

A DIVERSIDADE E O PLANEJAMENTO:

Uma contribuição para o Planejamento Urbanístico Participativo Plural

THE DIVERSITY E THE PLANNING:

A contribution to the Participatory Urban Planning Plural

Frederico Garcia Guimarães¹

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 A Diversidade: 2.1 A diversidade de Gilles Deleuze; 2.2 O diverso e a heterogeneidade do Novo Constitucionalismo Latino Americano; 2.3 A pluralidade e participação. 3 O planejamento: 3.1 O planejamento como função do Estado e da Administração Pública; 3.2 O planejamento urbanístico participativo e plural. 4 Conclusão.

Resumo: A diversidade é pontuada por Gilles Deleuze ao apresentar a ideia de Lucrécio que sustenta como ponto central do Naturalismo. A partir dessa visão filosófica, debruça-se sobre a convivência do diferente no Estado Democrático de Direito, que com a nova visão do Novo Constitucionalismo Latino Americano apresenta-se a ideia da heterogeneidade. A Constituição pátria assegura essa diversidade a partir do momento que consagra como uma das bases do Estado o seu caráter plural. Este mesmo Estado ao instituir normas de conduta o deve fazer a partir de um planejamento, no qual se constrói conceitos e diretrizes que irão afirmar acerca de uma determinada política pública. No âmbito urbano, garantido está a participação popular, que se assenta em norma constitucional e no Estatuto da Cidade. Este instrumento – o planejamento – construído a partir dos próprios atores sociais diversos visa concretizar direitos fundamentais.

Palavras-chaves: diversidade; planejamento; urbanístico; democracia; participativo; pluralidade

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Pesquisador extensionista do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da PUC/Minas.

Abstract: Diversity is punctuated by Gilles Deleuze to present the idea of Lucretius argues that as the centerpiece of Naturalism. From this philosophical view, focuses on the coexistence of different in a democratic state, that with the new vision of the New Latin American Constitutionalism presents the idea of heterogeneity. The Constitution ensures that diversity homeland as soon as it enshrines one of the foundations of your State plural character. This same rule to establish standards of conduct should do it from a planning, in which to build concepts and guidelines that will assert about a specific public policy. In urban areas, people's participation is guaranteed, which is based on constitutional law and the City Statute. This instrument - planning - built from the various social actors themselves intended to embody fundamental rights.

Keywords: diversity; planning; urban; democracy; participatory; plurality

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre o diverso ou o diferente, diante do reconhecimento de direitos do denominados excluídos, toma hoje contorno em diversas discussões doutrinárias e jurisprudenciais.

A ideia do diferente já estava presente em Lucrecio quando este define o Naturalismo – um dos vieses da filosofia – o que foi retomada pelo na segunda metade do Século XX em diversos dos seus trabalhos. Aqui, o texto se debruça sobre um Apenso apresentado por este filósofo francês em que ele reafirma a ideia do diverso a partir do que Lucrecio já havia afirmando.

A partir da leitura deste Apenso, reporta-se a afirmação do diferente tendo como perspectiva a constatação de uma sociedade heterogênea, diferente daquela definida como uma quando surgiu o Estado Moderno Europeu no final do Século XVIII (um único povo, uma única língua, um único exército, um único direito). O Novo Constitucionalismo Latino Americano veio então apresentar um novo modelo de Estado Constitucional que se fundamenta justamente na concepção que não á essa unidade em uma determinada sociedade, que é constituída de diversas camadas e extratos, ao qual são dirigidas as normas legais. Assim, existentes as novas subjetividades.

No âmbito constitucional brasileiro um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito que o define é a pluralidade política (art. 1º, inciso V, da Constituição da República de 1988). Esse pluralismo visa justamente garantir que este mesmo Estado deva atender a diversidade de uma sociedade e que deve este mesmo Estado construir todo o seu sistema jurídico partindo-se dessa perspectiva na afirmação dos direitos fundamentais que também estão garantidos no âmbito da Constituição brasileira.

Com isso, na segunda metade o trabalho, traz-se o instituto do Planejamento que é uma das funções da Administração Pública que o meio dos meios de exercício do próprio Estado. O planejamento que define políticas, diretrizes e objetivos, é consubstanciado em uma norma legal que vem então reger determinada política pública direcionada justamente para a garantia de concretização de direitos fundamentais.

Na construção da normatização urbana, o planejamento se tornou condição indispensável (art. 2º, II, da Lei 10.257/01) para a formatação de uma política pública da cidade que se expressa seja através do próprio Plano Diretor (art. 182, parágrafo único da Constituição da República de 1988 e art. 40 e seguintes da Lei 10.257/01), seja para outras formas de programa ou planos de natureza urbanística (art. 2º, inciso II, da Lei 10.257/01, última parte).

