

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES, POLÍTICA PÚBLICA E DIREITO SOCIAL:
Reflexões sobre o caso de Manhuaçu/MG**

**DEMOCRATIC MANAGEMENT OF CITIES, PUBLIC POLICY AND SOCIAL RIGHT:
Reflections on the case of Manhuaçu/MG**

Eder Marques de Azevedo¹

Renato de Abreu Barcelos²

Resumo: o presente artigo aborda os impasses e os desafios do processo de urbanização sob o paradigma da gestão democrática das cidades, conforme determina a Lei nº 10.257/01. Também analisa a forma de colaboração entre Estado e povo rumo à construção de cidades sustentáveis na tutela do meio ambiente urbano. Para tanto, realiza um estudo que analisa os aspectos fundamentais do plano diretor, instrumento definidor das funções sociais da cidade instituídas pela política do Le Corbusier. A seguir, esboça uma crítica sobre a política de desenvolvimento urbano, tendo em vista as dificuldades enfrentadas no tocante à implantação das propostas de crescimento ordenado e organização das cidades pelo plano diretor, a partir de estudo do caso do Município de Manhuaçu/MG.

Palavras-chave: democracia participativa; urbanização; política pública; moradia.

Abstract: the present article talks about the impasses and the challenges of the process of urbanization under the paradigm of democratic management of cities, as determined by Law nº 10.257/01. It also analyses the form of collaboration between state and people towards building sustainable cities protecting the urban environment. In this way, it performs a study that analyzes the fundamental aspects of the “plano diretor”, an instrument that defines the social functions of the cities instituted by Le Corbusier. Next, it criticizes the urban development’s policy, considering the difficulties faced in the way of the implementation of proposals for orderly growth and organization of the cities by the “plano diretor”, having as a starting point, a studied performed in Manhuaçu/MG.

Keywords: participatory democracy; urbanization; public policy; dwelling.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade promover uma reflexão sobre os mecanismos de

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Especialista em Direito Processual Constitucional pelo Centro Universitário Izabela Hendrix. Especialista em Docência do Ensino Superior pelo Instituto Doctum de Educação e Tecnologia. Mestre em Direito pela PUC Minas. Doutorando em Direito pela PUC Minas. Professor na graduação no Instituto Doctum de Educação e Tecnologia, nas Faculdades Integradas de Caratinga e nas Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Belo Horizonte. Pesquisador adjunto no Núcleo Jurídico de Políticas Públicas (NUJUP) da PUC Minas.

² Bacharel em Direito pela Universidade de Itaúna. Especialista em Direito Público pela PUC Minas. Mestrando em Direito na PUC Minas. Pesquisador adjunto no Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da PUC Minas.

urbanização por meio da dinâmica estabelecida pela gestão pública participativa, em atendimento ao princípio democrático elencado no art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988 (CR/88). Nesse contexto, como forma de viabilização da gestão democrática das cidades surge o plano diretor enquanto instrumento idealizador da organização e do planejamento urbano indispensável à sustentabilidade ambiental e à promoção da qualidade de vida dos munícipes na conjuntura estrutural urbana.

Com o fito de se avaliar a aplicabilidade do plano diretor em seu propósito de fortalecimento do projeto democrático de urbanização (em atendimento aos ditames dos arts. 43 a 45, da Lei nº 10.257/01), obteve-se por referência a definição das funções sociais da cidade erigidas pela política do Le Corbusier, instituída pela Carta de Atenas. Com efeito, o estudo do papel do aludido instrumento jurídico e sua relação com o interesse público sob a égide da cogestão administrativa exigiu o emprego de metodologias distintas, a saber, a pesquisa teórico-dogmática (à averiguação do conteúdo teórico) e a utilização de pesquisa de campo (à análise prática do tema).

Para tanto, em resposta ao questionamento sobre a eficácia do plano diretor no que tange à efetivação do processo de urbanização das cidades, na premissa de que tal instituto é meio à consecução da política de desenvolvimento urbano, foi fundamental a utilização de estudo de caso junto ao Município de Manhuaçu/MG, onde o projeto “Cartão Postal 2020” demonstra as possibilidades de imbricação entre política pública e um específico direito social, a saber, o direito à moradia.

2 O MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Antes de adentrar no tema meio ambiente artificial, é de suma importância tratar sobre a concepção de meio ambiente e o seu desdobramento em quatro espécies distintas. O inciso I, do art. 3º, da Lei nº. 6.938/81 conceitua meio ambiente da seguinte forma: “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.” José Afonso da Silva (1998, p. 2) elucida que: “meio ambiente é a integração do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas suas formas.” Nota-se do conceito doutrinário a divisão do meio ambiente em natural, artificial e cultural. Há ainda, conforme expresso na própria CR/88, o meio ambiente do trabalho (FIORILLO, 2010, p. 549-506).

Assim, meio ambiente natural é considerado tudo aquilo pré-existente em nosso habitat, como a atmosfera, as águas dos rios e mares, o solo, o subsolo, a fauna, a flora, dentre outros,

compreendendo os espaços ecológicos não transformados ou não sujeitos à intervenção humana (previsão do art. 225, CR/88). Meio ambiente artificial é o meio ambiente natural transformado pelo homem³. Neste caso, inclui os prédios, as casas, os logradouros e as demais construções civis (arts. 182 e 183, c/c 225, CR/88)⁴. Meio ambiente cultural tutela o patrimônio cultural local, regional ou nacional, considerando o conjunto de bens de natureza material e imaterial, os patrimônios culturais como os sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, ecológico e científico essenciais ao reconhecimento da cultura de um povo (arts. 215 e 216, c/c 225, CR/88). E, por fim, temos ainda o meio ambiente do trabalho, o qual envolve a proteção do homem em seu local de trabalho, com observância das normas de medicina e segurança do trabalho (art. 200, VII e VIII, c/c 225, CR/88) (SIRVINSKAS, 2005, p. 29-30).

Assim, o direito ao meio ambiente é um direito difuso⁵, sendo considerado direito fundamental de 3º geração, instituído no Estado Democrático de Direito, cabendo impetração de ação civil pública e ação popular sempre que houver lesão ou ameaça a lesão a este direito. Diante do enfoque do meio ambiente artificial ou urbano, há de se considerar a tutela jurídica em torno das áreas onde há significativas intervenções e modificações realizadas pelo homem, a saber, as cidades⁶.

O meio ambiente urbano subdivide-se em espaços urbanos abertos, constituídos por praças, logradouros, avenidas, dentre outros; e os espaços urbanos fechados, que são as áreas delimitadas com restrição de acesso, como por exemplo, os clubes recreativos e os prédios residenciais.

Paira enorme discussão se os logradouros dos condomínios fechados⁷ enquadram-se como espaço aberto ou fechado. Luís Paulo Sirvinskaskas (2005, p. 305) considera a criação desses

³ Também chamado de meio ambiente urbano.

⁴ “[...] o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado espaço urbano fechado) e pelos equipamentos denominados públicos (espaço urbano aberto). Dessa forma, todo o espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pela pessoa humana, compõem o meio ambiente artificial.” (FIORILLO, 2010, p. 446).

⁵ “O Direito Ambiental destina-se a amparar interesses ou direitos difusos, entendidos como pertencentes, de uma mesma maneira, a uma pluralidade indeterminada de sujeitos ligados entre si por circunstância de fato.” (DEEBEIS, 1999, p. 27). Nesse sentido, os direitos difusos são considerados direitos transindividuais, pois “[...] transcendem o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual.” (FIORILLO, 2010, p. 54).

⁶ Segundo a concepção de José Afonso da Silva, a cidade possui dois elementos essenciais: “(a) as unidades edilícias – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; (b) os equipamentos públicos – ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes etc.)” (SILVA, 2008, p. 26).

