

# **PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO E A EFETIVIDADE DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL: A CONTRIBUIÇÃO DE PHILIP PETTIT E JÜRGEN HABERMAS\***

**Anderson Avelino de Oliveira Santos\***

**Loyanna de Andrade Miranda\***

## **RESUMO**

O texto tem por objetivo discutir o nexos de causalidade entre a participação popular no processo de planejamento urbano das cidades brasileiras, regulada pelo Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e a efetividade do direito à cidade sustentável, garantido pelo artigo 182 da Constituição Republicana de 1988. Por um lado, a participação popular aumenta a legitimidade do texto da lei na medida em que atua diretamente sobre seu juízo de justificação, como sustenta Habermas. Por outro, pode funcionar como um hábil instrumento democrático de contestação das decisões político-jurídicas estatais, como sustenta Pettit. Por isso, sustentamos que o direito fundamental à cidade sustentável, ou seja, a que cresce economicamente em harmonia com o meio ambiente e sem exclusão social, pressupõe planejamento urbano participativo. Primeiro, (i) porque sendo as decisões urbanísticas decisões políticas sua racionalidade é demonstrada pelas preferências populares, ou seja, daqueles que são destinatários das prestações civilizatórias do Estado, nas palavras de Muller. Segundo, (ii) porque a normatividade da lei urbanística é concretizada pela adequação do texto da lei à realidade que esta regula ou âmbito da lei, segundo Müller.

## **PALAVRAS-CHAVE**

**PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO; DIREITO À CIDADE; EFETIVIDADE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.**

---

\* Mestrando em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado. Professor da graduação da PUC Minas e da pós-graduação da UNIPAC (Bom Despacho). Professor da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. Pesquisador do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas.

\*\* Mestranda em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogada. Pesquisadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas.

## **ABSTRACT**

This essay aims to discuss the relation between Brazilian cities participatory urban planning, regulated by the City Statute, Law n. 10.257, 2001, and the effectiveness of the sustainable city right, guarantee by the 1988 Republican Constitution. On one hand, the popular participation increases the legitimacy of the law text because acts directly over the justification judgment, as sustained by Habermas. On the other hand, it can work as a good democratic contestatory instrument of political and juridical state decisions, as sustained by Pettit. Due to this, we agree that the sustainable city fundamental right, considered the right to develop economically with environmental harmony and without social exclusion, presupposes participatory urban planning. At first (i) because as urban decisions are politics their rationality is demonstrated by popular preferences or by those who are the civilatory state actions beneficiaries, in Müller words. Second, (ii) because the normatively of urban law become concrete when the law text is adequated to the reality that it regulates (law ambit according to Müller)

## **KEYWORDS**

PARTICIPATORY URBAN PLANNING; SUSTAINABLE CITY RIGHT; EFFECTIVINESS OF FUNDAMENTAL RIGHTS.

## **I - INTRODUÇÃO**

O Brasil, desde a chegada dos colonizadores portugueses a mais de quinhentos anos, sempre teve uma história conturbada e antidemocrática de ocupação do espaço urbano.<sup>1</sup> Desde a ocupação do solo urbano para fins de defesa militar e exploração econômica de extrativismo vegetal no século XVI, passando pela exploração

---

<sup>1</sup> Podemos destacar três grandes etapas em relação à ocupação do território no Brasil: a primeira ocorrida entre os anos de 1530 a 1570 com a fixação da população no sul do atual Estado da Bahia e com a fundação da cidade do Rio de Janeiro. A segunda etapa, cronologicamente situada no período compreendido entre os anos de 1580 e 1640, que resultou na formação de inúmeras vilas e cidades ao longo do litoral norte brasileiro. E finalmente, a terceira etapa, compreendida entre 1650 e 1720 com a fundação de dezenas de vilas ao longo do litoral do nordeste até o litoral do atual Estado de São Paulo, resultando na firmiação de duas grandes cidades: São Paulo e Olinda.

do ouro no final do século XVII<sup>2</sup> e, em seguida, a produção e exportação cafeeira no século XVIII<sup>3</sup>, a Administração Pública no Brasil nunca teve um programa bem definido de planejamento urbano do seu território.