O planejamento urbanístico deve ser elaborado de forma democrática o que se impõe a participação social na sua construção, que se revela através de mecanismos definidos pelo Estatuto da Cidade. Sendo, então, esta participação popular uma condição para a que se garanta um conteúdo democrático do planejamento urbanístico, ela deva o ser de forma plural, o que se dá pelo respeito às concepções histórico, culturais, econômicas dos atores sociais que se apresentam de forma diversa, diferente. Garantindo que a cidade, bem público, bem de todos, *res publica*, deva atender a sua função o bem estar de seus viventes (art. 182, da Constituição da República de 1988) e garantindo o concretização de direitos fundamentais.

2 A DIVERSIDADE

2.1. A diversidade de Gilles Deleuze.

Gilles Deleuze, na obra *Lógica do Sentido*, apresenta a visão do simulacro tanto na perspectiva de Platão quanto de Lucrecio, em dois apêndices diferentes, sendo que aqui se tratará do segundo.

O pensamento de Lucrecio é trazido por Deleuze a partir da definição do que seja simulacro, de como ele se manifesta e quais as suas formas, tudo para identificar o falso infinito e o verdadeiro infinito. Assim, Lucrecio, depois de Epicuro, “*soube determinar o objeto especulativo e prático da filosofia como ‘naturalismo’*” (DELEUZE, 1998, p. 272).

As perspectivas de Lucrecio e Epicuro, mais aquele do que este, acerca do que seja o Naturalismo, parte de uma análise do movimento dos átomos (*clinamem*) desenvolvido por aquele primeiro filósofo. A partir daí, identificam o que seria as formas de simulacros - falsos

infinitos - presentes na vida do homem, que ao mesmo tempo em que lhe trás prazer pode lhe trazer dor. (DELEUZE, 1998, p. 280).

Os simulacros apresentados são três, sendo o primeiro e o segundo se revelam pelos próprios sentidos. Já o terceiro é que merece destaque, denominado fantasma, pois, sendo independente do próprio objeto, possuem extrema mobilidade, tomando, inclusive, o próprio lugar do objeto. Este simulacro têm três variáveis: teológica, onírica e erótica (DELEUZE, 1998, p.280/282).

Partindo-se do reconhecimento deste terceiro simulacro, o autor, referindo-se a Lucrécio apresenta o Naturalismo como sendo aquele que “irá denunciar a ilusão, o falso infinito, o infinito da religião e todos os mitos teológicos-eróticos-oníricos em que se exprime” (DELEUZE, 1998, p. 285).

Traz, portanto, a concepção de que o Naturalismo poderá identificar o verdadeiro infinito, pois:

A Natureza não se opõe ao costume, pois há costumes naturais. A Natureza não se opõe à convenção: que o direito dependa de convenções não exclui a existência de um direito natural, isto é, de uma função natural do direito que mede a ilegitimidade dos desejos à perturbação de alma de que se fazem acompanhar. A Natureza não se opõe à invenção, mas sendo as invenções senão descobertas da própria Natureza. Mas a Natureza se opõe ao mito. Ao descrever a história da humanidade, Lucrécio nos apresenta uma espécie de lei de compensação: a infelicidade do homem nos provém de seus costumes, de suas convenções, de suas invenções, nem de sua indústria, mas da parte de mito que aí se mistura e do falso infinito que introduz em seus sentimentos como em suas obras. Às origens da linguagem, à descoberta do fogo e dos primeiros metais se juntam a realeza, a riqueza e a propriedade, míticas em seu princípio; às convenções do direito e da justiça, a crença dos deuses: ao uso do bronze e do ferro, o desenvolvimento da guerra; às invenções da arte e da indústria, o luxo e o frenesi. Os acontecimentos que fazem a infelicidade da humanidade não são separáveis dos mitos que os tornam possíveis. Distinguir do homem o que provém do mito e o que provém da Natureza, e, na própria Natureza, distinguir o que é verdadeiramente infinito e o que não o é: tal é objeto prático e especulativo do Naturalismo. (DELEUZE, 1998, p. 285)

A partir disso, apresenta-se o Naturalismo, por meio da Natureza, que traz a concepção do que é individual, do que é múltiplo, do que é diferente.

O Naturalismo para Deleuze, em referência a Lucrécio, seria a possibilidade de que na Natureza os seus signos estariam desprovidos dos simulacros/fantasmas do mito, que cunham nas coisas/comportamentos um viés que pode levar a desvirtualização do que seria a própria coisa/comportamento.

Seria, então, o Naturalismo aquele que libertaria do homem das falsas ilusões, isto a considerar que esta filosofia Natural possui em seu valor o reconhecimento do indivíduo, da multiplicidade e principalmente do diferente:

Em nosso mundo a diversidade natural aparece sob três aspectos que se recortam: a diversidade natural das espécies, a diversidade dos indivíduos que são membros de uma mesma espécie, a diversidade das partes que compõe um indivíduo. (DEULEZE, 1998, p. 273)

Cunha-se o reconhecimento do valor do Naturalismo no reconhecimento do indivíduo e de sua diferença, reconhecendo-se a heterogeneidade.