⁷ A expressão “condomínio fechado” é tecnicamente chamada de “loteamento fechado”, consistindo em “modalidade especial de aproveitamento condominial de espaço para fins de construção de casas residenciais térreas ou assobradadas ou edifícios. Caracteriza-se pela formação de lotes autônomos com áreas de utilização exclusiva de seus proprietários, confinando-se com outras de utilização comum dos condôminos.” (SILVA, 2008, p. 354).

condomínios uma prática ilegal em detrimento da inexistência de legislação específica que os ampare (muito embora subsistam determinações gerais sobre loteamento na Lei nº 6.766/79 e sobre o regime condominial na Lei nº 4.591/64). Desse modo, não existem juridicamente, sendo mais uma técnica de especulação imobiliária, revestidos internamente com a presença de espaços urbanos abertos, havendo desrespeito à natureza de tais bens públicos. Nesse aspecto, os condomínios fechados lesionam o livre acesso aos bens públicos de uso comum do povo (as ruas neles constituídas), bem como o direito fundamental à liberdade de locomoção de quem neles quiser adentrar.

Em sentido contrário, José Afonso da Silva (2008, p. 354) reconhece que as vias internas têm natureza de vias particulares, pois denotam a existência de domínio condominial, como passagens comuns dos condôminos, não havendo ruas, nem avenidas, nem praças em sentido jurídico, configurando espaços urbanos fechados.

Adotamos o posicionamento de Sirvinskas. Sendo assim, não caberia aos municípios autorizarem a criação desses condomínios pela falta de competência legislativa para tanto, além de não caber a interrupção de livre acesso da sociedade em tramitar sobre logradouros públicos (então presentes nos condomínios fechados) por constituírem-se bens públicos de uso comum do povo (SIRVINSKAS, 2005, p. 305).

Como sabemos, o homem na sua constante busca pelo progresso acabou transformando de uma forma desordenada, e em curto espaço de tempo, as cidades, implicando na ocorrência de um controvertido “progresso” chamado de urbanização⁸, pelo qual a população urbana cresceu em proporção superior à população rural, tendo este processo surgido a partir da Revolução Industrial. Desde esse período, ocorrido a partir da segunda metade do século XVIII, ao encerrar a transição entre feudalismo e capitalismo, os centros urbanos foram transformados em verdadeiras aglomerações industriais, trazendo grandiosos e variados problemas que perduram até os dias de hoje, como a desorganização social, insuficiência, irregularidades e precariedade de habitações, dentre outros não menos graves (SILVA, 2008, p. 26).

Por isso, a urbanização deve ser caracterizada pela presença do elemento humano (aglutinação populacional concentrada em mesmos espaços) e do elemento físico, incluindo, nesse caso, a existência de logradouros públicos, parcelamento do solo para fins de edificação, redes pluvial e fluvial, calçamento adequado (padronização de tapetes urbanos), iluminação pública e

⁸ “Urbanizar consiste em levar um pouco da cidade para o campo, e trazer um pouco do campo para dentro da cidade. [...] Por outro lado, os interesses do homem como indivíduo nem sempre coincidem com os interesses desse mesmo homem como ser coletivo; cabe então ao urbanista procurar resolver, na medida do possível, esta contradição fundamental.” (COSTA1980, p. 51).

saneamento básico. Daí deriva a própria conceituação doutrinária de que a cidade constitui o espaço urbano ocupado⁹.

Com o intuito de minimizar os problemas sociais, econômicos e ambientais advindos da urbanização e de melhorar as condições de vida das presentes e futuras gerações para a garantia do desenvolvimento sustentável das cidades, surgiu um importante mecanismo denominado urbanismo que, para Hely Lopes Meirelles (2006, p. 585), “[...] é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. E como consequência surgiu o Direito Urbanístico, que segundo os ensinamentos de José Afonso da Silva (2008, p. 31) “[...] é o conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística”. Tal ramo do direito tem a finalidade de proteção, bem como a preservação do meio ambiente, por meio de planos governamentais realizados através de estudos e elaboração de leis que tratam sobre a urbanização. Cabe ressaltar ainda que a União, os Estados-membros e o Distrito Federal possuem competência concorrente para legislar sobre este direito, conforme se depreende do art. 24, I, da CR/88.

Por tais razões, necessário faz-se a participação de todos no longo processo de busca do desenvolvimento sustentável almejado pelas cidades – conciliação do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental¹⁰. Para isto, o art. 23, VI, CR/88, estabeleceu a corresponsabilidade dos poderes públicos e da sociedade, tendo em vista ser a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito, que tem como seu principal objetivo a realização da justiça social, possuindo como um de seus valiosos objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III, CR/88).

Desse modo, a União, de acordo com o art. 21, incs. IX e XX, da CR/88, é competente para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social. Aos Estados compete elaborar o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, dentre outras ações previstas no art. 25, § 3º, CR/88, como exemplo, a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, que tornam as cidades vizinhas aliadas no desempenho de suas funções, visando trazer uma melhoria à população em

⁹ “É nesta que vive o homem, necessitando, portanto, de saneamento básico, água, transporte etc, razão pela qual se faz necessária a implantação de uma política de desenvolvimento urbano visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar de seus habitantes.” (SIRVINSKAS, 2005, p. 296).

¹⁰ “O desenvolvimento sustentável, explicitado no art. 225 da Constituição e nos princípios inscritos no caput do art. 170 (valorização do trabalho humano e livre iniciativa) e nos incisos II (propriedade privada), III (função social da propriedade), VI (defesa do meio ambiente) e VII (redução das desigualdades sociais), enseja claramente a necessidade de se procurar um equilíbrio ou harmonia entre os fatores sociais, ambientais e econômicos, ao exigir-lhes proporção adequada e racional, sempre em busca da qualidade de vida, principalmente no ambiente urbano, que o homem moderno escolheu para nele viver.” (MILARÉ, 2005, p. 691).

matéria de necessidades públicas essenciais (a exemplo das gestões da saúde e do meio ambiente). Importante lembrar ainda que podem existir regiões metropolitanas fora do eixo da capital estadual.

Aos Municípios (enquanto entes públicos reais e mais próximos da realidade da população), coube a responsabilidade sobre a política de desenvolvimento urbano que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana através do plano diretor, pautando-se na Política de Le Corbusier, comprometendo-se, assim, com a garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182, CR/88) (SIRVINSKAS, 2005, p. 297).

Veio então, depois de treze anos da promulgação da Constituição de 1988, a Lei nº. 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, com o fim de regulamentar os arts. 182 e 183, da CR/88, impondo ao poder público municipal a função de garantir o cumprimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana, através de seus instrumentos. Assim, a política urbana foi concretamente estabelecida e norteada pela instituição do plano diretor (que hoje deriva de uma lei municipal de iniciativa do Poder Executivo), instrumento obrigatório para as cidades arroladas segundo as hipóteses previstas no art. 41 do Estatuto da Cidade¹¹. O plano diretor torna-se adequado para estabelecer como será o crescimento e o desenvolvimento da cidade¹², devendo ser revisado no prazo máximo de 10 anos em 10 anos, sob pena de sanção ao poder público municipal.

Com efeito, a relativização do direito da propriedade privada urbana foi de vez confirmada, pois este direito somente pode ser reconhecido e protegido quando cumpre com uma função social¹³, devendo, para tanto, atender às exigências fundamentais previstas no plano diretor (art. 182, § 2º, da CR/88 e art. 39, do Estatuto da Cidade).

