeridas por elas”, inciso VI, do art. 3º do Decreto nº 27.780 de 15.10.2018.

O Comitê representa o incentivo da cidade para ampliar a participação na gestão da cidade, aprendendo desde cedo a importância de incluir suas demandas, acompanhar as implementações e fiscalizar. O resultado esperado é construir uma sociedade mais presente na gestão democrática. A relevância dessa gestão e como ela é desenhada na legislação urbanística serão tratados no próximo tópico.

### 3.4 Gestão Participativa

A Constituição Federal garante o direito da população à informação (CF/88, Art. 5, XXXIII)<sup>34</sup>. A transparência das ações governamentais representa ponto crucial para o acompanhamento da gestão e sua fiscalização. O Estado tem o dever de prestar informação seja para o interesse de uma demanda pessoal, seja para esclarecimentos de ações no âmbito coletivo, de tal forma que a publicidade deve reger os atos do governo. Nas palavras de Gilmar Mendes e Paulo Branco (2021, p. 818):

Observe -se, oportunamente, que a Constituição de 1988 institui uma ordem democrática fundada no valor da publicidade (*Öffentlichkeit*), substrato

---

<sup>34</sup> CF/1988. Art. 5º. Inciso XXXIII. Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

axiológico de toda a atividade do Poder Público. No Estado Democrático de Direito, a publicidade é a regra; o sigilo, a exceção, que apenas se faz presente, como impõe a própria Constituição, quando seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado

Conforme a lei maior, a publicidade dos atos da Administração Pública tem “caráter educativo, informativo e de orientação social”<sup>35</sup> (CF/88, art. 37, §1º). A Constituição assegura que a informação seja para educar e para auxiliar a sociedade a entender o funcionamento da máquina pública, suas ações e seus mecanismos de relacionamento com a população. A publicidade não deveria ser usada para outro fim do que este, como destaca Carvalho Filho (2021, p. 109)

De acordo com o art. 37, § 1º, da CF, a publicidade de atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos tem por objetivo somente educar, informar e orientar. É vedado às autoridades que se valham do sistema de divulgação de atos e fatos para promoção pessoal, muito embora seja comum referido desvio, numa demonstração de egocentrismo incompatível com o regime democrático. Vulnerar aquele mandamento representa, ao mesmo tempo, ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade, como já têm decidido os nossos Tribunais, exigindo rigorosa necessidade de coibir semelhantes práticas

Todavia, não basta expor a informação para haver uma gestão democrática, sobretudo na esfera da gestão e planejamento urbanísticos. É necessário que se estabeleça um diálogo entre população e governo para viabilizar a democracia na gestão. A ausência da participação significa o predomínio da demanda de certos saberes (tecnicismo, acadêmicos) e determinados grupos (em geral, grupos com poder baseado no montante do capital) no controle da gestão, segundo reporta SILVA et al, 2022, p. 62:

Essa população não recebe instruções que possam expressar a importância do Plano Diretor, muito menos como podem se beneficiar por meio dele (BRULE, 2020). Essa situação viabiliza as aspirações de agentes com poder aquisitivo, resultando em ações como a flexibilização da ocupação do solo, modificação dos índices construtivos, liberação de empreendimentos em zonas não permitidas, dentre outras condutas que favorecem predominantemente o mercado imobiliário e lideranças de grandes corporações empresariais, acentuando as desigualdades.

Conforme o exposto, entende-se que sem uma gestão participativa, é mais fácil que ocorra a perpetuação da segregação e exclusão dos grupos ausentes, uma vez que os grupos presentes passam a influenciar as demandas conforme os seus interesses.

---

<sup>35</sup> CF/1988. Art. 37. § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

De fato, a participação na gestão urbana tem tido o domínio de grupos econômicos e elitistas, porque está ausente a diversidade de quem participa, principalmente os grupos mais vulneráveis, como retrata Silva et al. (2021, p. 60).

A gestão democrática conjuga múltiplos e divergentes interesses, motivo pelo qual é necessário que a população esteja “informada e mobilizada” para alcançar as demandas de seu interesse no planejamento urbano (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 327).

A determinação da diversificação na participação está no artigo 45<sup>36</sup> do Estatuto, justamente para evitar que seja fictícia o sentido democrático da gestão urbana, ou seja, para que a gestão congregue amplamente o diálogo entre cidadãos com diferentes demandas e interesses na implementação, elaboração e fiscalização da legislação urbana. Entende-se que a diversidade da participação emana do texto constitucional, quando afirma que todo o poder emana do povo (CF/88, Art. 2º, parágrafo único) combinado com o caput do artigo 5º, que traz a igualdade de todos perante a lei e impede a discriminação de qualquer natureza.

A participação é assegurada na elaboração, implementação e na fiscalização do Plano Diretor (EC, art. 40, § 4º), por meio dos canais de participação, da publicidade e pelo acesso da população à informação. Desta forma, a população colabora na formulação da política urbana e atua no controle do cumprimento das normas e objetivos estabelecidos.

Os canais de participação da gestão democrática são expostos no art. 43 do Estatuto da Cidade:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

---

<sup>36</sup> EC. Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.



Para Di Pietro (2021, p. 1470), outros mecanismos de participação na gestão pública são os mecanismos para apontar irregularidades dos gastos do gestor público, como o direito a “denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, §2º) e canais de ouvidoria.

O novo Guia para Elaboração e Revisão dos Planos Diretores recomenda que se estabeleça quais os canais de participação serão permanentes e quais deixarão de funcionar após a revisão e elaboração do Plano Diretor (OPMRS [MKS] 2022, p.19). Os canais não temporários permitem o acompanhamento da gestão democrática e o controle de seus gastos. Nesse sentido, os Conselhos participativos, que são órgãos colegiados, podem ser canais permanentes para acompanhar a gestão urbana. Os níveis dos conselhos, municipais, estaduais e federais, formam uma cadeia de participação e avaliação *bottom-up*, contribuindo para a demanda do cidadão formar as diretrizes do planejamento territorial nacional.

Os seminários, as conferências, os debates, as audiências e as consultas públicas são importantes espaço para a troca de conhecimento entre o corpo técnico, governo, movimentos sociais, representantes de diversos órgãos, associações e o cidadão. São espaços para aprender e discutir as concepções acerca das demandas da realidade, suas possibilidades futuras e conflitos atuais. O material produzido nesse diálogo forma o substrato para políticas e esclarecimentos para toda a população.

A população também participa diretamente por meio de projetos de lei, com propostas de programas e projetos a serem implementados na gestão urbano. Bem como por meios jurídicos, como na ação popular (CF/88, art. 5, LXXIII)<sup>37</sup> e representado pelo Ministério Público na ação civil pública (CF/88, art. 129, III)<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> CF/88. Art. 5º. LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

<sup>38</sup> CF/88. Art 129. São funções institucionais do MP: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos

A gestão democrática, portanto, é o espaço para o exercício da participação responsável e colaborativa dos cidadãos, que democraticamente constroem a cidade com respeito à diversidade. Logo, a participação e a gestão democrática são os meios para disputar o espaço da cidade porque é o canal de encontro da aglomeração e ponderação das demandas diversas. A finalidade da cidade educadora também é baseada na participação democrática e cidadã, conforme o texto da Carta das Cidades Educadoras (2020, p.4):

A Cidade Educadora vive um processo permanente que tem como finalidade a construção da comunidade e de uma cidadania livre, responsável e solidária, capaz de conviver na diferença, de solucionar pacificamente os seus conflitos e de trabalhar “pelo bem comum”. Uma cidadania consciente dos desafios que a humanidade enfrenta atualmente, com conhecimentos e competências que lhes permitam tornar-se corresponsáveis pela procura de soluções exigidas pelo momento histórico que vivemos.

## 4. APROXIMAÇÃO DAS NORMAS URBANÍSTICAS AOS PRINCÍPIOS DA CIDADE EDUCADORA

### 4.1 Princípios da cidade educadora e o ordenamento nacional

Para pensar juridicamente como o Direito Urbanístico pode entender uma cidade educadora é preciso analisar a comparação dos princípios da Cidade Educadora ao conjunto normativo brasileiro. A Tabela 2 apresenta a lista desses princípios, segundo consta na Carta das Cidades Educadoras estabelecido pela associação da rede de cidades educadoras.