Deleuze na maioria das suas obras baseou-se na identificação do que seja o indivíduo, na diferença contida no próprio homem, na diferença deste com o seu entorno, assim como deste entorno em relação ao próprio homem. Pautou ainda em diversos trabalhos sobre o que seria a diversidade, a multiplicidade, mas repita-se sob a perspectiva do que da diferença.²

Considera-se, assim, para este trabalho que o Naturalismo de Lucrecio afirmado por Deleuze trás em si a concepção da **diferença**, sob o enfoque do indivíduo em seu contexto social, afirmando a multiplicidade, a heterogeneidade, a pluralidade.

2.2. O diverso e o heterogêneo no Novo Constitucionalismo Latino Americano.

Ao se construir e afirmar os primeiros Estados Nacionais na Europa na era moderna, a linearidade de uma sociedade se impunha para afirmação desde próprio Estado e para afirmação e concretização do próprio capitalismo. Criou-se um Estado em que se reconhecia um povo homogêneo, uma única língua, em um único território, uma única soberania. Tem-se o Estado Nação, seguindo um padrão hegemônico e uniformizador. (MAGALHÃES, 2012).

O Estado de Direito foi construído com fundamento em uma Constituição de concepção uníssona de um povo igual, sem qualquer distinção, firmando-se em um povo homogêneo.

² Destaca-se a obra **Diferença e Repetição** de 1968, como um marco neste reconhecimento da diferença: Rio de Janeiro: Graal, 1988,

Sampaio (2004, p. 45), citando Cícero³, apresenta:

(...) O povo, por seu turno, era um todo homogêneo em cultura, língua, história e tradições, unido por interesses comuns, que, seguindo às distantes lições de Cícero, compunha um **coetum iuris consensu ET utilitatis communione sociatum, não somente omnem coetum multitudine**.

Contudo, um direito linear e plano sob a perspectiva de uma homogeneidade do próprio povo não mais corresponde ao que hoje se apresenta. A complexidade social é fato incontestável no mundo pós-moderno ou contemporâneo, sendo que este variado composto de povos, etnias, culturas, condições sociais, concepções de vida, caracterizam um mundo heterogêneo.

A monocultural teoria política importada garantiu a intensa disparidade entre constituição e realidade, garantindo direitos a uma ínfima parcela da população e anulando a outra. O que se vislumbra no que é denominado de 'velho constitucionalismo' era uma retórica ideológica. (NOVAIS, 2012)

Reconhecida esta diversidade ou mesmo heterogeneidade de um povo, necessário o reconhecimento pela Constituição deste fato, o que importa, portanto, no reconhecimento também pelo Estado do povo que o constitui.

O novo constitucionalismo impõe-se nos dias atuais. Este movimento constitucional, de uma forma, geral, é fenômeno reconhecido, baseando-se em um novo reconhecimento.

As transformações sofridas pela teoria política e constitucional nos últimos vinte anos têm levado à reflexão necessária sobre a concepção adequada de Constituição de nosso tempo. O desgaste da 'soberania' e a 'complexidade social' crescente, aliados, em países periféricos e semiperiféricos, à submissão a uma ordem internacional orientada pela lógica econômica, remetem, em lugar de particularismos ou de retorno às figuras pré-modernas de comunidades, à ideia de uma 'sociedade multicultural' que pode aspirar a ser cosmopolita. (SAMPAIO, 2004, p. 50)

Há que ser reconhecido a existência de o diferente no meio social caracteriza a diversidade.

El primer paso en esa dirección es estar muy atentos a la diversidad del mundo que es inagotable. Y esa diversidad es cultural. Pero, lo que es nuevo en nuestro tiempo, a inicios del siglo XXI, es que lo cultural también es económico y también es político. Por eso nos puede cuestionar como la una refundación del Estado y una refundación de la democracia. (BOAVENTURA, 2007, p. 14)

³ Citação contida na obra: CÍCERO, Marco Túlio. *La Republica*. In: CICERÓN. *La República y las leyes*. Edición de Juam Ma. Nuñez Gonzáles. Madrid: Akal, 1989, I, p. 39)

Desta forma, a diversidade, em sendo um dos nortes do Novo Constitucionalismo Latino Americano, deve ser incluída na pauta dos fundamentos constitucionais e na construção normativa, já que a este a norma também é direcionada.