Para agravar esse quadro de descaso com a questão do planejamento urbano, desde meados dos anos cinquenta, com o fim da segunda Guerra Mundial, não só o Brasil, como também a grande maioria dos países no mundo vem enfrentando um fenômeno global que é a intensificação desenfreada da urbanização das cidades. Fernandes (2001) chega a afirmar que a urbanização é o fenômeno mais importante em nível global ocorrido no século XX, tendo em vista a abrangência e as mudanças econômicas e sociais provocadas.<sup>4</sup>

No Brasil, especialmente nos últimos vinte e cinco anos, a urbanização tem ocorrido de maneira mais acelerada e intensa que nos países europeus, com o conseqüente aumento da população das áreas urbanas e a diminuição da população nas áreas rurais. Segundo Fernandes (2001, p.11) “*cerca de 80% da população brasileira vive atualmente nas cidades, sobretudo nas áreas metropolitanas*”. Este fenômeno tem refletido diretamente na vida dos cidadãos, pois a ocupação muitas vezes desordenada do espaço urbano tem causado prejuízos ao desenvolvimento sustentável das cidades, exigindo do Poder Público, em todas as esferas federativas, uma intervenção direta nos mais variados níveis.

Dentre os muitos problemas causados pela ocupação desordenada das cidades, podemos citar como os mais graves: (i) o acesso ilegal da propriedade imobiliária, criando grupos sociais pobres e marginalizados; (ii) o alto custo da disponibilização de serviços essenciais à população pelo Poder Público, como sistema de transporte adequado, implantação de postos de saúde, escolas com instalações físicas

---

<sup>2</sup> A intensificação do povoamento no Brasil ocorreu em direção ao interior do país, a partir da descoberta do ouro e a sua conseqüente exploração nos atuais Estados de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás.

<sup>3</sup> Essa dinâmica de plantio cafeeiro possibilitou a formação de um parque industrial diversificado e bastante desenvolvido no Estado de São Paulo, o que continua até hoje, sendo o principal pólo industrial brasileiro.

<sup>4</sup> Importante ressaltar, segundo Silva (2006), que o termo “urbanização” deve ser adotado para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Logo, não se trata de um mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana, em que, considera-se uma sociedade urbanizada quando a população urbana do país ultrapassar a marca de 50%.

adequadas, e segurança pública que atenda de forma satisfatória aos cidadãos, e finalmente (iii) o entrave à implantação de políticas públicas que visem o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.<sup>5</sup>

A crise generalizada de falta moradias dignas e a proliferação de formas de ilegalidade urbana no que diz respeito aos processos de acesso ao solo e a moradia, produzidas pela combinação entre a falta de políticas habitacionais adequadas e a ausência de opções suficientes e acessíveis oferecidas pelo mercado imobiliário, são ao mesmo tempo resultados e causas de vários dos problemas urbanos enfrentados pelos Municípios. A proliferação de formas de ilegalidade nas cidades, especialmente no contexto da economia informal, tem gerando conseqüências econômicas danosas, como a exclusão social e segregação espacial dos munícipes, característica marcante dos países em linha de desenvolvimento. Cada vez mais, a população pobre das grandes cidades brasileiras mora em locais afastados dos centros comerciais dos Municípios, geralmente nas cidades que fazem parte da respectiva região metropolitana. Fernandes (1998) chega a apontar que de 40% a 70% da população dos grandes centros urbanos dos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, vivem, sob a perspectiva da legislação urbanística, ilegalmente nas cidades.