Por fim, a sociedade, de maneira geral, ao lado do Poder Público, é corresponsável pela promoção do equilíbrio do meio ambiente urbano, devendo construir uma ética ambiental razoável capaz de reter os excessos quanto à poluição urbana, além de cumprir com o dever de dar à

¹¹ Nas cidades com mais de vinte mil habitantes é obrigatória a elaboração de um plano diretor. Tal previsão legal se encontra no artigo 182 da CR/88. A Lei nº 10257/01 trouxe as diretrizes e as regras de elaboração do plano diretor, bem como a obrigatoriedade de sua confecção. O artigo 41 da respectiva lei reforça as cidades com mais de vinte mil habitantes. Ademais, também é obrigatório nas cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos na § 4º do artigo 182 da CR/88; integrantes de áreas de especial interesse turístico; cidades inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

¹² Importante ressaltar que o plano diretor é voltado para toda área urbana de um Município e não apenas para a tradicional concepção de cidade, compreendida como a sede administrativa do próprio Município. A noção de cidade deve se estender às sedes de Distritos onde também ocorre a urbanização, ainda que precária. Logo, não integra a cidade apenas os típicos espaços de zona rural. “Assim, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (SIRVINSKAS, 2005, p. 298).

¹³ “Com relação à propriedade urbana, dispõe o texto constitucional que ela cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor.” (CARVALHO, 2002, p. 594).

propriedade privada urbana uma destinação social com observância do plano diretor, visando sempre alcançar o bem-estar de todos.

Indubitável que o meio ambiente urbano tornou-se um dos grandes desafios do mundo contemporâneo, pois além das cidades buscarem o desenvolvimento social e econômico, elas devem proteger e preservar os recursos naturais, a fim de se proporcionar um meio ambiente ecologicamente equilibrado e uma melhor qualidade de vida aos seus habitantes (art. 225, *caput*, CR/88). Para isto é imperativa a participação ativa de toda sociedade, exercitando a sua cidadania¹⁴, bem como dos Poderes Públicos.

3 O PLANO DIRETOR NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Em decorrência da descentralização política¹⁵ favorecedora da governança local, cabe aos Municípios legislar sobre a política de desenvolvimento urbano, bem como a instituição do plano diretor, embora não possam esses entes federativos adotar política que esteja em desacordo com as diretrizes gerais determinadas pela União que, para regulamentar os arts. 182 e 183 da CR/88, instituiu a Lei nº 10.254/01, dispondo sobre o Estatuto da Cidade. Com efeito:

Note-se que a política urbana não deve ser incompatível com a política nacional de desenvolvimento urbano, pois cabe à União (artigo 21, XX Constituição Federal 1988) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (CARVALHO, 2002, p. 594).

É evidente que a Lei nº 10.257/01 trouxe para o nosso ordenamento jurídico um grande arsenal de novidades em matéria de Direito Urbanístico, incluindo normas que buscam aperfeiçoar e democratizar o processo de gestão das cidades (MEDAUAR; ALMEIDA, 2004, p. 260-261). Estão presentes nos artigos 43 a 45 da Lei os pressupostos da Gestão Democrática da Cidade, com base no artigo 1º da CR/88, que proclamou o princípio democrático, legitimador do poder do povo nos assuntos públicos¹⁶. Ademais, pelo cumprimento do princípio participativo garante-se ao povo a participação na gestão democrática da cidade, impondo dialogicamente a sua vontade na

¹⁴ “O exercício democrático da cidadania é fundamentalmente ético. [...] Percebe-se, pois, uma significativa evolução do que deve ser entendido por cidadania. De mero objeto das decisões do poder, o cidadão avança para a qualidade de sujeito. E sujeito capaz de, ao exercer seus direitos, renovar e reconstruir o Direito, transformando-o no espelho de sociedade em constante evolução, ao invés da camisa-de-força cristalizada e mantenedora do *status quo* a que alguns pretenderam reduzi-lo.” (VARELLA; BORGES, 1998, p. 102).

¹⁵ No caso em tela, também considerada descentralização governamental, haja vista o deslocamento do poder de um ente federativo para outras esferas governamentais, observados os limites constitucionais. “No geral, a descentralização é concebida como uma transferência de autoridade legal e política para planejar, tomar decisões e gerir as funções políticas de um governo central para outras unidades de governo [...]” (ABRANCHES, 2003, p. 269).

¹⁶ “Com a definição do Estado Brasileiro como Estado Democrático de Direito, temos ostentado o princípio da participação popular como determinante para a legitimidade e eficácia das normas sobre a política urbana, sendo integrante desse conjunto de normas do direito urbanístico o plano diretor.” (SAULE JUNIOR, 1997, p. 244.).

formação dos atos governamentais. De sorte que “[...] o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (SILVA, 2006, p. 13).

O plano diretor é o instrumento jurídico¹⁷ e político¹⁸ de organização e planejamento das cidades, responsável por todo o processo de urbanização, tendo por finalidade a definição das funções sociais da cidade e sua devida ordenação, bem como a promoção do crescimento urbano.

Conforme ressaltado, tal instrumento urbano deverá ser instituído através de lei municipal, de autoria do Poder Executivo, com aprovação da Câmara Municipal, porém contendo característica bastante peculiar. Durante a tramitação do projeto de lei do plano diretor, versa os aludidos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade que é obrigatória a participação da população na sua elaboração, por meio da realização de audiências públicas ou conferências municipais em que se discuta propostas de implementação de acordo com as realidades de cada região da cidade. Portanto, eis que o procedimento de elaboração do plano diretor é estabelecido por critérios de democracia participativa, pois o povo deverá participar da aprovação do projeto de urbanização (o próprio plano diretor), e não só tomar conhecimento. Nesse sentido: “É a presença do princípio da participação, da cooperação e da solidariedade. A viabilidade das cidades e, portanto, o *habitat* do homem, enquanto habitante de seu espaço, conformam integrativamente com o planejamento municipal” (CASTRO, 2006, p. 370).

Decorre do plano diretor legislações específicas sobre uso e ocupação do solo urbano, sobre as construções e edificações, sobre as polícias administrativas e sanitárias locais, cujas implantações, após a aprovação legislativa, serão executadas pelos órgãos e agentes do executivo – além de inspirar a elaboração de políticas públicas voltadas para a consolidação empírica das aspirações urbanísticas contidas no plano diretor.

A gestão democrática das cidades, imposição inequívoca do Estatuto das Cidades, é consectário direto da própria fórmula jus-política que informa o Estado brasileiro: o paradigma¹⁹ do Estado Democrático de Direito, informada pela reconciliação entre legalidade e legitimidade²⁰.

A relação legalidade e facticidade pode ser melhor vislumbrada a partir dos aportes teóricos desenvolvidos pela Teoria Discursivo do Direito e da Democracia, desenvolvida pelo

¹⁷ Haja vista que sua implantação decorre de aprovação de lei específica.

¹⁸ Considerando que sua elaboração e aprovação decorrem de processo político contando com a participação de três instâncias distintas de poder, a saber, o Poder Executivo (elaboração de projeto de lei e sanção), o Poder Legislativo (tramitação do projeto de lei e sua aprovação) e poder político (atributo do cidadão, através da manifestação da participação popular sugerindo e reivindicando propostas adequadas às necessidades sociais mediante audiências públicas e conferências municipais organizadas pelos órgãos executivos de política urbana – revela-se, portanto, a existência da democracia direta ou participativa).

¹⁹ Paradigmas são “[...] as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (KHUN, 1998, p. 13).