Este constitucionalismo se distingue del constitucionalismo moderno en varias características. Primero, en la equivalencia entre lo simultáneo y lo contemporáneo. Una de las grandes características de la modernidad fue separa simultaneidad de contemporaneidad. ¿Por qué? Porque puso una fecha de progreso; los que van delante están en el progreso, son avanzados, mientras todos los otros son atrasados. Es por eso que los países menos desarrollados no pueden ser nunca en nada más desarrollados que los desarrollados, porque la lógica de la flecha del tiempo impide esa posibilidad. Sin embargo, la idea de simultaneidad sin contemporaneidad expresa situaciones cotidianas. Cuando un campesino se encuentra con un ejecutivo del Banco Mundial el encuentro es simultáneo, pero no ocurre entre contemporáneos. El campesino es un residual, es un atrasado; el ejecutivo del Banco o el ingeniero de la agroindustria es el progreso, es el avanzado. Tenemos simultaneidad, pero no contemporaneidad. El constitucionalismo intercultural e plurinacional, está haciendo, de diferentes maneras, una equivalencia entre lo que es simultáneo e lo que es contemporáneo; cada uno a su manera, pero contemporáneos al fin. (BOAVENTURA, 2007, p. 23)

E é justamente neste sentido que Gilles Deleuze se expressa, como acima exposto:

A especificidade, a individualidade e heterogeneidade. Não há no mundo que não se manifeste na variedade de suas partes, de seus lugares, de suas margens e das espécies que os povoa Não há indivíduo que seja absolutamente idêntico ao outro indivíduo; (...) Infere-se daí a diversidade dos próprios mundos sobre estes três pontos de vista: os mundos são inumeráveis, frequentemente de espécies diferentes, às vezes semelhantes, sempre compostos de elementos heterogêneos. (1998, p. 273)

Portanto, fundado está o Novo Constitucionalismo Latino Americano que se finca na noção de uma nova concepção de um povo e da sua pluralidade:

O novo constitucionalismo encontra respaldo no reconhecimento da condição humana da ação que compreende a sua imprevisibilidade e pluralidade e que permite compreender os semelhantes como tais. Tal concepção funda-se na admissão dos conflitos e incongruências ínsitos na natureza, sem a intolerância ao distinto, pois nesse sentido que o outro quando não visto pela dimensão desestrutura a compreensão que se tem de si mesmo. Se pensada a existência num único plano de vivência, será excluída a existência do outro, concebendo-o como causador do caos. Ou se vislumbrada a pluralidade da capacidade individual de transmutar-se dentro de uma natureza múltipla, ou perde-se na tentativa de encontrar a universalidade o que não é admissível em uma realidade que se pretenda solidária e emancipatória. Vê-se assim, a convergência entre teorias democráticas e solidárias e o novo constitucionalismo que se estabelece.” (NOVAIS, 2012)

2.3. A pluralidade e participação.

Dessa perspectiva do Novo Constitucionalismo Latino Americano, de onde se extrai a ideia de uma sociedade heterogênea, pode-se destacar que garante esse novo pensamento constitucional de que um Estado Democrático de Direito é plural.

A Constituição da República de 1988 impõe como um de seus fundamentos a pluralidade:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) V - o pluralismo político. (BRASIL, 2012)

A definição constitucional não deixa dúvida quanto à afirmativa lançada no parágrafo acima. Havendo o reconhecimento pela Ordem Constitucional de tal aspecto, o Direito não é pode ser construído a partir de uma democracia baseada numa homogeneidade, visto que não se estaria atendendo ao pluralismo, a existência de níveis diferentes de cidadãos.

A partir disso: que o diferente é também cidadão, de que a multiplicidade individual e de grupos; o direito regulamentador, o direito principiológico e garantidor, como posto na Constituição, deve ser construído a partir da identificação destes indivíduos, destas diferenças, destas multiplicidades (individuais ou de grupos). Não se pode mais impor um ordenamento que não lhes reconheça esta diferença. E a pontuação desta diferença somente poderá ser trazida por eles, por todos.

Portanto, neste ponto, para a afirmação do indivíduo, do diferente, do múltiplo, do plural, necessário que todos participem de uma forma dialógica e consensual.

O artigo único do artigo constitucional transcrito acima traz outro aspecto: o poder emana do povo e pode ser exercido de forma direta. Tem-se, assim, a democracia participativa.

Decorrente disso, a construção normativa passa não ser unicamente representativa, mas sim participativa, justamente para o atendimento a esta diversidade e complexidade social.

A participação social na construção do Estado e na formulação dos instrumentos legislativos que por sua vez irão reger suas relações interpessoais. O direito e seu regramento não são construídos a partir de uma homogeneidade daqueles sobre os quais recai a

ordenação, como houvesse uma pré-determinação, mas da participação dos próprios cidadãos, agentes de direito, que são reconhecidamente diversos individualmente e plural na sua coletividade. Estes agentes de direito, portanto, de forma livre e igualitária, se colocam frente a frente, e participam do processo normativo.