Portanto, não há como ignorar que legalidade e ilegalidade são duas faces do mesmo processo social de produção do espaço urbano brasileiro. A ilegalidade urbana tem de ser compreendida não apenas nos termos da dinâmica entre sistemas políticos e mercados de terras, mas também em função da natureza da ordem jurídica em vigor.

Identificando esses graves problemas, a Constituição da República de 1988, especialmente no artigo 182 e a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, auto denominada de Estatuto da Cidade, vêm trazer novas possibilidades para os entes federados, especialmente os Municípios, para a regulação urbana das cidades através do Plano Diretor.

Assim, o Estatuto da Cidade determina nos artigos 43, 44 e 45 que os debates sobre a política urbana deve ocorrer sob a forma de uma gestão democrática das

---

<sup>5</sup> Sobre função social da cidade, ver Fernandes (2006), Pinto (2005) e Saule Júnior (1997).

idades, onde o Poder Público passa a incluir a sociedade civil no palco dessas discussões. Neste sentido, o Estatuto da Cidade vem atender à orientação constitucional de Estado Democrático de Direito, que valoriza não só a democracia representativa, como também a democracia participativa.

A tendência da Administração Pública em sobrepor seus atos ao consentimento do cidadão, vem sendo gradativamente, substituída por novos modelos de gestão do interesse público, em que o papel do cidadão é valorizado como colaborador, co-gestor e fiscalizador das atividades governamentais. Neste sistema de elaboração normativa, o horizonte cívico do cidadão é ampliado, passando do simples direito de escolher seus governantes (democracia representativa) para a maneira como quer ser governado (democracia participativa), através de legislações urbanísticas que tendem a ser mais eficazes e prudentes. Cidadino citada por Fabre (2003) reforça esse entendimento ao afirmar que diferentemente das leis morais, o direito positivo e o seu potencial coercitivo precisam obter legitimidade através de um procedimento legislativo democrático.

Assim, será abordada adiante uma breve discussão do planejamento urbano sob a perspectiva democrática das teorias de (i) Philip Pettit e (ii) Jürgen Habermas, para em seguida (iii) analisar a possibilidade de adequação dessas teorias na busca da efetivação do direito à cidade através da participação da sociedade civil na gestão do planejamento urbano das cidades.

## **II – A TEORIA DE DEMOCRACIA COMO CONTESTABILIDADE DE PHILIP PETTIT**

Neste tópico será adotado como paradigma as idéias de Philip Pettit (2003) acerca da democracia como contestabilidade, tendo em vista que podem ser perfeitamente adotadas à nossa realidade.

Pettit (2003) inicialmente ressalta a importância de todas as autoridades, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, não basearem suas decisões em interesses particulares, de tal forma a garantir a liberdade dos indivíduos através da busca dos verdadeiros anseios da população. O próprio texto constitucional é claro neste

aspecto ao afirmar no artigo 3º, inciso IV que um dos objetivos de nossa República é promover o bem de todos. Noutro giro, também o artigo 183 do mesmo diploma constitucional diz expressamente que um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano é o bem-estar dos indivíduos.

Porém, a maior preocupação de Pettit é demonstrar como um indivíduo pode externar sua aprovação ou sua reprovação perante uma decisão tomada pela Administração Pública. Segundo o autor, o consentimento individual (*per capita*) explícito de cada cidadão se tornaria um ideal inacessível. Por outro lado, se o consentimento individual implícito com a decisão do Poder Público, em que não exista nenhuma manifestação por parte da população, for considerado suficiente, mesmo que a decisão não tenha sido arbitrária, não basta para um governo democrático.<sup>6</sup>

Por isso, Pettit (2003) afirma que a não-arbitrariedade da Administração Pública requer menos consentimento e mais contestabilidade. Em outras palavras, quanto mais dialógica for uma Administração Pública, menor a tendência de serem cometidas arbitrariedades, pois, apesar da democracia estar vinculada a um consentimento, ela parte mais de um modelo que seja contestatório do que consensual.<sup>7</sup>

Vivemos em uma sociedade que é plural, onde os atores sociais convivem com várias maneiras de pensar e expressar. E tratando-se de política urbana, esta constatação é bem característica, tendo em vista que os interesses dos diversos grupos sociais - como os do setor imobiliário, o do movimento dos sem-casa e o Poder Público - podem ter convicções completamente divergentes sobre um mesmo assunto.