²⁰ Assim, a juridicidade da atuação estatal não é caracterizada somente por aspectos de legalidade: acrescenta-se a legitimidade, entendida como a correspondência entre atuação estatal e anseios sociais presentes na ambiência social.

filósofo alemão Jürgen Habermas. Assim, para Habermas, a dicotomia legalidade/legitimidade traduz-se na tensão inerente aos polos facticidade e validade:

[...] validade social de normas do direito é determinada pelo grau em que consegue se impor, ou seja, pela sua possível aceitação fática no círculo dos membros do direito. Ao contrário da validade convencional dos usos e costumes, o direito normatizado não se apoia sobre a facticidade de formas de vida consuetudinárias e tradicionais, e sim sobre a facticidade artificial [legalidade] da ameaça de sanções definidas conforme o direito e que podem ser impostas pelo tribunal. Ao passo que a legitimidade de regras se mede pela resgatabilidade discursiva de sua pretensão de validade normativa; e o que conta, em última instância, é o fato de elas terem surgido num processo legislativo racional – ou o fato de que elas poderiam ter sido justificadas sob pontos de vista pragmáticos, éticos e morais (HABERMAS, 2010, p. 50).

Desse modo, muda-se a perspectiva até então constante no universo normativo – e amplamente propagandeada pelo positivismo normativista kelseniano – segundo o qual o legal, por si só, é legítimo; o modo pelo qual o direito positivo é criado recebe maiores problematizações.

Mas o que seria, precisamente, legitimidade? A qualidade de legítimo deve ser destacada àquilo que foi passível de reconhecimento²¹. E esse reconhecimento somente pode acontecer quando há a possibilidade de participação dos destinatários das normas no processo de elaboração dessas mesmas normas. Ou seja, deve-se construir arranjos institucionais capazes de oportunizar a participação social nas feitura – e mesmo aplicação – das leis, de modo que os destinatários vejam-se, ao mesmo tempo, como autores e destinatários do Direito.

Para tanto, é necessário rearranjar toda a teoria do direito, provocando a composição de elementos tidos historicamente como antagônicos. Nesse sentido, co-originariedade e interligações teóricas apresentam-se como o instrumento necessário para religar a legalidade à legitimidade. Basicamente dois são os realinhamentos necessários para que o direito seja mais legítimo, dentre os quais passamos a discorrer:

(i) aproximação entre direito e moral – as normas jurídicas e as normas morais encontram-se numa relação de co-originariedade, devendo a moral garantir a justiça e o direito garantir as condições de concretização dessa mesma justiça. Assim, o direito, para ser legítimo, não necessita se subordinar à moral, mas guardar com ela uma relação de simultaneidade. Essa relação entre moral e direito pode ser vislumbrada com o auxílio de um princípio do discurso, segundo o qual: “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, 2010, p. 142). Como regra de argumentação, o princípio do discurso bifurca-se em princípio da universalização –

²¹ “Legitimidade significa que há bons argumentos para que um ordenamento político seja reconhecido como justo e equânime; um ordenamento legítimo merece reconhecimento. Legitimidade significa que um ordenamento político é digno de ser reconhecido” (HABERMAS, 1983, p. 219-220).

utilizada pela moral – e princípio da democracia – utilizado pelo direito. O princípio da democracia, contudo, não se contenta somente com elementos morais, agasalhando, inclusive, elementos pragmáticos e ético-políticos²². Nesse sentido:

O princípio da democracia, portanto, pressupõe preliminarmente e necessariamente a possibilidade da decisão racional de questões práticas a serem realizadas no discurso, da qual depende a **legitimidade** das leis. Assim sendo, o princípio da democracia, partindo do pressuposto de que uma formação político-racional da opinião e da vontade é possível, implica na institucionalização dessa vontade e opinião políticas racionais através de um sistema de direitos que garanta a cada uma igual **participação num processo** de normatização jurídica **legítima** (já garantido em seus pressupostos comunicativos), ou seja, ele tem como implicação a institucionalização externa e eficaz da participação simétrica numa formação discursiva da opinião e da vontade, a qual se realiza em formas de comunicação garantidas pelo Direito (COSTA, 2003, p. 42).

Em síntese, a moral permite saber o que fazer, mas não como fazer; o direito entra nesse campo, na medida em que é um sistema de saber e de ação, permitindo concretizar, na realidade empírica, aquilo que o aspecto moral recomenda como o mais legítimo para aquele caso.

(ii) aproximação entre direito e política (ou poder) – ambos são interligados, também, com o fim de alcançar a legitimidade. O poder, no Estado Democrático de Direito, pode ser meramente comunicativo ou ainda administrativo. O primeiro representa da união de pessoas que se juntam para debater questões que lhe são de interesse comum; é do debate, da argumentação e da troca de razões, institucionalmente livre de coerções externas e internas, realizados numa esfera pública informal, que permite a construção de um entendimento comum, uma síntese racionalizada, das controvérsias capazes de aglutinar o interesse de toda uma comunidade.

O desafio, no Estado Democrático de Direito, é fazer com que essa troca de razões informalmente firmada possa, de algum modo, refletir-se no sistema de poder formal capaz de implementar as decisões coletivas²³. Deve-se, portanto, transformar o poder comunicativo em poder administrativo, e isso somente se torna possível a partir da institucionalização de procedimentos discursivos – princípio do discurso no viés princípio da democracia, acima

²² “O princípio da democracia resulta de uma especificação correspondente para tais normais de ação que surgem na forma do direito e que podem ser justificadas com o auxílio de argumentos pragmáticos, ético-políticos e morais – e não apenas com o auxílio de argumentos morais” (HABERMAS, 2010, p. 43). Como o consenso em matéria moral é difícil de ser obtido, deve-se abrir oportunidades de acordo menos exigentes, a partir de elementos pragmáticos e ético-políticos.

²³ “A ideia do Estado de direito [democrático] pode ser interpretada então como a exigência de ligar o sistema administrativo, comandado pelo código do poder, ao poder comunicativo, estatuidor do direito, e de mantê-lo longe das influências do poder social, portanto da implantação fática de interesses privilegiados. O poder administrativo não deve reproduzir-se a si mesmo e sim, regenerar-se a partir da transformação do poder comunicativo” (HABERMAS, 2010, p. 190).

apresentado – que garantam a participação dos destinatários das regulações jurídicas também na condição de seus autores.

Dessa esquematização, pode-se inferir que a legitimidade, no Estado Democrático de Direito, somente pode ser alcançada através de procedimentos capazes de captar os anseios sociais, refletindo-os nas tomadas de decisão coletivamente vinculantes. A legalidade, assim, entrelaça-se com a legitimidade: os destinatários das determinações juridicamente veiculadas são, concomitantemente, seus próprios autores²⁴. E isso somente é possível, repita-se, através de uma participação discursivo-procedimental.

De que modo esse pequeno fragmento teórico habermasiano articula-se com a gestão democrática das cidades, exigida pelo Estatuto das Cidades? Simples. O Estatuto das Cidades, ao exigir que o plano diretor seja resultado de discussões públicas firmadas entre os habitantes das cidades, faz condicionar a legalidade da atuação estatal – no caso, o próprio plano diretor – às percepções sociais denotativas de legitimidade. Ou seja: o plano diretor, uma lei – legalidade – acaba sendo produto dos cidadãos sob égide dessa mesma lei – legitimidade.

Assim: (i) o direito emaranha-se, de algum modo, com a moral. A construção conjunta do plano diretor entre Estado e sociedade significa a própria utilização do princípio da democracia – forma jurídica do princípio do discurso – em que os moradores das cidades veem-se, concomitantemente, como sujeitos a um plano de ordenação do território urbano que eles mesmos auxiliaram na feitura; são pois, no mesmo recorte, autores e destinatários de uma lei.

(ii) O direito emaranha-se, de algum modo, com a política. Isso porque, o poder comunicativo informalmente firmado a partir das relações sociais termina por se concretizar em poder administrativo, na medida em que o plano diretor recolhe, efetivamente, as aspirações sociais quanto ao modo de articular os elementos necessários à configuração de um ambiente urbano mais saudável, equilibrado, sustentável e democrático. Em outras palavras: a cidade desejada pela comunidade – poder comunicativo – acaba se refletindo no próprio plano diretor – poder administrativo – o que somente é possível graças à institucionalização de procedimentos discursivos aptos a interceptar a vontade popular.