O projeto de realização do direito, que se refere às condições de funcionamento de nossa sociedade, portanto de uma sociedade que surgiu em determinadas circunstâncias históricas, não pode ser meramente formal. Todavia, divergindo do paradigma liberal e do Estado social, este paradigma do direito não antecipa mais um determinado ideal de sociedade, nem uma determinada visão de vida boa ou de uma determinada opção política. Pois ele é formal no sentido de que apenas formula as condições necessárias segundo as quais os sujeitos de direito podem, enquanto cidadãos, entender-se entre si para descobrir os seus problemas e o modo de solucioná-los. (HABERMAS, 2003, p. 189/190)

Com isso, a norma extraída deste contexto dialógico pode refletir toda a pluralidade social.

No entanto, esta participação não exclui o papel do Estado como normatizador, apenas acresce a este tendo em vista os anseios da própria sociedade construtora do Direito. Este procedimento é bem disposto por José Nilo de Castro quando se refere a tal participação no processo legiferante em matéria de natureza urbanística, que é o ponto central do trabalho apresentado:

Por conseguinte, a injunção participativa não se opõe, à evidência, à democracia representativa, ela é um complemento desta, um plus, em enriquecimento que se realiza pelos diálogos civis e sociais, pela deliberação reflexiva e coletiva, e, por fim, pela interação e negociação permanentes, sustentados esses diálogos nas cidades, espaço privilegiado para os aconchegos da cidadania e da democracia. (CASTRO, 2010, p. 425)

Logo, a Teoria Discursiva assegura o exercício do Estado Democrático de Direito Participativo:

Esse princípio deve assumir – pela via da institucionalização jurídica – a figura de um princípio de democracia, o qual passa a conferir força legitimadora ao processo de normalização. A ideia básica é a seguinte: o princípio da democracia resulta a interligação que existe entre o princípio do discurso e a forma jurídica. Eu vejo esse entrelaçamento como uma gênese lógica de direitos, a qual pode ser reconstruída passo a passo. Ela começa com a aplicação do princípio do discurso ao direito a liberdades subjetivas de ação em geral – constitutivo para a forma jurídica enquanto tal- e termina quando acontece a institucionalização jurídica de condições para um exercício discursivo da autonomia política, a qual pode equipar retroativamente a autonomia privada, inicialmente abstrata, com forma jurídica. Por isso o princípio de democracia só pode aparecer como núcleo de um sistema de direito. (HABERMAS, 2003, p. 158, vol. I.)

E neste ponto, a Teoria Discursiva se fundamenta no procedimentalismo que se torna uma forma de garantir que o discurso e o consenso sempre se renovem:

O paradigma procedimental do direito nutre a expectativa de poder influenciar, não somente a autocompreensão das elites que operam o direito na qualidade de especialistas, mas também a de todos os atingidos. E ta expectativa da teoria do discurso, ao contrário do que se afirma muitas vezes, não visa doutrinação, nem é totalitária. Pois, o novo paradigma submete-se às condições da discussão contínua, cuja formulação é o seguinte: na medida em que ele conseguisse cunhar o horizonte da apreensão de todos os que participam de algum modo e à sua maneira na interpretação de constituição, toda transformação histórica do contexto social poderia ser entendida como um desafio para um reexame da compreensão paradigmática do direito (HABERMAS, 2003, P. 190).

E é justamente neste sentido que se fundamenta o Novo Constitucionalismo Latino Americano:

(...) compreendidos os mecanismos de construção destes consensos democráticos não majoritários, não hegemônicos, não hierarquizados, plurais nas perspectivas de compreensão de mundo, podemos compreender um novo constitucionalismo e uma nova perspectiva para os direitos fundamentais.” (MAGALHÃES, 2012).

Portanto, entende-se que reconhecido o diferente, como meio de se afastar os simulacros, para uma melhor vida, estes integram uma determinada sociedade, que é então adjetivada de heterogênea. Neste ponto, o Novo Constitucionalismo Latino Americano apresenta-se como um novo paradigma de novas subjetividades. No contexto constitucional atual brasileiro, há o reconhecimento do diferente e da heterogeneidade, já que o fundamento do Estado Democrático de direito está assegurado no artigo 1º, da Constituição da República de 1988. Nesta também há mecanismos para o exercício da pluralidade, na medida em que o poder, o poder do Estado, deve ser exercido pelo povo, afirmando-se a democracia participativa, que se apresenta de forma dialógica.

3 O PLANEJAMENTO

3.1 O planejamento como função do Estado e da Administração Pública

A atuação do Estado no contexto social se apresenta de várias maneiras, seja legislando, seja executando, seja dirimindo conflitos.

No âmbito da função reguladora, cabe a ele dispor sobre normas que em a finalidade de regradar seja a auto-conduta, seja da sua conduta para com os cidadãos.

Este exercício regulamentador do Estado se dá através de implementação de políticas públicas que são expressas por meio da atuação do braço executivo do estado: a Administração Pública. Esta tem por sua vez então que se basear naquela regulamento que se constrói, hoje, a partir do planejamento.