**Tabela 2: Síntese dos princípios da cidade educadora.**

<b>O DIREITO À CIDADE EDUCADORA</b>	
Princípio 1	Educação inclusiva ao longo da vida
Princípio 2	Política educativa ampla
Princípio 3	Diversidade e não discriminação
Princípio 4	Acesso à cultura
Princípio 5	Diálogo intergeracional
<b>O COMPROMISSO DA CIDADE</b>	
Princípio 6	Conhecimento do território
Princípio 7	Acesso à informação
Princípio 8	Governança e participação dos cidadãos
Princípio 9	Acompanhamento e melhoria contínua
Princípio 10	Identidade da cidade
Princípio 11	Espaço público habitável
Princípio 12	Adequação dos equipamentos e serviços municipais
Princípio 13	Sustentabilidade
<b>AO SERVIÇO INTEGRAL DAS PESSOAS</b>	
Princípio 14	Promoção da saúde
Princípio 15	Formação de agentes educativos

Princípio 16	Orientação e inserção laboral inclusiva
Princípio 17	Inclusão e coesão social
Princípio 18	Corresponsabilidade contra as desigualdades
Princípio 19	Promoção do associativismo e do voluntariado
Princípio 20	Educação para uma cidadania democrática e global

Fonte: Nova Carta das Cidades Educadoras (AICE, 2020)

Os princípios que o gestor público deve se comprometer para ser uma cidade educadora são divididos em três grupos: direito à cidade educadora, compromisso da cidade e ao serviço integral das pessoas.

O direito à cidade educadora é construído para que a cidade não seja um local de exclusão. Essa tutela abriga a diversidade e a solidariedade na cidade, com o intuito de firmar a não discriminação e combater o preconceito em qualquer forma, seja de classe social, de faixa etária, de religião etc (Princípios 1, 3 e 5). A cidade deve promover a prática educativa sem restringir faixas etárias. Todos têm o direito à educação para a formação e aprimoramento de sua cidadania. Por consequência, a política educativa deve ser ampla, formal, não formal e informal, ou seja, não se limitar ao âmbito escolar. Assim, o acesso à cultura é traço marcante de inclusão e respeito as identidades e às diferenças, principalmente para os grupos mais vulneráveis economicamente (Princípio 5). Nas palavras da associação das cidades educadoras (AICE, 2020, p. 8): “O direito à Cidade Educadora deve ser uma garantia relevante dos princípios de igualdade entre todas as pessoas, de justiça social e global, de equilíbrio territorial e da necessária sustentabilidade e resiliência”.

Em paralelo à legislação nacional, o direito à cidade educadora tem o mesmo sentido que o texto constitucional quando institui o modelo de nação almejado, portanto o modelo de cidade, em escala menor, a ser construído. A Constituição instaura uma cidade que abriga a diversidade sem discriminação, conforme art. 5. Além disso, nos incisos do art. 3º, expõe como objetivo o país a construção de uma sociedade solidária, sem preconceitos de qualquer forma, a fim de reduzir as desigualdades sociais e acabar com a marginalização e a pobreza, construindo um lugar melhor para todos. Para tal, a

Constituição também tutela o diálogo intergeracional, contudo, este diálogo é a responsabilidade que existe entre as gerações com o cuidado ao meio ambiente (art. 225). O direito ao acesso à cultura e à educação ampla estão nos artigos 215 e 205, respectivamente.

O segundo grupo de oito princípios tratam do compromisso da cidade. Nesse ponto, o objetivo é a garantia de uma cidade que inclui pela participação e cidadania. Segundo a Associação, trata da responsabilidade da cidade em se tornar um ponto de comunhão da diversidade (AICE, 2020, p.7):

O desafio atual é reconhecer o direito às singularidades sem colocar em risco a construção do que é comum. As Cidades Educadoras sentem-se portadoras do ideal de inclusão, acolhendo cada pessoa como ela é e convidando-a a participar num projeto comum de cidade.

Para isso, o gestor deve conhecer a cidade e formular políticas baseadas na realidade, explicitando formalmente o impacto educador (Princípio 6). Deve combater a exclusão digital ao formular programas para educação em tecnologias de informação, bem como incentivar e oferecer publicidade de sua gestão (Princípio 7). Promover a gestão de forma participativa e democrática, para os jovens e toda a sociedade (Princípio 8). Avaliar de forma contínua o impacto educativo, social e ecológico de suas políticas (Princípio 9). Cuidar e divulgar a identidade da cidade e seu patrimônio (Princípio 10).

De acordo com o princípio 11, o urbanismo na cidade contará com áreas públicas para convivência comunitária e um ambiente mais verde, porque o objetivo é que o espaço público seja usufruído pelas pessoas. O ordenamento do uso do solo deverá evitar a gentrificação e os códigos de posturas terão cuidado ambiental e estético. Segundo o texto da carta (AICE, 2000, p.14):

O ordenamento do espaço público deverá ter em conta as necessidades de acessibilidade, cuidado, saúde, convívio, segurança, jogo, esparecimento e conciliação da vida pessoal, familiar e profissional. A Cidade Educadora prestará uma atenção especial às necessidades da infância, das pessoas com diversidade funcional e dos idosos na sua planificação urbanística, equipamentos e serviços, de forma a garantir-lhes um ambiente amigável e respeitador, no qual se possam deslocar com a máxima autonomia possível. Da mesma forma, garantirá um urbanismo com perspectiva de género. Estes múltiplos olhares garantirão um espaço urbano ao serviço do conjunto das cidadãs e dos cidadãos. As Cidades Educadoras promoverão a instalação de áreas de jogo e de desportos ao ar livre que fomentem o contato com a natureza e promovam o relacionamento social. A transformação de uma cidade deve ser presidida pela harmonia entre as novas necessidades, a sustentabilidade e a perpetuação de edifícios e símbolos alusivos ao seu passado e existência. A

cidade promoverá o convívio e a integração da comunidade no espaço público edificado e natural, evitando sempre a formação de guetos. Por outro lado, a cidade deve garantir que os seus habitantes vivam em ambientes onde possam descobrir a beleza. Para tal, introduzirá critérios estéticos e ambientais em todos os seus projetos e envolverá artistas no ordenamento e conceção dos espaços públicos.

O princípio 12 traz a responsabilidade da Administração pública sobre a criação e manutenção de espaços, equipamentos e serviços públicos, com atenção especial para as crianças, idosos e pessoas com necessidades especiais. O 13º princípio é a responsabilidade com o meio ambiente e a promoção de um desenvolvimento sustentável.

Podemos afirmar que estes princípios encontram o mesmo sentido que a legislação urbanística. Esta se fundamenta na participação e na gestão democrática, já explicitados em capítulo anterior. O último princípio que trata do compromisso de sustentabilidade da cidade educadora também é tutelado pelo Estatuto da Cidade, no art. 2, inciso I. Segundo o Estatuto, a política urbana tem como diretriz a garantia da cidade sustentável, definida como “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”

O último grupo trata dos princípios que dizem respeito aos serviços que deve-se prestar aos habitantes: a promoção da saúde (Princípio 14), a disposição de agentes educativos que auxiliem as famílias no desenvolvimento de seus membros (Princípio 15), o auxílio à orientação e inserção no mercado de trabalho (Princípio 16), o fomento de meios para a inclusão e coesão social, em especial aos imigrantes, refugiados e marginalizados socialmente (Princípio 17), o empenho para mitigar as desigualdades sociais (Princípio 18), o incentivo para a formação de associações e para o voluntariado (Princípio 19), e por fim, a função de educar para cidadania, em um contexto democrático e internacional (Princípio 20).

Portanto, o direito urbanístico promove a saúde, auxilia no mercado de trabalho, contribui para a inclusão e coesão e, desta forma, mitiga as desigualdades através do planejamento urbano. O acesso à infraestrutura básica promove a saúde dos habitantes, por isso distribuir os serviços e equipamentos públicos no planejamento urbano é importante para atender de forma equilibrada as regiões na cidade. Além disso,

consideramos que o cuidado em mapear e monitorar áreas suscetíveis de desastres naturais e atuar preventivamente nessas áreas ou realojar ocupações é cuidado com a vida e a saúde dos habitantes (EC, art. 42-A, II, III e §1º). O ordenamento e o controle do uso do solo têm como diretriz evitar a poluição e a degradação ambiental (EC, art. 2, g), esta influência também na promoção da saúde, tendo em vista que um ambiente poluído causa doenças.