²⁴ “O Estado constitucional democrático é, segundo a sua ideia, uma ordem desejada pelo povo e legitimada pela sua livre formação de opinião e de vontade, que permite aos que são endereçados pela justiça sentirem-se como os seus autores” (HABERMAS, 2001, p. 83). Logo, no Estado Democrático de Direito autonomia pública e privada são co-originais: “O direito legítimo, assim como a moral, protege a autonomia simétrica de cada um: nenhum indivíduo é livre, enquanto existir uma única pessoa que não esteja gozando a mesma liberdade. Porém, a positividade do direito obriga a uma divisão da autonomia, para a qual não existe correspondente no domínio da moral. Ou seja, a obrigatoriedade de normas jurídicas não se apóia somente na compreensão daquilo que é igualmente bom para todos, mas também nas decisões coletivamente obrigatórias de instâncias que criam e aplicam o direito. Disso resulta a necessidade de uma divisão de papéis entre autores que positivam e prolatam o direito e destinatários submetidos ao direito em vigor. A autonomia, que no âmbito moral constitui, de certa forma, um único bloco monolítico, aparece, no campo do direito, assumindo um figura dupla: a da autonomia privada e a da pública” (HABERMAS, 2003, p. 172).

O Estado Democrático de Direito impõe, enfim, a reconciliação entre legalidade e legitimidade, o que pressupõe reagrupamentos que envolvem direito, moral e política, em que a participação social procedimentalizada afigura-se como tônica da construção de pronunciamentos estatais consentâneos com uma renovada soberania popular que consegue impor valores democráticos frente aos autoritarismos tão comuns à realidade brasileira.

4 A POLÍTICA DO “LE CORBUSIER”

A política Le Corbusier retrata o conjunto teórico do arquiteto e urbanista suíço, naturalizado francês, de nome Charles Édouard Jeanneret (1887-1965), conhecido pelo pseudônimo “Le Corbusier”. Essa política, pertencente ao pensamento arquitetônico progressista, foi moldada através da definição de funções urbanas ocupadas pela cidade, a fim de que esta atendesse às necessidades do indivíduo e da sociedade, não tendo apenas uma visão estética em si.²⁵ O aludido arquiteto liderou as discussões da CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna), onde trouxe no quarto evento organizado a obra que marcou suas teorias, sendo esta a Carta de Atenas²⁶.

A Carta de Atenas foi apresentada em 1933 na capital grega, estabelecendo as funções sociais urbanísticas da cidade²⁷, sendo estas divididas em quatro funções sociais²⁸ básicas que toda cidade moderna deveria ter, conforme determinado por Le Corbusier: a função social trabalho, a função social lazer, a função social moradia e a função social circulação. Logo, a política do Le Corbusier instituiu não só uma visão geral das cidades, mas uma perspectiva crítica detalhada em cada um de seus aspectos. Como exemplo, segundo ele, “quanto maior a densidade de população de uma cidade, menores as distâncias a percorrer. Conseqüência: aumentar a densidade do centro das cidades, sede dos negócios” (CHOAY, 2002, p. 192-193).

Além das características gerais da cidade, Le Corbusier traz um diagnóstico dos principais problemas urbanos, como também uma crítica ao desenvolvimento econômico sem um devido planejamento social. Apresenta, já a seu tempo, a existência do conflito entre espaços públicos e a

²⁵ “Os temas em torno dos quais se organiza a cidade corbusieriana – classificação das funções urbanas, multiplicação dos espaços verdes, criação de protótipos funcionais, racionalização do habitat coletivo – pertencem ao acervo comum dos arquitetos progressistas da mesma geração.” (CHOAY, 2002, p. 183).

²⁶ Disponível em: [HTTP:// www.icomos.org.br/cartas/Carta_de_Atenas_1933.pdf](http://www.icomos.org.br/cartas/Carta_de_Atenas_1933.pdf).

²⁷ “Cidade é a expressão palpável da humana necessidade de contato, comunicação, organização e troca, numa determinada circunstância físico-social e num contexto histórico.” (COSTA, 1980, p. 50).

²⁸ Discorrendo sobre o princípio da função social da propriedade (norteador das funções sociais da cidade), há de se destacar que “[...] o conteúdo da propriedade não reside num só elemento. Há o elemento individual, que possibilita o gozo e o lucro para o proprietário. Mas outros elementos aglutinam-se a esse: além do fator social, há o componente ambiental.” (MACHADO, 2009, p. 156).

propriedade privada, meio ambiente e exploração dos recursos naturais para fins econômicos, o que dificulta a proposição de desenvolvimento sustentável mais tarde instituída. Por fim, Le Corbusier retrata a importância da verificação das transformações contínuas que, com erros de planejamento, geram o caos, a exemplo do êxodo rural desenfreado, resultado da falta de oportunidades e investimentos públicos para o incentivo da vida nos campos.

Na segunda parte de seu trabalho, Le Corbusier demonstra críticas a erros que ocorriam no período de sua obra²⁹, pois aspectos como a desordem, a insegurança e a falta de humanidade são críticas visíveis no período atual. Com efeito, a falta de um plano para a cidade propicia o desenvolvimento desordenado, onde o indivíduo recebe maior importância que a coletividade como resultado da supervalorização da propriedade privada reconhecível desde a concepção liberal (que era reconhecida como absoluta). Por isso, o Poder Público deve fazer-se presente unindo a funcionalidade das cidades e a evolução humana.

Na Carta de Atenas foram ressaltadas críticas em cada aspecto das funções sociais da cidade, dentre elas a falta de locais destinados ao lazer, conflitos entre as questões de circulação e trabalho, sobretudo ocorridas com as horas de pico das grandes cidades, além de uma defesa rígida ao patrimônio histórico³⁰. Como instrumento a favor da urbanização, o plano diretor teria o papel de sanar esses problemas estruturais da cidade.

Por derradeiro, Le Corbusier esquematiza alguns princípios fundamentais essenciais à elaboração do plano da cidade, sendo estes: 1º) descongestionamento do centro das cidades; 2º) aumento da densidade; 3º) aumento dos meios de circulação; 4º) aumento das superfícies verdes (CHOAY, 2002, p. 194).

Estas funções tornaram-se base para o urbanismo progressista, tendo influenciado o arquiteto Oscar Niemeyer na criação de Brasília, “cidade inventada” (COSTA, 1980, p. 50), em razão de seu elaborado processo de ordenação das funções sociais.

²⁹ Dentre os principais problemas urbanos destacados pelo autor estão: a) alta densidade populacional; b) **más condições de moradia**; c) crescimento desordenado afetando o meio ambiente; d) construções contrárias a requisitos da higiene; e) bairros mais densos encontrados em locais menos favorecidos; f) as zonas favorecidas são para aqueles que ostentam melhor condição econômica; g) necessidade de zoneamento; h) poluição do ar e sonora; i) o alinhamento tradicional das habitações à beira das ruas só garante insolação a uma parcela mínima das moradias; j) é arbitrária a distribuição das construções de uso coletivo dependente da habitação; k) as escolas são mal localizadas; l) os subúrbios estão organizados sem plano e sem ligação normal com a cidade; m) procurou-se incorporar os subúrbios ao domínio administrativo; n) frequentemente os subúrbios nada mais são do que aglomeração de barracos onde a infra-estrutura indispensável dificilmente é rentável; o) a determinação dos setores habitacionais deve ser ditada por razões de higiene; p) densidades razoáveis devem ser impostas, de acordo com as formas de habitação postas pela própria natureza do terreno; q) um número mínimo de horas de insolação deve ser fixado para cada moradia; r) o alinhamento das habitações ao longo das vias de comunicação deve ser proibido. (CHOAY, 2002, p. 184-185)

³⁰ As recomendações à preservação do patrimônio cultural propostas por Le Corbusier, por meio da Carta de Atenas, foram adotadas pelo IPHAN como diretrizes à tutela dos bens materiais integrantes do acervo cultural das cidades. Nesse sentido, vide http://www3.iphan.gov.br/bibliotecavirtual/?page_id=2634.