Portanto, o planejamento é hoje uma função do Estado e por consequência uma função da própria Administração Pública.

O planejamento, portanto, tomando contorno jurídico, se faz presente nos instrumentos legais, sendo que ainda começa a se desprejar de um caráter puramente formal.

É o planejamento que confere consistência racional à atuação do Estado (previsão de comportamento, formulação de objetivos, disposição de meios), instrumentando o desenvolvimento de políticas públicas, no horizonte do longo prazo, voltadas à conclusão da sociedade a um determinado destino. (GRAU, 2007, p. 347)

Esta forma de estratégia de administração já o era executada no âmbito privado, sendo incorporada da Ciência da Administração para o âmbito da Administração Pública. Mas ao agregar tal procedimento, a Administração Pública apenas reconhecia o aspecto que se pode denominar formal, pois o planejamento dependia apenas do administrador, podendo utilizá-lo ou não, não sendo juridicamente imposto (SILVA, 2008, p 89).

Mas com o tempo, o planejamento se destacou apenas da noção de um modo de administração e tornou-se um mecanismo jurídico-constitucional, visto que tem ele finalidade de se atingir uma realidade social.

O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são instrumentos consubstanciadores do respectivo processo. (SILVA, 2008, p. 90)

A título de exemplo pode-se extrair alguns dispositivos constitucionais que fazem menção explícita ou implícita ao planejamento, se destacando ao final o art. 183, sobre os quais nos deteremos com maior atenção no presente trabalho: agrícola (Artigo 187);

previdenciária (Artigo 202); educação (Artigo 208; 212, §3o; 214; 30, VI); cultura (215, §3o; 216, §6o); juventude (Artigo 227) habitação e saneamento básico (23, IX); reforma agrária (184, §4o); assistência social (204, I e parágrafo único); transporte (Artigo 208, VII); alimentação (Artigo 208, VII); saúde (Artigo 227, §1o); assistência ao deficiente (Artigo 227, §1o, II); prevenção do uso de entorpecentes (Artigo 227, §3o, VII); idoso (230, §1o) e fundo de erradicação a pobreza (Artigo 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), art. 183 (Plano Diretor).

Robertônio Santos destaca ainda que o planejamento se tornou um instrumento jurídico justamente porque o Estado, através da Administração Pública, tomou uma dimensão mais social, o que se traduz como sendo o planejar o instrumento indissociável para que o Estado atenda as necessidades de seus cidadão através da implementação de políticas públicas:

Uma das características da Administração Pública atual é seu caráter preponderantemente coletivo. Mais do que a prática de atos administrativos isolados (que não deixaram de existir), Administração Pública se caracteriza pela sua dimensão social. Importa cada vez mais os efeitos ou resultados que a atuação administrativa produz relativamente à sociedade em seu conjunto, nos mais diversos setores da vida, de tal forma a garantir satisfatória ‘qualidade de vida’ tanto a sociedade presente como a sociedade futura (futuras gerações). A atividade deve ser necessariamente eficiente (princípio da eficiência), produzindo resultados concretos para o conjunto da sociedade.

Exigência desta envergadura demandam, forçosamente, a necessidade do planejamento. Proliferam em todos os níveis da atividade administrativa (federal, estadual e municipal) práticas de programação ou de planejamento (pleno de desenvolvimento, planejamento financeiro, planejamento urbanístico, planejamento educacional, plano isso, plano daquilo etc.) Fala-se cada vez mais em ‘políticas públicas’, associando-se à necessidade de planejamento. (2003, p 40)

Voltando-se o Estado e Administração pública para o atendimento ao que a sociedade almeja, e utilizando-se do planejamento para tanto, ao construir esse instrumento, deve ele estar atento à pluralidade.

Enquanto o planejamento praticado nos anos 1970 tinha um caráter eminentemente impositivo, em razão do regime político vigente, o de hoje não pode ignorar a pluralidade da representação política e a intensa mobilização que ocorre na sociedade brasileira com vista à promoção e à defesa de seus particulares interesses. (REZENDE, 2011, 201)

3.2 O planejamento urbanístico participativo e plural.

A participação popular como detentor do poder conferido ao Estado é imperativo fundamental do Estado Democrático de Direito, conforme previsto no *caput* do art. 1º, da Constituição da República de 1988.

No âmbito das normas urbanísticas a participação popular na construção do planejamento urbanístico se extrai do próprio art. 182, quando que determina que a política urbana, que é uma política pública, deve objetivar o pleno desenvolvimento das funções sócias da cidade e garantia do bem estar de seus habitantes. Já no art. 183, apresenta o instrumento que irá ser o substrato deste planejamento: plano diretor.

Seguindo estes princípios constitucionais, o Estatuto das Cidades (Lei 10.274/2001) impõe diretrizes, políticas, instrumentos que asseguram a participação social no planejamento urbanístico (arts. 2, inciso II; art. 4º, inciso III, alínea a); art. 41; art. 42, alínea III; art. 43; art. 44; art. 45).