O incentivo à inserção no mercado do trabalho é também objetivo do planejamento urbano. Podemos afirmar esta comparação com base no texto constitucional. O art. 182 define que o objetivo da política urbana é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. As funções sociais (clássica) da cidade foram definidas na Carta de Atenas em 1933 e constituem: moradia, trabalho, lazer e mobilidade. O mesmo teor está reproduzido no artigo 2, I do Estado da Cidade. O Estatuto acrescenta a obrigatoriedade de haver no conteúdo do Plano Diretor de municípios com áreas de risco de desastre natural os critérios de parcelamento, uso e ocupação do solo para contribuir na geração de emprego (EC, art. 42-A, I).

Não há um paralelo no campo jurídico-urbanístico de lei que recomende a formação de agentes educativos ou incentivo à formação de associações e voluntariado. O que existe no direito urbanístico é a formação de órgãos colegiados, como os Conselhos (EC, art. 43, I). Por outro lado, há no campo jurídico os meios para a inclusão e coesão e mitigação das desigualdades, quando se estabelece no planejamento mecanismos de redistribuição de mais valia urbana da outorga onerosa (EC, art. 31), planejamento da mobilidade urbana para integrar regiões da cidade, regularização fundiária e melhoria das condições de urbanização de áreas aglomerados subnormais.

Por fim, o direito urbanístico contribui para educar para a cidadania, democrática e global, por meio da estrutura participativa que fundamenta a política e a gestão urbana. Portanto, a legislação brasileira possui elementos normativos que se alinham às propostas de cidades educadoras. O que nos leva a afirmar que os princípios constitucionais e legislação urbanística podem ser usados no ideário da construção de cidades educadoras. Por esse motivo, é complementar a investigação de como e quais os instrumentos da política urbana podem ser associados a uma função educativa.

## 4.2 Instrumentos da política urbana e a função educativa da cidade

A função (ou o papel) educativa da cidade é um conceito amplo. No contexto atual, representa as condições que a cidade oferece para estimular e promover o aprendizado dos habitantes. O conteúdo a ser aprendido é a participação, o que abrange as potencialidades de se aprender através das relações e práticas sociopolíticas e das oportunidades de experiência de se viver no local.

A partir dessa concepção, pode-se dizer que abordar o papel educativo da cidade é discutir as condições para a constituição de agentes sociais e para o desenvolvimento da participação sociopolítica na gestão das políticas públicas. A nosso ver, uma dessas condições estaria ligada à promoção de universos sociais nos quais possam surgir e se desenvolver práticas educativas geradoras de novos comportamentos e valores que rompam com a hegemonia neoliberal e possibilitem o fortalecimento da virtude, da ética, da solidariedade e da moral na política, na perspectiva da justiça social, da democracia, do direito à cidade e de novas utopias societárias. Em suma, novos comportamentos sociopolíticos fundados na solidariedade e novas utopias de sociedade só encontrariam possibilidades de ocorrer caso se criassem e se desenvolvessem os meios institucionais e sociais para tanto. A tradução dessa abordagem em torno da cidade como educadora e educanda para a realidade concreta coloca como desafios a abertura e o fortalecimento de canais de participação social e a renovação das instituições democráticas, buscando transformar a prática política na perspectiva da democratização da democracia. (SANTOS JR, et al., 2011)

Em síntese, a cidade pode servir como objeto a ser conhecido, por isso seu cenário urbano é considerado peculiar da geografia, da história e da cultura local, portanto, o planejamento urbano tem o dever de resguardar tais características. A cidade possui instituições, espaços e serviços nos quais os habitantes podem frequentar para aprender e se desenvolver. Estes locais devem ser organizados e planejados no urbanismo para atender, de forma mais equitativa e com qualidade, diferentes regiões da cidade. Por fim, a cidade, remetendo à sua essência como *polis*, é espaço de decisões, gestão e arranjos políticos cujos canais participativos representam verdadeiras experiências educativas de exercício de cidadania e a conquista de seus direitos.

Em uma analogia adapta, a relação entre os instrumentos da política urbana como mecanismos para a produção e organização da cidade educadora podem ser categorizados segundo os conceitos de aprendizagem da relação educação e cidade propostos por Bernet. Este autor elaborou três níveis da relação cidade-educação: aprender na cidade, aprender da cidade e aprender a cidade (BERNET, 1999, p. 212-



215). Pode-se considerar que estas categorias compreendem as funções educativas da cidade e os instrumentos da política urbana aliadas a elas possibilitam planejar a construção e a organização do uso do solo para uma cidade educadora.

**Aprender a cidade** é tê-la como objeto de estudo a ser conhecido, é tornar a cidade o conteúdo a ser aprendido. A este nível estão os instrumentos de tombamento de imóveis ou de imobiliário urbano e a instituição de unidade de conservação, que tutelam a proteção ao meio ambiente construído, natural e cultural. O objetivo destes instrumentos é preservar e conservar o local demarcado para evitar seu desaparecimento, a fim de que as presentes e futuras gerações possam vir a conhecer e usufruir o espaço resguardado.

O tombamento, regido pelo Decreto-Lei nº 25 de 1937, limita o poder de propriedade ao conferir proteção cultural ou paisagística, determinando que o objeto tutelado apresenta valor para toda a sociedade e sua preservação evitará alterações ou sua destruição. A tutela não se limita a um imóvel, pode ser abrangido o entorno ou mesmo toda a cidade, como o Centro Histórico de Salvador e a Cidade de Ouro Preto. A proteção do patrimônio artístico, cultural e paisagístico é importante para o planejamento urbano tanto a nível local, pela competência do Município<sup>39</sup>, como em todos os níveis da federação<sup>40</sup>.

O mobiliário urbano também é objeto de tutela do tombamento (EC, art. 4, V, d). O mobiliário são os elementos urbanos instalados no espaço público para conforto, embelezamento e informação. É objeto educativo por condicionar o comportamento no espaço público e por transmitir os valores da memória coletiva: a cultura, a evolução da construção e das demandas da ocupação na cidade. Nas palavras de Miranda (2020 p.245):

Ao mesmo tempo, cada um dos objetos que ocupa a rua e outros espaços públicos possui uma dupla função: aquela relacionada ao seu próprio uso (bancos, luminárias, lixeiras, telefones) e o valor de elemento ornamental, simbólico, de delimitação de espaço, de ponto de referência, de recreação ou de construção do imaginário ou da tradição; podendo transmitir impressões de

---

<sup>39</sup> CF/1988. Art. 30, IX. Compete aos Municípios: IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

<sup>40</sup> CF/1988. Art. 24 Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

refinamento, peso, segurança, rusticidade ou dureza (LAGUNES, 2012). A partir desta perspectiva, os objetos instalados no espaço contribuem para a qualidade da ambiência da paisagem urbana, além de confirmar aquilo que Ornstein, Bruna e Romero (1995, p. 55) estabelecem, que é a “relação biunívoca entre ambiente e comportamento de tal forma que o primeiro influencia o segundo e vice-versa”.

A Unidade de Conservação (UC), por sua vez, preserva os espaços naturais, importante locus para o estudo ambiental e instrumento do planejamento urbano (EC, art. 4, V, e). Preserva os biomas, a diversidade de espécies da fauna e da flora, a riqueza dos recursos naturais da sociedade. Um dos objetivos deste instrumento é resguardar as áreas para a educação ambiental<sup>41</sup> e possibilitar os habitantes usufruírem da natureza. Por este motivo, se divide em áreas de proteção integral, de uso restritivo, e áreas de uso sustentável, cujos recursos naturais podem ser explorados de forma sustentável (EC, art. 7). As unidades de conservação de proteção integral são: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre Destaca-se a Estação Ecológica que a lei já determina o objetivo da pesquisa científica (EC, art. 8, caput e §1º), igualmente para os Parques Nacionais (EC, art. 11) e Refúgio da Vida Silvestre (EC, art. 13, § 4º).

As unidades de conservação de uso sustentável são: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (EC, art. 14). Igualmente podem ser objeto de estudo ambiental, pesquisas científicas e contribuem para a melhoria na qualidade de vida e no desenvolvimento sustentável da cidade.