Sendo assim, o plano diretor, ao definir as funções sociais da cidade não permite que a propriedade privada urbana possua natureza absoluta. Assim entende o STF: "O direito de propriedade não se revela absoluto. Está relativizado pela Carta da República – arts. 5º, XXII, XXIII e XXIV, e 184" (BRASIL, 2010a). E prossegue o STF, referindo-se à contribuição do plano diretor à aplicação das sanções constitucionais estabelecidas no art. 182, § 4º, incs. I a III, capazes de dar efetividade à própria função social da propriedade.

5 ESTUDO DE CASO SOBRE O PAPEL DO PLANO DIRETOR: A POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO NA CIDADE DE MANHUAÇU/MG

Em alusão à implantação de estratégias típicas da gestão pública participativa e em reforço às discussões teóricas apresentadas neste artigo, tomando-se como referência a governança democrática no âmbito do poder local em prol do processo de urbanização, é importante agregarmos alguns dados no intuito de se ilustrar os argumentos ora trabalhados, delimitando especialmente o objeto de estudo pela análise do plano diretor na cidade de Manhuaçu, situada no Estado de Minas Gerais. Nesse propósito, foi levantada pesquisa sobre as ações do governo local na implementação do plano diretor na aludida municipalidade, ou de estratégias políticas voltadas para sua consolidação.

Conforme estatística divulgada pelo Censo 2010, promovido pelo IBGE, o Município de Manhuaçu dispõe de uma população total de 79.635 habitantes³¹, sendo 64.866 pertencentes ao perímetro urbano (cerca de 81,5%) e 14.769 constados na zona rural (aproximadamente 18,5%). Com efeito, está condicionado à regra imposta pelo art. 182 da CR/88, sujeitando-se, também, às exigências do Estatuto da Cidade, o qual determinou o prazo até 2006 para que os planos diretores fossem elaborados ou revisados caso os Municípios incorressem na hipótese de sua obrigatoriedade, sob pena de retenção de repasse de recursos federais geridos pelo Ministério das Cidades³².

³¹ Fonte: Censo 2010, IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

³² A exemplo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), transferência constitucional feita pela União aos Municípios (art. 159, inc. I, *alínea b*, da CR/88). A esse respeito, resta destacar que a União compromete-se a realizar o repasse de verbas aos Municípios por meio do mencionado fundo, o qual estabelece um percentual de recursos tomando por base a proporção do número de habitantes estimado anualmente pelo IBGE (por meio da pesquisa de "Perfil dos Municípios Brasileiros"). Os coeficientes de distribuição do FPM, determinando as margens de contribuição da União, são estipulados através da mensuração de 16 faixas de população até o limite de 15.217 habitantes, sendo que acima desse número o coeficiente máximo torna-se fixo. O Ministério das Cidades, conforme destacado, é responsável pelo controle de tal repasse. Tal Ministério foi instituído em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano. O Decreto nº 4665, de 3 de abril de 2003, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, onde se prevê a gestão do FPM. (Disponível em <http://www.cidades.gov.br/>).

Sobre a proposta de gestão democrática da cidade, cabe ressaltar que o Preâmbulo da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989, ao determinar a promoção da descentralização do poder e ao assegurar o seu controle pelos cidadãos, garantindo o direito de todos à cidadania plena, abriu caminhos para a introdução de formas democráticas ao exercício da participação direta do povo. Suas proposições reforçam as determinações do art. 1º, parágrafo único, da CR/88. A Lei Orgânica do Município de Manhuaçu (LOM), promulgada em 21 de março de 1990, favoreceu o nascimento de canais participativos, já que o seu art. 107 determina que a ação administrativa do Poder Executivo seja organizada segundo os critérios de descentralização, regionalização e participação popular. Destaca o inc. III desse mesmo artigo que é permitido ao povo, através de suas lideranças (por delegação política), analisar e manifestar-se sobre o plano diretor. De acordo com a aludida Lei Orgânica, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação das áreas urbanas, expressas no plano diretor (art. 147, § 1º).

Uma relevante consideração a ser observada é que a LOM declara que o plano diretor não é formado por uma única lei. Não obstante, toda a legislação municipal voltada à política urbana corrobora, conjuntamente, a formação do plano diretor, incluindo-se, portanto, a Lei do Parcelamento do Solo, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Código de Obras e o Código de Posturas (art. 148, Parágrafo Único, incs. I a IV, da LOM).

Nesse ínterim, em 10 de outubro de 2006 foi editada a Lei nº 2.596, instituindo formalmente o intitulado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Manhuaçu. O seu art. 24, em reforço ao disposto nos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade, cria a Conferência Municipal de Desenvolvimento Urbano, constituída como um processo de discussão pública e ampliada que tem o objetivo de avaliar a execução e propor alterações à política de planejamento e de desenvolvimento municipal. Isso viabiliza o acesso da população quanto à ampla divulgação do plano diretor, bem como a oportunidade de construção dialógica do mesmo. De igual modo a participação popular também é prevista nessa lei ao se buscar implementar a gestão orçamentária participativa. Nesse sentido, reza o seu art. 25 que as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual deverão ser precedidas de debates, audiências e consultas públicas como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Feitas tais ponderações, foi aplicado questionário junto às autoridades públicas governamentais do Município, as quais informaram relevantes considerações, dentre as quais destacamos: a) para a garantia de cidades sustentáveis (art. 2º, inc. I, Lei nº 10.257/01), a Prefeitura tem atuado por meio do exercício do poder de polícia, embargando obras irregulares ou em locais inadequados, como também tem atuado através da aplicação de outras sanções mais brandas, como

a multa. Desse modo, tem exigido o cumprimento da LUOS³³ através de fiscalização permanente; b) no intuito de se promover a gestão democrática participativa (art. 2º, inc. II, Lei nº 10.257/01), o investimento tem sido operado pela via da capacitação dos conselhos gestores municipais ligados à questão habitacional; c) quanto à possibilidade de cooperação intergovernamental ou de parcerias com a iniciativa privada (art. 2º, inc. III, Lei nº 10.257/01), isso tem sido efetivado através de ações como a adesão do Município no “Programa Minha Casa, Minha Vida”, bem como por meio do convênio firmado com os governos federal e estadual quanto à implementação do “Programa de Estação de Tratamento de Esgoto”. Na parceria com a iniciativa privada o Município aderiu ao “Projeto Cartão Postal 2020”, o qual explanaremos à frente; d) para o planejamento do desenvolvimento da cidade (art. 2º, inc. IV, Lei nº 10.257/01), atribuíram esse papel à execução do plano diretor e das demais legislações municipais responsáveis pela regulamentação da exploração do solo urbano. Além disso, reconheceram que apenas parcialmente tem sido cumprido esse requisito do Estatuto da Cidade. Como ações concretas, informaram que a Administração Pública local tem regulado a abertura de novos logradouros públicos, loteamentos e a concessão de licença para construir, exigindo adequações e até embargando obras em desacordo com a legislação. Também foi relatado como ação de planejamento o projeto de expansão do sistema de abastecimento de água, com a construção de novas redes para a garantia de água tratada e esgoto aos imóveis construídos nos novos loteamentos abarcados pelo “Programa Minha Casa, Minha Vida” e os bairros em expansão; e) no que tange à ordenação e controle do uso do solo (art. 2º, inc. VI, Lei nº 10.257/01), foi revelado que em relação ao uso de terrenos e áreas da cidade, existe uma restrição no tocante ao zoneamento urbano. Assim, essa parte do plano diretor nunca foi concluída. O argumento é a dificuldade na imposição do zoneamento proposto pela comissão que elaborou o plano diretor. O Poder Legislativo e as associações de moradores, segundo informado, necessitam preparar estudo com novo foco para definir as divisas dos bairros e depois as zonas de interesse, em conformidade com o estatuído no plano diretor; f) por derradeiro, no que se refere à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, inc. IX, Lei nº 10.257/01), foi declarado que entre os recursos disponíveis, o investimento público é feito em relação às demandas das comunidades apresentadas aos Poderes Executivo e Legislativo (razão da necessidade de manifestação do poder político do povo, ou seja, a participação popular). Uma das medidas, por exemplo, visa urbanizar e garantir qualidade de vida em bairros que cresceram desordenadamente. O IPTU segue uma tabela diferenciada, de acordo com a valorização da área em que se encontra situado o imóvel. Bairros com problemas de falta de acabamento já