Para se planejar, dentro do contexto da Administração pública moderna, e para se executar o que se previu no planejamento urbano, impõe-se hoje se faça uma extraordinária aliança entre a cidade e o cidadão. Por que aliança? A aliança entre o cidadão e a cidade decorrerá do diálogo que deve existir entre o cidadão e o próprio Estado. E como se operará este diálogo? Pela participação da sociedade junto aos projetos estatais e comunitários. Participar é fazer com. Fazer em conjunto com os segmentos da sociedade e com o Estado. É ter afinidade. E ter afinidade é sentir com. O papel do cidadão é o de gestor do espaço urbano. Gestor é agente, e hoje é agente de transformação, que põe em marcha e em execução os seguintes passos: o aprendizado (cívico, político e social), a convicção (acredita-se e tem-se fé e compromisso), a determinação (a vontade), a ação (atitude positiva afirmativa) e o esforço (busca-se empenho e desempenho de qualidade). (CASTRO, 2010, p. 434).

Este planejamento se consubstancia no próprio Plano Diretor que tem como fim dar transparência e democracia à política urbana (BLANC *apud* Braga, 2006, p. 108)⁴.

O planejamento urbanístico tem duas características que lhe são essenciais: dimensão territorial e dimensão instrumental. Com isso, a participação popular visa, por meio do devido diagnóstico e da própria construção normativa procedimental e dialógica, construir uma cidade que atenda aos fins sociais dela e o bem estar dos seus próprios habitantes (art. 182, *caput*).

(...) (i) a vinculação da política urbana a instrumentos de planejamento, especialmente ao plano diretor, que adquire o *status* de instrumento básico de política de desenvolvimento urbano (art. 182, parágrafo 1º); (ii) a *descentralização*

⁴ BRAGA, Roberto. *In: Plano Diretor Municipal*: três questões para discussão. Disponível em: <www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes>. Acesso em setembro de 2003.

do planejamento urbano que passa explicitamente a valorizar a cidade, *locus* de manifestação do poder local (art. 182 e art. 30 I e VII); e (iii) a inclusão da redução das desigualdades sociais entre os princípios da ordem econômica brasileira (art. 170, III e art. 182). (ARAÚJO, 2008, p. 170)

A participação popular no planejamento urbanístico se impõe justamente para confirmar a pluralidade, que se aceita a linguagem de todos os interessados, as vivências populares, a ciências, tudo de uma forma integrada e respeitando a *ecologia dos saberes*⁵. O cidadão é aquele que mais vivencia e usufrui da cidade, sendo o seu agente mais ativo. A partir disso, a participação social no planejamento urbanístico é uma imposição constitucional e legal que é condição de validade do próprio Plano Diretor. Este reconhecimento da pluralidade que é assegurada pela participação social pode ser destacado em alguns incisos do art. 2º, do Estatuto da Cidade, dos quais podem ser citadas algumas locuções: (...) atendimento ao interesse local (inciso III); (...) evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (inciso IV); (...) adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (inciso V); integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais (inciso VII); (...) privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais (inciso X).

A partir, então, dessa participação popular plural de forma dialógica, na construção de um planejamento, legitima-se o próprio papel do Poder Público “permite que a cidade seja realmente construída à luz seus moradores e, especialmente, garante os grupos excluídos possam ter voz ativa (MELO, 2010, p.81).

O planejamento urbanístico deve, por imposição constitucional e legal, ser participativo e plural. Este planejamento deve ser consubstanciado em lei respectiva, como o Plano Diretor, devendo, portanto, ser executado pelo administrador na implementação da política pública urbana.

4. CONCLUSÃO

⁵ Ler mais sobre o tema em: SANTOS, Boaventura de Souza. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes**. Epistemologias do Sul. SANTOS, Boaventura de Souza. MENESES, Maria Paula (coord.) SP: 2010. Ed. Cortez. 31-67.

O presente trabalho pretende, como exposto do subtítulo, contribuir para a discussão acerca do planejamento urbanístico participativo, acrescentando-se a esta locução o adjetivo plural.

Assim, para justificar a pluralidade, deve-se primeiro reconhecer a existência do diferente, que se revela, na visão filosófica apresentada a partir do momento em que o Naturismo, como uma de suas vertentes, é invocado para afastar as falsas impressões – simulacros – sobre tudo o que nos cerca. Com isso, o diverso ou o diferente é desta forma reconhecido, dando-se o devido valor a quem se encontra nesta condição, já que ele estaria despedido de qualquer falseamento – repita-se simulacro – acerca de si mesmo.