**Aprender na cidade** significa usar o espaço urbano como local no qual ocorre a aprendizagem. É o tempo e o espaço no qual ocorre a proposta educativa, formal e não formal. Nestes espaços são contidos os serviços e os equipamentos com função educativa: escola, museu, bibliotecas, praças, espaços públicos para eventos da comunidade, centros culturais etc. As ruas da cidade e sua paisagem também se tornam cenários pelo qual se aprende na cidade. O planejamento urbano deve proporcionar a

---

<sup>41</sup> Lei nº 9.985 de 2000. Art 4. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC tem os seguintes objetivos: XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico.

distribuição equitativa destes espaços na cidade bem como adaptar-se às demandas e aos valores locais (BERNET, 1999). De modo integralizado a outras políticas públicas, a política urbana deve ampliar os recursos e as condições de acesso à educação e à cultura no espaço da cidade. Para efetivar o aprender na cidade, é preciso assegurar a existência desses espaços e estruturas. Para isso há os instrumentos jurídicos de intervenção no espaço urbano que promovem a redistribuição e a construção desses elementos. Dentre os mecanismos que priorizam essa função, agrupamos em dois tipos: (1) os instrumentos que proporcionam investimentos para a construção do espaço como suporte do aprender na cidade e (2) os mecanismos jurídicos da gestão pública para impor um espaço ordenado em prol do uso coletivo e educativo.

No primeiro grupo estão os instrumentos de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU e a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso. O IPTU incide em todo imóvel localizado em área urbana e sem destinação à atividade rural, ou seja, não tem natureza de agricultura, extrativista nem pecuarista. O IPTU é um tributo arrecadado pelo Município e auxilia na autonomia financeira do ente local (CF/1988. Art. 156, I), o que possibilita verba para a manutenção da Administração Pública. Em outras palavras, estes instrumentos captam a quantia que financia o salário dos servidores, dentre eles os professores da rede escolar municipal, a manutenção de espaços públicos e de infraestrutura urbana.

A outorga onerosa do direito de construir é o valor cobrado sobre a edificação acima do limite definido pelo coeficiente de aproveitamento (CA) básico (DOMINGUES; BRANDIER, 2018). O parâmetro deste índice fixado para cada área da cidade é definido no Plano Diretor<sup>42</sup>. O valor mínimo do índice estipula a obrigação de edificação para a região. O não atendimento deste mínimo descumpra a função social da propriedade urbana. Desta forma,  $CA_{\min} = 1$  deve ter área construída igual ao tamanho da área do terreno; enquanto  $CA_{\min} = 0$  impede a construção no terreno<sup>43</sup>. Do valor mínimo até o valor básico está o quanto pode ser construído gratuitamente. Se  $CA_{\min} = 2$ , é permitido

---

<sup>42</sup> Coeficiente de Aproveitamento é igual a soma das áreas dos pavimentos edificados dividida pela área do terreno.

<sup>43</sup> “como vimos, essa ‘quantidade de construção’ é regulada pelo coeficiente de aproveitamento que é a relação entre a área total construída de um edifício e a área total do lote no qual ele é construído. Esse coeficiente não poderia então ser zero, pois isso significa impedir o uso do terreno”. (VILLAÇA, 2005, p 75)

construir o dobro do tamanho do terreno sem ser necessário o pagamento de contrapartida pela construção e valorização do imóvel. Do valor básico até o valor máximo pode ser cobrada a OODC da edificação, cuja fórmula de cálculo para saber o valor a ser pago deve estar em lei municipal, bem como os casos de isenção (EC. Art. 31). A ausência de previsão de OODC inviabiliza edificações acima do coeficiente básico<sup>44</sup> e não contribui para a captação de verbas para a prefeitura. O valor máximo impede construções acima do estipulado em lei ao ponderar a capacidade da infraestrutura urbana em atender a densidade demográfica da região<sup>45</sup>, servindo de parâmetro importante para impedir a sobrecarga de demanda de infraestrutura e serviços em determinada localidade que pode vir a surgir com o aumento da densidade populacional com a construção de muitas moradias.

Para a cidade que educa, a outorga onerosa significa a possibilidade de reduzir as desigualdades entre as regiões na cidade, para um uso mais equitativo do uso do espaço urbano e o aumento da receita para investimentos em equipamentos públicos e comunitários e em espaço público para lazer e espaços verdes na cidade (EC. Art. 31 c/c Art. 26, V e VI). Os valores auferidos pela OODC devem ser destinados de acordo com o rol do art. 26 do Estatuto da Cidade, entre eles para a construção de equipamentos urbanos e comunitários, espaços verdes e de lazer e são cobrados no licenciamento da construção.

O segundo grupo diz respeito aos instrumentos do direito de preempção, a transferência do direito de construir e a instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS). O direito de preempção é a preferência que o Estado impõe para adquirir, por alienação, áreas de seu interesse, demarcadas no Plano Diretor. Dentre os objetivos está a construção de equipamentos urbanos e comunitários ou para a construção de espaços verdes e de lazer (EC, Art. 25 e Art. 26, V e VI). Outro instrumento que pode ser empregado para implementar equipamentos é a transferência do direito de construir (EC, Art. 35). Segundo este, o proprietário de imóvel que está impedido de construir, em

---

<sup>44</sup> “Ao definir que determinadas zonas da cidade não estão incluídas nas áreas de incidência da OODC, o Plano Diretor estará também excluindo a possibilidade de permitir maiores aproveitamentos dos terrenos nessas áreas” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 36.)

<sup>45</sup> EC. Art. 28, § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

imóvel tombado ou em espaço destinado ao interesse ambiental ou social por exemplo, pode transferir esse potencial de construção para outro imóvel, o que torna o instrumento um amparo à preservação de determinados locais e reduz este ônus ao empreendedor. A demarcação de ZEIS diz respeito a regularização fundiária em áreas carentes com o objetivo de proporcionar melhorias urbanísticas com infraestrutura, equipamentos e serviços públicos no local.

**Aprender da cidade** é considerar a cidade como agente educativo, “emissora de informações e cultura”, ou seja, é aprender por meio da experiência de estar na cidade e conviver em seu espaço (BERNET, 1999, p. 216). A categoria significa se apropriar do espaço para ser cidadão e ter um diálogo com a cidade. Esse diálogo acontece entre o governo e o habitante (aprender a forma que a cidade se arquiteta, as regras que impõe para a convivência e uso do espaço e serviço público, por exemplo) e entre o habitante e a cidade (a sua participação na gestão e organização da cidade, sua resposta nesse diálogo). Portanto, é aprender a partir da participação na organização e produção da cidade.

Os instrumentos referentes ao aprender da cidade são aqueles baseados na participação democrática do cidadão. Desta forma, trata-se do rol de instrumentos do art. 43 do Estatuto da Cidade, tratados no capítulo anterior, nas ZEIS e nos instrumentos de: gestão orçamentária participativa, Plano Diretor, referendo popular, plebiscito, operações urbanas consorciadas, estudo de impacto de vizinhança e parcelamento e edificação compulsórios.

Além das melhorias previstas com o uso do instrumento, a demarcação de ZEIS pode ser a conquista do exercício da cidadania, por meio da participação no planejamento urbano e por atos para pressionar a pauta na agenda política. Como ocorreu no caso da demarcação de ZEIS no Plano Diretor de Fortaleza, como relata Oliveira et al. (2019, p. 17):

Apesar do avanço trazido pela previsão legal das ZEIS, essa conquista foi apenas o início da luta para sua concretização. Precisando, pois, haver uma série de outras movimentações populares, como atos, ocupações, reuniões e audiências públicas, para pressionar o Poder Público Municipal a reconhecer e aplicar esse instrumento

A Operação Urbana Consorciada, assim como no caso das ZEIS, é definida como intervenções urbanísticas e ações do governo “com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (EC, art. 32, §1º).

A gestão orçamentária participativa permite o debate dos gastos do governo com a população, tendo previsão no parágrafo único do art. 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal e com tem os canais participativos de debates, audiências e consultas públicas como etapa obrigatória para as “propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual” (EC, art. 44).

A mesma obrigatoriedade da participação está no Plano Diretor (EC, art. 40). Este é o instrumento básico da política urbana (EC, art. 40) e pode ser considerado como a legislação que direciona os atos do poder público e dos entes privados de acordo com as diretrizes e condições traçadas de forma participativa. O Plano é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, para cidades de regiões metropolitanas, para as que integram áreas de interesse turístico ou de impactos ambientais e para toda a cidade que queira usar os instrumentos da política urbana (EC, incisos do art. 41).