³³ Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano.

conseguiram investimentos do Município em parceria com entidades privadas para acabamento externo das casas (fachadas urbanas).

5.1 “Projeto Cartão Postal 2020”

O processo de urbanização e paisagismo na cidade de Manhuaçu requer medidas que amenizem o problema existente no painel arquitetônico da mesma. A estética urbana, estruturalmente afetada por uma topografia acidentada, também atravessa grande resistência por parte dos munícipes, considerando a falta de iniciativa dos proprietários de imóveis em investirem em suas fachadas ou fundos, inclusive do centro da cidade ou de regiões com alta visibilidade. É evidente o prejuízo estético desfavorecendo o cartão-postal da cidade, apelidada de “cidade tijolinho” ou “cidade das favelas” (TIMOTÉO, 2011), contraste injustificável, diante do nível de recursos que sondam o Município, sobretudo pelo fortalecimento da economia advinda da exploração e comercialização da monocultura cafeeira (principal fonte econômica) e do comércio, afora o seu potencial para o agroturismo ou agronegócio³⁴.

Trata-se de uma questão cultural. Não obstante, não cabe ao plano diretor interferir nesse processo haja vista o respeito à esfera privada e ao uso e fruição da propriedade privadas segundo os ditames do art. 1228, parágrafo único, do Código Civil de 2002³⁵. Ademais, a exigência do cumprimento da função social da propriedade limita-se ao seu uso racional (para fins comerciais ou de moradia, por exemplo), não cabendo a imposição de padrões estéticos nas residências, haja vista não se tratar de uma cidade histórica tombada³⁶. A fim de se amenizar a falta de acabamento externo (rebocos e pinturas) de um número considerável de imóveis urbanos, foi criado o “Projeto Cartão Postal 2020”. Conforme destaca Paulo Timóteo, idealizador do projeto,

[...] a princípio, o objetivo do aludido projeto tem sido a tentativa de mudar a aparência externa da cidade, entretanto o objetivo maior é o de mudar a cultura da população,

³⁴ O último Diagnóstico Municipal de Manhuaçu revelou dados ainda bastante atuais, os quais merecem ser destacados: Manhuaçu é a segunda maior praça mineira de comercialização do café (a primeira é Varginha, no Sul de Minas) e conta, para a atividade, com diversas firmas exportadoras (cerca de 30 já na época de realização do diagnóstico) e armazéns com alta capacidade de estocagem das sacas. Portanto, há um grande aumento de empregos diretos voltados às atividades de comercialização e armazenagem durante o período da safra. (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais – Sebrae, 1996, p. 34-35)

³⁵ As propostas do plano diretor devem ser assumidas pelos dois pólos distintos, qual seja, o Poder Público Municipal e o povo, afinal, é a este que tal instrumento destina-se. A esse respeito, “[...] o plano diretor não é da cidade, é de cada um dos munícipes, é de cada cidadão, não é, pois, do poder público municipal, é patrimônio coletivo.” (CASTRO, 2006, p. 386).

³⁶ Nesse sentido vale lembrar que o princípio da legalidade arrolado no art. 5º, inc. II, da CR/88 esclarece que para o particular o que não é proibido é permitido, pois “ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer nada senão em virtude de lei.” (BRASIL, 2013).

fazendo com que as pessoas realizem o reboco e pintura de seus “novos imóveis” antes de residirem nos mesmos (TIMOTÉO, 2011).

A Lei municipal nº. 2.899/09 autoriza o repasse de recursos de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) mensais à execução do programa, voltados para a aquisição de materiais de reboco e pintura distribuídos aos proprietários urbanos cadastrados, ficando a mão-de-obra por conta do morador ou da própria organização do projeto, além de doações advindas da sociedade para o custeio da execução das atividades pretendidas.

Assim, o projeto ocorre em quatro etapas: 1º) líderes comunitários realizam cadastro das unidades familiares que desejam ser beneficiárias do projeto; nesse caso, há reunião com as famílias para explicação do modus operandi do projeto; 2º) confecciona-se contrato que estabelece os materiais de reboco a serem recebidos, o prazo para a concretização do objeto, bem como as consequências jurídicas³⁷ de seu inadimplemento; 3º) após o reboco, realiza-se outro contrato, dessa vez visando à doação de insumos destinados à pintura das moradias; 4º) após, há a vistoria do imóvel, para fins de análise quanto ao cumprimento dos objetivos do projeto.

Em suma, em detrimento de situações como esta é que se pode concluir que a ordenação e o planejamento da cidade, seguindo os critérios de Le Corbusier (inclusive na observância do fator estético), não depende apenas de ações governamentais, a exemplo da implantação do plano diretor e cumprimento dos demais instrumentos de política urbana. Outrossim, também deve levar em conta aspectos físicos (relevo, topografia) e humanos (nível de desenvolvimento socioeconômico e a conscientização coletiva da comunidade local em repensar a necessidade de se estabelecer os valores urbanos que garantem a mínima qualidade de vida).

5.2 A imbricação política pública, direito social e participação popular no caso de Manhuaçu: algumas reflexões

O caso de Manhuaçu trazido à colação é um reflexo de como é possível ocorrer a imbricação entre gestão democrática das cidades – consectário do próprio perfil participativo dos planos diretores – política pública e direito social.

Em primeiro lugar, deve-se sublinhar a íntima relação entre política pública e direito social. Como se sabe, os direitos sociais são atinentes às prestações positivas do Estado voltadas

³⁷ No caso, a cobrança judicial pela perda ou uso indevido dos materiais.

para o bem-estar social³⁸. Nesse sentido, são direitos de segunda dimensão, na medida em que visam a minorar desigualdades sociais presentes na realidade societal, ou seja, são direitos potencialmente vocacionados para a igualização.

Seria o direito à moradia um direito social? Qual a relação entre a moradia (como direito social) e o plano diretor? O que se pode extrair da experiência de Manhuaçu, em Minas Gerais?

Vejam. O direito à moradia é um direito social expressamente arrolado no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Na condição de direito social, não pode o direito à moradia ser encarado como norma programática a ser implementada quando bem o quiser o Poder Público: trata-se, no caso, de imposição constitucional cuja omissão leva à caracterização de inconstitucionalidade. O direito à moradia é uma prestação positiva do Estado cuja nota de juridicidade impõe comportamentos direcionados à sua satisfação³⁹.

Nesse sentido, deve o Estado proporcionar todas as condições àqueles que não têm moradia digna de tê-la. Entretanto, o fato de ter uma moradia digna não é sinônimo de ter uma existência digna. Uma faceta dessa existência digna é estar inserida em um espaço urbano que tenha capacidade de oferecer sua plena fruição pelos cidadãos: a faceta inclusiva (a moradia digna) perde sua potencialidade emancipatória quando imersa numa realidade maior cabalmente exclusiva (a cidade).