Segundo Pettit (2003) muitas das vezes os atores sociais estão agindo no 'piloto automático', permitindo que a decisão pública se materialize segundo rotinas mais ou menos não sujeitas a exames críticos. Preocupado com esta falta de alternativas inovadoras para o exercício da democracia, Pettit lança as bases para sua teoria. Inicialmente trabalha com a idéia de (i) República deliberativa, que é a base para a contestação. Em seguida, a traz argumentos para a (ii) República inclusiva, como voz para a contestação. E finalmente, a (iii) República responsiva, que no caso torna-se um fórum para a contestação.

---

<sup>6</sup> Sobre possibilidade da formação de sujeitos coletivos, ver PETTIT, Philip (2007, p.145-153)

<sup>7</sup> PETTIT, Philip. Democracia e contestabilidade. (completar referência) *apud* SHAPIRO, Ian. Political Criticism [Crítico político]. Berkeley: Calif: University of California Press, 1990, p. 266.

Em relação à República deliberativa, o autor formula duas formas possíveis para que a decisão pública permita uma base de contestação para os cidadãos. Uma delas seria a forma de decisão através de barganhas, em as partes envolvidas no processo busquem um acordo com base em seus próprios *lobbies*. A segunda delas, seria a tomada de decisão através de debates, em que os participantes cheguem a um acordo sobre qual seria a melhor resposta às deliberações reconhecidas como relevantes. Pettit (2003) critica severamente a forma de fazer política através de barganhas, uma vez que aquele que tiver maior *lobby* tem maior capacidade de negociação. Neste aspecto, discordamos do autor, pois, o poder de barganha, desde que seja voltado aos fundamentos da Constituição da República, faz parte das discussões democráticas. Assim, entendemos que a conjugação de ambas as formas – poder de barganha e debates para se chegar a um acordo – são absolutamente legítimas em uma discussão democrática.

Se duas grandes comunidades pertencentes a aglomerados bastante pobres estão em debate com a Administração Pública Municipal afim de que esta destine verbas do seu orçamento para a abertura de ruas e implantação de equipamentos públicos nos respectivos locais, nada mais legítimo que a comunidade que apresentar os melhores argumentos racionais, ou seja, fazer seu *lobby* seja a destinatária de tais verbas. Esta forma de exercício da democracia como contestabilidade, denominada por Pettit como República deliberativa, possibilita aos cidadãos formularem questionamentos em que a força do argumento mais relevante deva prevalecer.<sup>8</sup>

Porém, a República deliberativa basta apenas para um plano abstrato de contestação. Logo, para que seja possível o exercício desta, é necessária a existência de uma República que seja inclusiva, onde o cidadão disponha de canais para que sejam ouvidas suas contestações. Em outros termos, é preciso que a sociedade civil disponha de espaços públicos para fazer com que seus anseios cheguem às autoridades competentes e que as contestações acerca das decisões já tomadas pelo Poder Público possam ser expressas.

O Estatuto da Cidade dá mostra clara desse modelo de democracia ao determinar, por exemplo, no artigo 43, que na gestão democrática das cidades serão

---

<sup>8</sup> Cf. PETTIT, Philip. (2007, p.93) o discurso se refere ao tipo de revezamento, na tentativa de resolver um problema e para o que as partes entram com considerações ou razões inferencialmente relevantes. Discursar é raciocinar junto com os outros.

garantidos instrumentos como: órgãos colegiados em todos os níveis da Federação, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular na elaboração de planos de desenvolvimento urbano.