A partir dessa visão que é defendida na contemporaneidade, que se invocou do filósofo Gilles, apresentou-se a perspectiva coletiva do diferente quando se vislumbra que a sociedade é no seu conteúdo heterogênea. Com isso, a conceito do Estado Constitucional Moderno não mais reflete o contexto real de um povo, não lhe sendo, o reflexo. Num segundo momento, expõe-se acerca da nova concepção constitucional que se apresenta com o Novo Constitucionalismo Latino Americano, sendo formulado, que parte, como um de seus vetores, justamente a existência das novas subjetividades que se reflete nas diversas culturas, histórias e economias de um povo.

Considerado tal ponto, no âmbito constitucional brasileiro, esta diversidade e heterogeneidade se revela no próprio fundamento do Estado Democrático do Direito que tem como uma de suas bases o pluralismo. Aliado a isso, tem-se a concepção da democracia participativa, visto que reconhecido também pela Constituição da República de 1988 que o poder emana do povo, de forma direta. Esta participação, diante do contexto diverso social, deve ter como procedimento o diálogo de todos aqueles que compõe essa sociedade, na construção do seu próprio ordenamento.

Portanto, somente com o reconhecimento do diverso, da heterogeneidade social e da pluralidade é que se pode afirmar que o Estado seja de fato democrático, pois este ente se sustenta a partir do reconhecimento real da sociedade que o mantém. E a legitimidade desse mesmo Estado somente se firma quando então essa mesma sociedade é que irá, no exercício do poder que ela mesmo criou e se outorgou, participar da composição do seu próprio regramento.

Num outro ponto, parte-se para a exposição da função de planejar do Estado e da própria Administração Pública. Esta função tem hoje um novo conceito no mundo jurídico, visto que, sendo ela devidamente constitucionalizada, é instrumento que visa a implementação de políticas públicas que se pretende estabelecer.

Especificamente, o planejamento urbanístico, também com *status* constitucional e de norma geral, foi firmado como sendo ele participativo, justamente, porque ele deve ter como finalidade a implementação da função social da cidade e do bem estar de quem vive nela. Assim, figura o próprio cidadão como o agente de construção do direito, por meio o planejamento, que irá dispor sobre a sua vida no âmbito do *locus* onde mora. A participação, então, irá garantir a presença do diverso, do diferente, de todos que se encontram em seus determinados padrões, que foram uma todo social heterogêneo. À participação se alia então a pluralidade na formação do planejamento urbano.

Tudo isso revela o pluralismo – reconhecimento do diverso - como fundamento real do Estado Democrático de Direito se manifesta por meio da participação social na construção de planejamento urbanístico, que expressa uma política pública. A participação, por sua vez, assegura a expressão do próprio pluralismo, revelado no conteúdo do planejamento urbanístico, visando a concretização de direitos fundamentais aos atores sociais

Referências Bibliográficas.

ARAÚJO, Marinella Machado. Política de Desenvolvimento Urbano no Estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001? In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (orgs). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora C/Arte. 2008. p. 169-181.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Direto Urbano & Função Social da Propriedade**. Curitiba: Juruá Editora, 3ª tiragem. 2006.

BRAGA, Roberto. In: **Plano Diretor Municipal**: três questões para discussão. Disponível em: <www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicações.> Acesso em setembro de 2003.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Ministério da Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.> Acesso em julho de 2012.

BRASIL. **Lei no. 11.257 de 10 de julho de 2001**. Ministério da Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil.03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm.> Acesso em julho de 2012.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: 7ª ed. Revisada e atualizada Editora DelRey., 2010.

DELEUZE, Gilles, **Diferença e repetição**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

_____, Gilles. **Lógica do Sentido**. 4ª ed. SP: Ed. Perspectiva, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 12ª ed, revista e atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade. Vol. I e II**; tradução: Flávio Breno Siebeneichier. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil. Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Disponível em <<http://joseluzquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/11/802-reflexoes-sobre-o-novo.html>.> Acesso em 28/04/2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2001,

NOVAIS, Melissa Mendes. **“Emergência” de um novo constitucionalismo Latino-Americano**. 2011 Disponível em <<http://www.jurisciencia.com/artigos/%E2%80%9Cemergencia-de-um-novo-constitucionalismo-latino-americano/587/>> acesso em 18/06/2012.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teorias Constitucionais em Perspectiva – Em busca de uma Constituição pluridimensional.** *Crises e Desafios da Constituição.* (Coord.) José Adércio Leite Sampaio. Belo Horizonte: 2004. Ed. Del Rey. P. 03-54.

SANTOS, Boaventura de Souza. **La Reivención del Estado y el Estado Plurinacional.** Alianza Interinstitucional CENDA, CEJIS, CEDIB. 3-4 de abril/2007. Santa Cruz de la Sierra, Bolívia. Agosto/2007.

_____, Boaventura de Souza. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes.** Epistemologias do Sul. SANTOS, Boaventura de Souza. MENESES, Maria Paula (coord.) SP: 2010. Ed. Cortez. 31-67.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Melhoramento. 5º edição. 2008.