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) pode ser considerado um importante instrumento na cidade educadora. O EIV realiza o levantamento de informações para compreender a possível área de impacto advindo da construção ou funcionamento de um empreendimento (EC, art. 37). Nele investiga-se efeitos que podem trazer benefícios e danos à vizinhança para embasar a liberação de licenças. Nesse sentido, as audiências públicas do EIV servem para: a apresentação do empreendimento a ser realizado e das propostas mitigadoras dos impactos negativos e as ações compensatórias, responder questionamentos e para exposição das reclamações da comunidade sobre os impactos que venham a atingi-la. Importante destacar que o EIV deve ter publicidade (parágrafo único do art. 37) o que amplia o acesso da comunidade as informações sobre a construção e uso do espaço na vizinhança. A audiência é espaço de diálogo, de troca de conhecimento e portanto, espaço de aprendizagem, mas não tem caráter vinculante ao empreendimento nem a administração pública, uma vez que não se trata de formulação de lei (como no caso do Plano Diretor que é uma lei).

O estudo deve abranger considerações acerca do adensamento populacional, sobre equipamentos públicos que poderão atender o empreendimento (escolas, hospitais, segurança, centros de cultura, coleta de luz, rede elétrica, rede de esgoto e água, praças e áreas de lazer entre outras infraestruturas e serviços) e uso e ocupação do solo, trazer dados sobre a valorização imobiliária, sobre o impacto na mobilidade (volume do tráfego, demanda no transporte público, acesso às vias públicas), informar sobre impactos na ventilação e iluminação (desde o material da construção à altura entre outros dados interferem no microclima do empreendimento), assim como, sobre a paisagem urbana e patrimônios culturais (incisos do art. 37, EC).

O parcelamento e a edificação compulsórios são instrumentos que servem para impor coercitivamente à propriedade o uso conforme a função social definida no Plano Diretor (CF/1988, art. 182, §4, I). O instrumento é uma penalidade pelo não uso da propriedade, sua subutilização ou subaproveitamento na cidade. Tem caráter educativo porque, para não ser penalizado, os proprietários de imóveis urbanos devem buscar se informar sobre o Plano Diretor da cidade e conhecer qual é a função social da propriedade descrita nele para se adequar a este critério. Caso o proprietário não realize a imposição de construção e uso, a penalidade agrava-se para a cobrança de IPTU encarecido progressivamente e pode chegar à desapropriação indenizada com títulos da dívida pública (CF/1988, art. 182, II e III).

## 5. CONCLUSÃO

Deparamos no cenário atual das cidades no Brasil, e em muitas cidades no mundo, o crescimento das áreas urbanas, mas que não representa condições de acesso à infraestrutura urbana a todos os seus habitantes. Essa exclusão é concreta na cidade e é fruto da cidade como disputa, representa a informalidade de moradias, a precariedade da moradia e a marginalização de quem não tem como pagar por melhor espaço na cidade.

Esse quadro de produção da segregação espacial tem o planejamento urbano como principal lócus para a mudança dessa realidade, com dispositivos legais que podem mitigar as desigualdades e desenvolver o direito à cidade. Estes dispositivos são instrumentos que devem ser capazes de criar condições para que a cidade seja conduzida a fim de facilitar e maximizar as oportunidades de aprendizado para todas as etapas da vida, da infância à idades mais avançadas. Essas oportunidades de aprender estão na preservação do cenário urbano, que narram a história do local, na construção equitativa de territórios educativos, ou seja, na construção de uma cidade acessível para todas as idades, com equipamentos e serviços públicos que possam ser considerados como locais seguros para estar, conviver e aprender. Primordialmente, instrumentos que possibilitam a participação democrática são canais nos quais é possível aprender a cidadania: expor as demandas, pressionar a gestão pública e contribuir para a elaboração de políticas e decisões na gestão do território mais equitativas, e menos excludentes.

Os dispositivos legais, portanto, devem contribuir para a efetivação do papel educativo das políticas públicas e do planejamento urbano, o que significa guiar a cidade para desempenhar uma função educativa: estimular o aprender e a participação na gestão, na implementação e na elaboração do planejamento da cidade. A função educativa da cidade contribui para a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, uma vez que tem a característica promover a participação e o desenvolvimento para a redução das desigualdades socioespaciais.

A cidade educadora propõe, portanto, um ideário de inclusão diante do problema da cidade como disputa e geradora de exclusão. Sem um papel educativo intencional



(ou seja, sem aprender a como usar os canais de participação), a participação é esvaziada e perde o caráter democrático. Em consequência, diminui a pressão política para que o planejamento atenda de forma mais equitativa as diferentes regiões da cidade.

O cenário de exclusão e de desigualdade urbana se agravam com a ausência da participação na gestão da política urbana. A falta de conhecimento sobre como participar ou a limitação de condições que propiciem a participação contribuem para a baixa mobilização nesses canais democráticos, podem vir a representar um dos motivos que dificultam os cidadãos das camadas mais carentes a participar. Isto se torna um círculo vicioso, porque sem a participação dessas camadas, tende-se a perpetuar a exclusão e falta de atendimento às suas demandas e interesses na cidade.

O compromisso da cidade com a educação torna-se, desta forma, uma extensão do direito à educação, mas trata-se de uma educação ampla e plena, que vai além do direito à educação escolar para abranger o direito à cidadania. Direito este, fundante da nação (CF/1988, art. 2º, I) e indispensável para a dignidade dos habitantes (CF/1988, art. 1º, III). Nesse sentido, a cidade educadora reafirma o compromisso democrático da cidade mediante o cuidado e a intencionalidade em formar todos os habitantes em cidadãos.

Todavia, a cidade educadora tem um sentido utópico assim como o direito à cidade. Deve ser considerado como um fio condutor do planejamento urbano, uma diretriz do posicionamento da gestão política, mas que não é cabalmente conquistado e efetivo com facilidade na realidade das cidades.

A cidade é uma disputa constante, que muda rapidamente seus atores e seus objetivos, sem deixar de ser disputa. Como visto no capítulo 2, a cidade hoje é uma mercadoria e seu espaço é disputa do capital financeiro. A identidade da cidade, isto é sua cultura, seu modo de ser e de se organizar no espaço, é tornado marketing para vender a cidade globalmente, o que influencia no desenho do planejamento urbano local. De acordo com Cavalliazi, a cidade chega a se tornar estandardizada em prol da

capitação do capital financeiro, resultando em mais afastamento da participação na política urbana e na fragmentação da cidade<sup>46</sup>.

A redução dos canais de participação, no cenário brasileiro, tem sido apontada à partir da extinção do Ministério das Cidades, em 2019, quando a crítica emerge com o argumento do desmonte das políticas públicas (SILVA et al., 2021). O Ministério realizava cursos, seminários, congressos, cartilhas sobre direito à cidade e elaboração e implementação de planos diretores. Instigava inclusive a sua elaboração para os pequenos e médios municípios que não possuem obrigatoriedade de implementar esse instrumento. O Decreto 9.759 de 11.04.2019 extinguiu e alterou órgãos colegiados a nível federal. No governo atual, 75% dos comitês e conselhos nacionais já foram extintos, segundo aponta CEBRAP<sup>47</sup>. O desmonte político afasta a participação no planejamento urbano, reduzindo a efetividade da legislação urbanística construir uma cidade educadora, inclusiva e menos desigual.

A perda gradativa da participação, dos conselhos e fóruns populares reforçam a exclusão porque seguem a lógica neoliberal. Nessa concepção, as regulamentações são consideradas pelas políticas neoliberais como limitações da ação do setor privado e, portanto, devem ser flexibilizadas para permitir o crescimento e o desenvolvimento da sociedade que se autocontrola devido a pressão e a demanda da própria sociedade. Com menor abrangência das regulamentações, reduz-se o papel do Estado como planejador, que passa a atuar minimamente, inclusive no ordenamento do solo.

Desta forma, a cidade, na perspectiva neoliberal, tem mais liberdade para a atuação das demandas de lucro do capitalismo, para as construções segundo a influência do setor imobiliário e financeiro, ou seja, a cidade se torna mercadoria sujeita ao poder do capital (ROLNIK, 2015). Na gestão dessa cidade, a participação se reduz também à monetização, isto é, participa da cidade aquele que tem capital para os empreendimentos e para garantir a compra de melhores espaços na cidade, com melhores serviços e maiores infraestruturas.