O Município de Belo Horizonte, por exemplo, quando da elaboração de seu Plano Diretor no ano de 1996<sup>9</sup>, realizou tanto na esfera do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo, inúmeras consultas à população na intenção de canalizar seus verdadeiros anseios. E, à primeira vista, tem sido um procedimento que tem tido resultados satisfatórios. Veja o caso dos portadores de necessidades especiais: a redação original da Lei Municipal nº 7.165 de 27/08/1996 – Plano Diretor de Belo Horizonte – não constava expressamente a necessidade de intervenções urbanísticas para diminuição de barreiras arquitetônicas aos referidos portadores. Porém, logo na primeira revisão da lei municipal, foram inseridas inúmeras modificações no sentido da melhoria da acessibilidade daquela classe, o que é perfeitamente compreensível. Ao se consultar os Anais da I Conferência para a revisão do Plano Diretor<sup>10</sup>, é nítida a participação efetiva e bem organizada dos portadores de necessidades especiais, fazendo valer a força do associativismo.

Finalmente, Pettit (2003) lança a última e terceira base para a teoria de um Estado que seja democrático no sentido contestatório, que é a República responsiva. Nesta terceira condição de contestabilidade, os indivíduos precisam não só estar seguros de uma base e de um canal para contestação, como também necessitam que se lhes garanta um fórum, onde sejam devidamente ouvidas as contestações que vierem ou quiserem fazer.

Neste tópico, a questão central de Pettit é saber quais procedimentos são necessários para que o povo tenha suas contestações devidamente ouvidas, e quais resultados satisfazem àqueles que apresentam essas contestações. Entendemos que a primeira pergunta do autor não foi suficientemente respondida. Entretanto, Pettit ressalta a importância dos indivíduos se organizarem para formar alianças em torno de identidades grupais e ser-lhes garantido o direito de tentar convencer a opinião pública e a esfera política sobre seus pontos de vista.

---

<sup>9</sup> A íntegra do Plano Diretor de Belo Horizonte pode ser encontrada no sítio eletrônico [www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)

<sup>10</sup> Os Anais da I Conferência para a revisão do Plano Diretor podem ser encontrados no Acervo da Prefeitura de Belo Horizonte-MG.



De certa forma, este procedimento tem ocorrido com maior frequência em relação aos movimentos sociais dos sem-casa ou das associações de moradores de um determinado bairro nas discussões sobre a política urbana municipal.

Mesmo que nem todos os desejos desses grupos sejam satisfeitos, ao menos eles têm a oportunidade de se expressarem perante as instituições públicas e os demais setores da sociedade na busca por seus objetivos. Certamente, essa luta incessante pelo direito à cidade em algum momento trará benefícios concretos, seja pelo aprimoramento das discussões, seja pela efetividade de tal direito. E é exatamente neste ponto que Pettit (2003) discorre sobre o segundo ponto de sua pergunta, afirmando que, mais do que ganhar ou perder, em um debate democrático, o mais importante é que exista sempre equidade nas decisões tomadas pelo Poder Público, onde nenhuma das partes, ao apresentarem seus argumentos racionais e legítimos, seja absolutamente desprovida de suas reivindicações.

Assim, se um determinado município dá prioridade à revitalização das áreas centrais, não é interessante do ponto de vista democrático que os bairros distantes a essa região central fiquem totalmente desprovidos de investimentos públicos para o mesmo fim. A alternativa mais viável na busca de cidades mais planejadas e com melhor qualidade de vida é possibilitar discussões abertas entre a sociedade civil e o Poder Público, onde as decisões sejam tomadas a partir de um consenso. Para tanto, será abordado no próximo capítulo as contribuições teóricas de Jürgen Habermas sobre a teoria do discurso.