O direito à moradia é, portanto, o primeiro passo para uma cidade mais democrática, mais digna. Mas não é único. Daí a importância do plano diretor. A moradia, como direito social, deve ser encarada numa perspectiva integrada com o espaço urbano, na medida em que este, totalmente desarticulado, apenas tolhe os efeitos que poderiam advir daquela. O plano diretor, por organizar o espaço urbano de forma a contemplar a plena vivência humana na cidade, tem o condão de tornar a fruição do direito à moradia mais efetivo. Uma cidade socialmente organizada pressupõe uma moradia digna, mas uma moradia digna não leva necessariamente a uma cidade socialmente organizada.

O caso de Manhuaçu é bem exemplar do que se afirmou. O plano diretor, uma vez confeccionado, impulsionou, através da gestão democrática da cidade, um comprometimento social voltado para a melhoria do espaço urbano. Isso, por sua vez, impulsionou o desenvolvimento de

³⁸ “Direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais” (SILVA, 2006, p. 286).

³⁹ “Esse é um daqueles direitos que têm duas faces: uma negativa e uma positiva. A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, que é a nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado” (SILVA, 2006, p. 315).

uma política pública destinada à melhoria da infraestrutura física de moradias que, historicamente, sequer tinham reboco ou mesmo tintura.

A participação social no plano diretor permitiu aos cidadãos de Manhuaçu o autoesclarecimento quanto à importância da cidade o que, por conseguinte, permitiu ao Poder Público o desenvolvimento de uma política pública⁴⁰ consagradora de um direito social, que é a moradia⁴¹.

Desse modo, percebe-se um entroncamento entre plano diretor (que estimula a corresponsabilidade entre Estado e sociedade na gestão do meio ambiente urbano), política pública (no caso, um projeto do Poder Público em que há participação social na construção de instrumentos capazes de mudar dada realidade social) e direito social (o projeto tem o preciso escopo de efetivar, à sua maneira, o direito social atinente à moradia).

Em outras palavras: 1) o plano diretor conscientiza Poder Público e sociedade quanto à importância da temática urbana; 2) isso enceta e fortalece o desenvolvimento de políticas públicas consagradoras de direitos sociais que têm uma interface com a questão urbana; 3) que, no caso de Manhuaçu, é uma política pública referente à moradia.

6 CONCLUSÃO

O Estado Democrático de Direito erigiu uma série de mecanismos capazes de promover o exercício do poder político dentre as distintas espécies de democracias reconhecidas pela CR/88. Destaca-se, portanto, a democracia participativa como forma dialógica de integração entre o poder estatal (manifestado pelas instâncias governamentais) e a soberania popular, constituindo a gestão pública participativa.

No âmbito da urbanização, ninguém melhor do que os próprios destinatários do direito para compreender em que consistem as demandas reais de uma cidade, considerando as necessidades apontadas pelo cotidiano, na medida em que ocorre o desenvolvimento socioeconômico local, somado ao aumento quantitativo populacional. Problemas de logística no trânsito, restrições quanto à acessibilidade urbana, além da falta de definição e efetivo descumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, são realidades que precisam ser sanadas. É nesse cenário, no intuito de se

⁴⁰ Não se pode desprezar que a própria funcionalidade da política pública “Projeto Cartão Postal 2020” atrela-se à participação social, na medida em que o cadastramento das famílias interessadas em participar do projeto é feito por líderes comunitários.

⁴¹ “O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado” (BUCCI, 1997, p. 90-91).

instituir o replanejamento urbano, bem como a projeção espacial das cidades, que se destaca o papel do plano diretor.

Conforme destacado alhures, o plano diretor é um instrumento jurídico e político de desenvolvimento urbano. Jurídico, pois se trata de um projeto arquitetônico de planejamento das cidades que depende da aprovação de lei municipal, de iniciativa do Chefe do Executivo. Político, pelo fato de que, durante a tramitação de tal lei, é indispensável a manifestação da participação popular, opinando e difundindo seus interesses de acordo com as demandas de cada região específica do perímetro urbano por meio da realização de conferências e audiências públicas em que o povo vocalize a sua vontade e a delibere em consonância com os limites e as regras determinados na gestão do próprio governo. Em suma, a aprovação do plano diretor vai além de um simples processo legislativo, pois encara a responsabilidade em aglutinar a participação de âmbitos distintos de poder, a saber, os Poderes Executivo, Legislativo e popular.

Por derradeiro, verificada a realidade apontada no Município de Manhuaçu, por meio do diagnóstico realizado pela análise de seu plano diretor, foi possível concluir que o processo de urbanização e planejamento da cidade (considerando as diretrizes do Le Corbusier), ainda se encontra em fase de aprimoramento, tendo em vista os reflexos produzidos pelo crescimento desordenado sofrido pela aludida cidade decorrente do ascendente êxodo rural iniciado no século passado. Portanto, apesar de fundamental à consecução da política de desenvolvimento urbano, o plano diretor em Manhuaçu ainda não atingiu a integralidade de suas propostas, o que inibe a produção de sua eficácia, embora estejam sendo tomadas ações.

Uma dessas ações é precisamente uma política pública voltada para a efetivação de um direito social que ostenta interface com a questão urbana: o projeto “Cartão Postal 2020”. Tal projeto estimula, através da parceria Estado e sociedade (tônica também do plano diretor) a melhoria das condições físicas das habitações do município, efetivando, a seu modo, o próprio direito social à moradia.

Desse modo, o plano diretor, na medida em que reclama a presença social na sua confecção, estimula a preocupação social com a problemática urbana, o que reflete na própria iniciativa do Poder Público quanto ao estabelecimento de políticas públicas voltadas para a concretização dos vetores existentes na plano diretor.

Portanto, conclui-se que plano diretor desempenha um importante papel na técnica de regulamentação das estruturas físicas das cidades, inteirando-se na disciplina do direito urbanístico através da regulação do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. Corrobora na limitação do exercício do direito de propriedade, muito embora o cumprimento das funções sociais da cidade

não tenha sido efetivo no Município em análise, o qual não tem aplicado as sanções constitucionais previstas no art. 182, § 4º, da CR/88, apesar da previsão estatuída na Lei nº 2.596/06.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. Política urbana e governança: o perfil da participação social na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda. (Org.) **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2003.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%20ao_Compilado.htm>. Acesso em: 17 ago. 2013. Acesso em: 17 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 17 ago. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 25.284**, Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento em 17-6-2010, Plenário, *DJE* de 13-8-2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático**. 8. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2002.

CARTA DE ATENAS. Disponível em: <http://www.icomos.org.br/cartas/Carta_de_Atenas_1933.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2013.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: Utopias e realidades – uma antologia**. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S. A., 2002.

COSTA, Lúcio. **Biblioteca Educação é cultura: Arquitetura**. Rio de Janeiro: Bloch: FENAME, 1980.

DEEBEIS, Toufic Daher. **Elementos de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 1999.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1983.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Trad. de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A era das transições**. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Censo 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home>. Acesso em: 17 ago. 2013.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. (Brasil). Disponível em: http://www3.iphan.gov.br/bibliotecavirtual/?page_id=2634. Acesso em: 17 ago. 2013.

KHUN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. de Nelson Boeira e Beatriz Vianna. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Coord.) **Estatuto da cidade – Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário**. 4. ed., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana – Aplicação e Eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Editora Eletrônica, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 26. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

TIMÓTEO, Paulo. **Entrevista “Projeto Cartão Postal 2020”** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <layon_thunder@hotmail.com> em 21 junho 2011.

VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso B. **O novo em Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.