---

<sup>46</sup> CAVALLAZI define o conceito de cidade standard: “Entende-se cidade-standard na lógica do mercado mergulhada em condições de vulnerabilidade crescente realizada a partir da precarização do trabalho e que se concretiza na produção de seu espaço.”

<sup>47</sup> Disponível em <https://cebrap.org.br/pesquisa-do-cebrap-sobre-desmonte-nos-comites-e-conselhos-nacionais-e-destaque-do-jornal-nacional/>

A preocupação com educação para a formação e o desenvolvimento dos cidadãos a fim de capacitar a conquista para a melhoria da inclusão dos mais vulneráveis socioeconomicamente não segue a lógica do lucro, mas sim a lógica do valor humanitário, da dignidade humana e da justiça social. Compatibilizar a cidade educadora às práticas neoliberais é ter a cidade planejada como vitrine para atração de mais capital ou de modelo de cidade para conquistar a confiança de investimentos na cidade ou de votos para a corrida eleitoral da classe política.

O slogan de cidade educadora transmite para a audiência a suposição de maior qualidade de urbanização e urbanidade. A ideia usada pelo marketing é mostrar a cidade com melhor espaço urbano e melhor qualidade da mão-de-obra da população. Com esta estratégia, a cidade busca atrair empresas e indústrias. Por este motivo, no nosso entendimento, a cidade educadora não pode se limitar a programas de educação formal, mas deve criar as condições para promover a educação cidadã amplamente e estimular a participação democrática na cidade, no seu planejamento e em sua gestão.

Mais do que nunca, a participação democrática e a informação são necessárias para mitigar o agravamento das desigualdades e injustiças urbanas da cidade neoliberal. O conhecimento crítico da realidade leva ao entendimento dos direitos em confronto com a realidade de abandono ou precarização da atuação, da fiscalização e da educação por parte do Estado. Consciente dos direitos e das demandas reais, é preciso conhecer os canais e os mecanismos legais e políticos para a construção de cidades educadoras, inclusivas, democráticas, sustentáveis e menos desiguais.

O objetivo desta monografia buscou interpretar a legislação urbanística alinhada aos princípios da cidade educadora e apontar os instrumentos da gestão urbana que contribuem para a construção e organização de cidades educadoras, e democráticas, no Brasil, como visto no capítulo anterior. A formulação dos primeiros planos diretores após a promulgação do Estatuto da Cidade, bem como a criação de diversos conselhos municipais de desenvolvimento urbano, o diálogo com o governo federal por meio de congressos e a atuação de um Ministério específico para o desenvolvimento das cidades marcou um período de fortalecimento da democracia e da participação cidadã na política urbana das cidades, contribuindo para a educação formativa de movimentos sociais, representantes de organizações, associações e cidadãos.

Este momento inicial da gestão democrática não deve ser esquecido, ao contrário, deve ser fortalecido, aprimorado e reconquistado. Por isso, a cidade educadora torna-se importante conceito para a reconstrução das cidades, afirmação da democracia e suporte para a melhoria da qualidade de vida nas cidades. Esta cidade, inicial foi idealizada para ser estímulo à participação e inclusão, para significar que a sociedade inteira se envolve para a experiência educativa.

Em especial no momento de acentuado crescimento das disparidades sociais nas cidades causadas pela pandemia de covid-19, a cidade educadora como possibilidade de formar a cidadania deve ser ressignificada opondo-se a uma mera lógica de cidade como mercadoria.

A intencionalidade educativa que envolve toda a cidade com o intuito de contribuir para a formação dos seus habitantes é um mecanismo de ajuda, de suporte e de direito na cidade e à cidade que pode ser usado para mitigar os efeitos de políticas neoliberais – ou pelo menos, preparar criticamente os habitantes para as disputas sociopolíticas pela cidade. Esta orientação, se não abandonar o caráter crítico, pode nortear transformações na cidade e reconquistar a participação democrática.

## REFERÊNCIAS

AICE – DELEGAÇÃO PARA AMÉRICA LATINA. **Espaços urbanos e cidades educadoras**. Cadernos de debate n° 5. Rosário, 2019 Disponível em: <https://www.edcities.org/pt/wp-content/uploads/sites/46/2019/08/C.-DEBATE-V-portugues.pdf> Acesso em: 05.10.2022.

AICE. **Carta das Cidades Educadoras**, 2020. Disponível em [https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2020/11/PT\\_Carta.pdf](https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2020/11/PT_Carta.pdf) Acesso em 05.01.2022.

AICE. Da **Leitura da Carta à Consolidação de uma Cidade Educadora**, Guia metodológico, 2021. p. 5. Disponível em [https://www.edcities.org/recursos-pt/wp-content/uploads/sites/68/2021/06/PT\\_Consolidacio2021.pdf](https://www.edcities.org/recursos-pt/wp-content/uploads/sites/68/2021/06/PT_Consolidacio2021.pdf) Acesso em: 22.01.2022.

ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

AZEVEDO, Giselle Arteiro Nielsen; TÂNGARI, Vera Regina; FLANDES, Alain. O habitar das infâncias na cidade: territórios educativos como uma forma de resistência. Revista **Desigualdades - UFRJ**. N 28, P. 111-126, 2020. Disponível em <http://desidades.ufrj.br/wp-content/uploads/DESidades28.pdf> Acesso em: 01.01.2022.

BEITER, Kaus Dieter. **The protection of the right to education by international law**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005. Disponível em: <https://books.google.es/books?id=VWs2UCuG-XQC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false> Acesso em: 23.01.2022.

BERNET, Jaume Trilla. **A educación non formal e a cidade educadora: duas perspectivas (unha analítica o outra globalizadora) do universo da educación**. Barcelona, 1999. Disponível em [www.researchgate.net/publication/28235165\\_A\\_educacion\\_non\\_formal\\_e\\_a\\_cidade\\_educadora\\_duas\\_perspectivas\\_unha\\_analitica\\_o\\_outra\\_globalizadora\\_do\\_universo\\_da\\_educacion](http://www.researchgate.net/publication/28235165_A_educacion_non_formal_e_a_cidade_educadora_duas_perspectivas_unha_analitica_o_outra_globalizadora_do_universo_da_educacion) Acesso em: 08.01.2022.

BERNET, Jaume Trilla. **La educación fuera de la escuela – ámbitos no formales y la educación social**. Barcelona : Ariel, 2003 Disponível em [https://books.google.es/books?id=LvuH5qYFxDsC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books?id=LvuH5qYFxDsC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

BETIN, Felipe. Pandemia leva famílias para as ruas de São Paulo e acelera mudança de perfil da população sem-teto. **El país**. São Paulo, 02 jun. 2021. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-06-02/pandemia-leva-familias-para-as-ruas-de-sao-paulo-e-acelera-mudanca-de-perfil-da-populacao-sem-teto.html> Acesso em 27.01.2022.

BRASIL, Luciano Faria de. Direito urbanístico e políticas públicas. Do planejamento urbano à gestão urbanística. **Revista do Ministério Público do RS**. Porto Alegre, n. 74, 2013, pp. 99-118.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília: MEC, 2013. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf&Itemid=30192) Acesso em: 26.01.2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor participativo**: Guia de elaboração pelos município e cidadãos, 2004 Disponível em <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/181> Acesso em: 24.01.2022.

CALDEIRA, Júnia Marques. **A praça brasileira** - trajetória de um espaço urbano: origem e modernidade. Campinas: universidade federal de campinas, 2007 (tese doutorado) Disponível em [https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/brasil/trabalhos/OCR\\_CALDEIRA.pdf](https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/brasil/trabalhos/OCR_CALDEIRA.pdf)

CASTRO, Carlos Dunham Maciel Siaines de. **O Espaço da Escola Na Cidade** - CIEP e Arquitetura Pública Escolar, 2009.

CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim**: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da belle époque. 3º ed. Rio de Janeiro: Editora da Unicamp, 2012.

CLEMENTE, Alexandre Schimizu. A dimensão humana do direito à moradia. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. Fortaleza, jun. 2010, p. 2. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4099.pdf> Acesso em 27.01.2022.

COSTA, Maria Izabel Sanches Costa; IANNI, Aurea Maria Zollner. **Individualização, cidadania inclusão na sociedade contemporânea**: uma análise teórica [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, pp. 43-73. Disponível em <https://books.scielo.org/id/sysng/pdf/costa-9788568576953.pdf> Acesso em: 26.01.2022

COSTA, Maurício José Fraga. **Urbanismo social inclusivo como mecanismo de enfrentamento da criminalidade**: reminiscências da Escola de Chicago, o modelo Medellín e as intervenções da Operação Cidade Segura em São Luís. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Maranhão, 2019.

DOMINGUES, Eduardo G. R. L. O direito urbanístico e as transformações das cidades. In: GOMES, Daniel Machado (org). **Direito, mídia e sociedade**. Rio de Janeiro: Facha, 2018. pp.45-68.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. BARANDIER, Henrique Gaspar. Visões antagônicas na regulamentação da outorga onerosa do direito de construir nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Salvador, v. 4, n. 1, p. 1-18, jan-jun, 2018. Disponível em <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/3930>. Acesso em: 09.01.2022.

FALBO; FALCÃO. Quilombo das Guerreiras e Zumbi dos Palmares: movimentos sociais pelo direito à moradia na cidade do rio de janeiro. **Revista de Direito da Cidade**. v. 08, n 1, pp 331-360, 2016.

FARIA, Ana Lucia G. A contribuição dos parques infantis de Mario de Andrade para a construção de uma pedagogia da educação infantil. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, 1999. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/QSGr9W33C8ZTrY3qGxRDyCG/?format=pdf&lang=pt>  
Acesso em: 23.01.2022.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1996.

FELLOS, Winnie Emily; MELO, Marina Felizardo Laurênio d. Urbanismo social e desenvolvimento sócio-espacial: a experiência da cidade de Medellín (Colômbia). **Architecton - Revista De Arquitetura E Urbanismo**. v. 06, n. 09, 2021 Disponível em <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/arquitetura/article/view/1585/1120>  
Acesso em: 06.01.2022.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3º ed. Editora Globo, 2008, p. 29.

FERREIRA, Flávia Martinelli; WIGGERS, Ingrid Dittrich. Infância e urbanidade nos parques infantis de São Paulo Infância e urbanidade nos parques infantis de São Paulo. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, e194024, 2019. <https://www.scielo.br/j/ep/a/FPDK8CgqpnKfgL6btCwcMmn/?lang=pt> Acesso em: 31.12.2021.

FRAURE, Edgar et al. **Learning to be: the world of education today and tomorrow**. International Commission on development of education, 1972. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132984> Acesso em: 22.01.2022.

FREIRE, Paulo. Leitura da palavra... leitura do mundo. **O Correio da UNESCO**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 4-9, fev. 1991. Entrevista concedida a Marcio D'Olne Campos. Disponível em <http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/handle/7891/2473> Acesso em: 23.01.2022.

FREITAS, A. L. C. de; DE ARAUJO FREITAS, L. A. A Construção do Conhecimento a partir da realidade social do educando. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v.22, n.1, p. 365–380, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/10707> Acesso em: 22 jan. 2022.

FRIDMAN, Fania. Cartografia fluminense no Brasil Imperial. **Anais do 1º simpósio brasileiro de cartografia histórica**. 10 a 13 de maio de 2011. Disponível em [https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simposio/FRIDMAN\\_FANIA.pdf](https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simposio/FRIDMAN_FANIA.pdf) Acesso em 22.01.2022

GÓMEZ, Alain Lennart Flandes. **A escola e seu território educativo**. Tese de mestrado. FAU/UFRJ, 2017. [https://issuu.com/alainflandes/docs/dissertacao\\_mestrado\\_isuu](https://issuu.com/alainflandes/docs/dissertacao_mestrado_isuu) Acesso em: 22.01.2022.

IBGE. **Brasil 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6687.pdf> Acesso em 28.01.2022.

IBGE. **Sinopse do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf> Acesso em 30.01.2022.

IDOETA, Paula Adamo. 'Sem wi-fi': pandemia cria novo símbolo de desigualdade na educação. **BBC News Brasil**. São Paulo, 3 de outubro de 2020. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54380828> Acesso em: 25.01.2022.

INEP. Ministério da Educação. **Mapa do analfabetismo no Brasil**. 1997, p. 6. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/mapa-do-analfabetismo-no-brasil> Acesso em 29.01.2022.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3° ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

LARA, Silvia Hunold. Legislação sobre escravos africanos na América portuguesa. ANDRES-GALLEGO; José (coord), **Nuevas Aportaciones a la Historia Jurídica de Iberoamérica**, Colección Proyectos Históricos Tavera, Madrid, 2000.

LEITE, Lúcia Helena Alvarez; CARVALHO, Paulo Felipe Lopes de. A educação de tempo integral e a constituição de territórios educativos. **Educação e Realidade**. Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 1205-1226, out./dez. 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/j/edreal/a/gLJ9VmfWtBz4Vn7gvdSgyf/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 27.01.2022.

LEITE, Lúcia Helena Alvarez; CARVALHO, Paulo Felipe Lopes de. A educação de tempo integral e a constituição de territórios educativos. **Educação e Realidade** Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 1205-1226, out./dez. 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/j/edreal/a/gLJ9VmfWtBz4Vn7gvdSgyf/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 27.01.2022.

LENCIONI, Sandra. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. São Paulo: **GEOUSP - Espaço e Tempo**, n. 24, pp. 109 -123, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74098/77740> Acesso em: 22.12.2021

MARCO, Natalino. **Estimativa da população de rua no Brasil** (setembro de 2012 a março de 2020). Nota técnica n° 73. IPEA, 2020. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200612\\_nt\\_disoc\\_n\\_73.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf) Acessado em 27.01.2022.



MARICATO, Ermínia. Erradicar o analfabetismo urbanístico. **Revista Faze**, 2002. Disponível em: [http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato\\_analfabetismourbano.pdf](http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_analfabetismourbano.pdf) Acesso em: 23.01.2022.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, n 17, 2003. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?lang=pt> Acesso em: 23.01.2022.

MIGUEL, Luís Felipe. **Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo**. São Paulo: Lua Nova, n. 100, pp 83-118, 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ln/a/dLkRQT88JKty5dWBWKKm4vL/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 28.12.2022

MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 36. Outorga onerosa do direito de construir. **Coleção Cadernos técnicos para regulamentação e implementação dos instrumentos do estatuto da cidade**. V1, 2005. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES1.pdf> Acesso em: 23.01.2022.

MIRANDA, Adriana Eckert. Memória coletiva e valor histórico do mobiliário urbano. **Revista Patrimônio e Memória da Universidade Estadual Paulista**. v. 16, n. 2, p. 244-265, julho-dezembro de 2020. Disponível em <http://pem.assis.unesp.br/index.php/pem/article/view/1091/1218> Acesso em: 09.01.2022.

MULLER, Mariana Lúcia Rodrigues. **Professores Negros na Primeira República**. 29 Reunião da ANPED, 2006. Disponível em [http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalhos\\_encomendados/GT21/GT21\\_Lucia\\_Muller.pdf](http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalhos_encomendados/GT21/GT21_Lucia_Muller.pdf) Acesso em: 19.01.2022.

NAVARRO, Gisela Morales; GÓMEZ, Rafael Mezquita. La importancia del contexto educativo: la ciudad educadora. **Revista Avances en supervisión educativa**, n. 29, jun., 2018. Disponível em <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/612/496> Acesso em: 05.01.2022.

NEVES, Fernando Henrique. Planejamento de equipamentos urbanos comunitários de educação: algumas reflexões. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 503-516, nov 2015. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cm/a/fxqGYSxhBQxpmDDLNPgntXn/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 01.01.2022.

NEW YORK TIMES. **Bus-Fare Protests Hit Brazil's Two Biggest Cities**. 14.Jun.2013. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2013/06/14/world/americas/bus-fare-protests-hit-brazils-two-biggest-cities.html> Acesso em: 30.12.2021

OLIVEIRA, B.S; RIBEIRO, D. F.; PEREIRA, M. F. R. Gestão participativa de políticas urbanas: atuação do caju na regulamentação das zeis em fortaleza. **Extensão em Ação**,

Fortaleza, v.2, n.18, jul./dez. 2019. Disponível em <file:///C:/Users/Castor.CARLOS-PC/Downloads/33570-Texto%20do%20artigo-146780-1-10-20200505.pdf> Acesso em 04.02.2022.

OLIVEIRA, Celso Maran de, LOPES, Mulce Lopes. SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), 2018 maio/ago., 10(2), 322-334 Disponível em <https://www.scielo.br/j/urbe/a/zNzKs38RRBnRJnspmWmd3VQ/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 29.12.2021

PACHECO, Reinaldo T. B. A política educacional como espetáculo: a construção dos Centros Educacionais Unificados em São Paulo. **Revista de psicologia política**. São Paulo, v.11, n.22, dezembro de 2011. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-549X2011000200010](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2011000200010) Acesso em: 22.01.2022

PATRÃO. Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves. **De Debret a Marc Ferrez: a política higiênica e os lugares e formas de convivência da família brasileira**. Tese de doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, 2016. Disponível em <https://www.bdtu.uerj.br:8443/bitstream/1/9313/1/Benedicto%20TOTAL.pdf>

POGREBINSCHI, Thamy; SAMUELS, David. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. **Comparative Politics**, City University of New York v. 46, n. 3, pp. 313–32, 2014. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/43664108>. Acesso em: 18.12.2021

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **A criança e o espaço: a cidade e o meio ambiente**. 2017. Disponível em [http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2017/05/ebook\\_CriancaeoEspaco.pdf](http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2017/05/ebook_CriancaeoEspaco.pdf) Acesso em: 22.01.2022

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Quadro da arquitetura no Brasil**. 9° ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

REIS, Émilien Vilas Boas. VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 222 -247, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/326/306> Acesso em: 30.12.2021

REZENDE, V.; LEITÃO, G. Lucio Costa e o plano piloto para a barra da Tijuca: a vida é mais rica e mais selvagem que os planos urbanísticos. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 673–693, 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635320>. Acesso em: 28 dez. 2021. Acesso em: 28.12.2021

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3° ed. São Paulo: Studio Novel, 1997.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Tese de livre-docência. Universidade de São Paulo, 2015.

ROLNIK, Raquel. O Estatuto e as lutas – mais do que nunca necessárias pelo direito à cidade. In: FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexão. 2021. Disponível em [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20 anos do estatuto da cidade-spread.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20%20anos%20do%20estatuto%20da%20cidade-spread.pdf)  
Acesso em: 23.01.2022.

ROLNK, Raquel. **O que é cidade**. Série Primeiros Passos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

ROSADA, Mateus. O plano sem traçado: a Igreja na lógica urbanística portuguesa de criação das vilas coloniais. In: Elane Ribeiro Peixoto; Pedro P. Palazzo; Maria Fernanda Derntl; Ricardo Trevisan (orgs.). **Tempos e Escalas da Cidade e do Urbanismo. XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**. Brasília: Editora FAU–UnB, 2014. Disponível em: <https://shcu2014.com.br/territ%C3%B3rio/318.html> Acesso em: 23.12.2021.

SALGADO, Ivone; PEREIRA, Renata Baesso. A formação de núcleos urbanos no Brasil Colônia: procedimentos para elevar freguesias a vilas na Capitania de São Paulo na segunda metade do século XVIII . Dossiê Brasil – África do Sul, **Paranoá**, 2017.

SANTOS, Vilson Pereira dos. Técnicas de tortura: punições e castigos de escravos no Brasil escravista. Enciclopédia Bioesfera. Goiana. **Centro Científico Conhecer**. v. 9, n. 16, Disponível em <https://www.conhecer.org.br/enciclop/2013a/humanas/Tecnicas%20da%20Tortura.pdf>  
Acesso em: 23.12.2021.

SANTOS Jr, Orlando Alves et al. Políticas públicas e direito a cidade – programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em [https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/caderno\\_direitocidade.pdf](https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitocidade.pdf) Acesso em 26.01.2022.

SAULE JR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da Re Diálogos, propostas, historias para una Ciudadanía Mundial. 2017 Disponível em: <https://www.suelourbano.org/bibliotecas/2017/09/26/a-trajetoria-da-reforma-urbana-no-brasil/> Acesso em: 23.12.2021

SCHWARTZ, Stuart B. **Mocambos, quilombos e Palmares**: a resistência escrava no Brasil colonial. Estudos econômicos. São Paulo, v. 17, pp. 61—88, 1987. Disponível em <file:///C:/Users/Castor.CARLOS-PC/Downloads/157408-Texto%20do%20artigo-346624-1-10-20190425.pdf>. Acesso em 31.01.2022.

SILVA, Ana Clara Benjamim; GALVÃO, Larissa Duarte; SOUSA, Lucas Gomes de. A Desdemocratização da Cidade: a experiência do Conselho nas alterações do Plano Diretor de Juazeiro do Norte. In: SILVA, Beatriz Fleury et al. (org.). **A cidades em disputa: planos diretores e participação no cenário da pandemia**. Marília: Lutas Anticapital, 2021. Disponível em [https://www.brcidades.org/files/ugd/9fc67a\\_3d15bdcb058a4c62a6ae1ee0d1e00055.pdf](https://www.brcidades.org/files/ugd/9fc67a_3d15bdcb058a4c62a6ae1ee0d1e00055.pdf) Acesso em 04.02.2022.

TERRA, Paulo Cruz; MAGALHAES, Marcelo de Souza; ABREU, Martha. **Os poderes municipais e as cidades: Império e República**. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2019

UN-HABITAT. [UN Office of the High Commissioner for Human Rights \(OHCHR\)](https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf). **The Human Right to Adequate Housing**. Fact Sheet, n. 21, Nov. 2009, p. 3-4. Disponível em [https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21\\_rev\\_1\\_housing\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf) Acesso em 27.01.2022.

UN-HABITAT. [UN Office of the High Commissioner for Human Rights \(OHCHR\)](https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf). The Human Right to Adequate Housing. Fact Sheet, n. 21, Nov. 2009, p. 3-4. Disponível em [https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21\\_rev\\_1\\_housing\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf) Acesso em 27.01.2022.

UN-HABITAT. **What is city?** 2020 Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/city\\_definition\\_what\\_is\\_a\\_city.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/city_definition_what_is_a_city.pdf) Acesso em: 22.01.2022

UNICEF. **Building child friendly cities: a framework for action**. Florence, 2004. Disponível em <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/cfc-framework-eng.pdf> Acesso em: 22.01.2022.

UNICEF. **Shaping urbanization for children: a handbook on child-responsive urban planning**, 2018. Disponível em <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/10/2018-08-26-Handbook-Child-responsive-Urban-Planning-online.pdf> Acesso em: 22.01.2022.

UNICEF. **The Child Friendly City Governance Checklist: an instrument to trigger Reflection and Dialogue on Governance for Child Rights**. Disponível em <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/11/CFCI-Governance-Checklist.pdf> Acesso em: 22.01.2022.

United Nations. Department of Economic and Social Affairs. **World Urbanizations Prospects**. The 2018 Revision. New York, 2019. Disponível em [World Urbanization Prospects The 2018 Revision \(un.org\)](https://www.un.org/). Acesso em 30.01.2022.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15 (44), 2000. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/pfKy4Gf3jHtVr7XqxLQjRZR/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 29.01.2022.

VAZ, Lilian Fessler; JACQUES, Paola BERENSTEIN. Pequena historia de las Favelas de Río de Janeiro. **Ciudad y Territorio Estudios Territoriales**, XXXV, pp. 136-137, 2003. Disponível em <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/75390/45917/> Acesso em: 22.01.2022

VEIGA, Cynthia G. Escola pública para os negros e os pobres no Brasil: uma invenção imperial. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.13, n.39, set./dez. 2008, pp.502-516. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/hjFMbWn5YWMsSgtQq6SKHTG/?format=pdf&lang=pt>

VIEIRA, Júlia Rossete Picinni Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica**: um estudo de história do direito brasileiro. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. Disponível em [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-02022012-094543/publico/Julia\\_Rosseti\\_Picinin\\_Arruda\\_Vieira\\_Dissertacao.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-02022012-094543/publico/Julia_Rosseti_Picinin_Arruda_Vieira_Dissertacao.pdf) Acesso em: 22.01.2022.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. 2005. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO\\_DO\\_PLANO%20DIRETOR.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf) Acesso em: 22.01.2022.