### **III - A TEORIA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE JÜRGEN HABERMAS E AS CONTRIBUIÇÕES PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

A teoria do discurso de Habermas (1997) dá especial importância à participação da sociedade civil na formação legislativa, através de um método discursivo racional.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Para conferir críticas à teoria do discurso de Jürgen Habermas, ver Streck (2006).

A teoria discursiva habermasiana passa a exercer um papel de fundamental importância para o planejamento urbano das cidades, na medida em que busca dar legitimidade às decisões da Administração Pública, através do exercício do poder político em que fazem parte o próprio Poder Público e a sociedade civil organizada.

Inicialmente, Habermas (2007) formula apontamentos das vantagens e desvantagens sobre o modelo republicano e sobre o modelo liberal de democracia. Em seguida, sugere um terceiro modelo de democracia, que ele mesmo denomina de democracia deliberativa.<sup>12</sup> Observe:

O terceiro modelo de democracia que me permito sugerir baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance, de modo deliberativo. [...] A teoria do discurso acolhe elementos de ambos os lados [modelo de democracia republicana e modelo de democracia liberal] e os integra no conceito de um procedimento ideal para o aconselhamento e tomada de decisões. Esse *procedimento democrático* cria uma coesão interna entre *negociações, discursos de auto-entendimento e discursos sobre a justiça*, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos. (HABERMAS, 2007, p. 279)

Para tanto, são imprescindíveis instrumentos que permitam uma maior participação da sociedade em detrimento de velhas fórmulas que privilegiam a representatividade, tal como já apontava Muller (1998) ao se referir à baixa legitimidade do ‘povo ativo’.

Recorrendo a mecanismos da teoria de democracia deliberativa, é preciso, dar nova interpretação ao paradigma jurídico do Estado Democrático de Direito, não mais sob uma noção puramente ética, própria do comunitarismo, nem como uma questão isolada de concretização dos direitos fundamentais, afeita ao liberalismo, mas a partir da tensão e da concorrência entre essas duas concepções. É justamente dela que o direito retira sua legitimidade, passando a cumprir um papel de estabilizador de expectativas de comportamentos e tornando-se fator de integração social.

Sob essa perspectiva discursiva de produção legítima do direito, novos horizontes para as políticas de gestão democrática das cidades tornam-se imprescindíveis, já que as velhas formas não são mais satisfatórias. Segundo Santin

---

<sup>12</sup> Sobre a teoria de democracia deliberativa de Jürgen Habermas, ver Cottoni (2000).

(2003), trata-se de uma nova orientação para a ação administrativa municipal, a qual legitimará o exercício do poder político pela gestão das decisões públicas, rompendo as barreiras burocráticas que separam o Município do cidadão.

A teoria de democracia deliberativa de Habermas (2007) traz uma proposta procedimental, onde, através do discurso e do uso público da razão na busca de um consenso, os indivíduos buscam as soluções para determinada demanda extraíndo fundamentos na própria realidade. Para Cattoni (2000), a teoria discursiva de Habermas corresponde a um modelo de sociedade descentrada, em que o conteúdo normativo surge da própria estrutura das ações comunicativas.

Neste aspecto, a teoria habermasiana aproxima-se da teoria de Pettit, ao garantir maior liberdade aos indivíduos, no instante em que garante que as normas de direito correspondem a uma emancipação do indivíduo, contrapondo-se à dominação muitas vezes irracional do próprio Estado. A sociedade passa a ter a possibilidade de participar na gestão pública, diminuindo o número de decisões administrativas que não refletem os anseios sociais. Logo, ao se aplicar estes conceitos teóricos ao modelo trazido pelo Estatuto da Cidade de gestão democrática das cidades, percebe-se que as legislações moldadas sob as singularidades individuais, começam a ser gradativamente discutidas no âmbito de um espaço público não estatal, aberto às diversas demandas da população.

Para Habermas (1997), a deliberação pública é capaz de provocar um efeito de legitimação, na medida em que o sistema jurídico não mais responde às necessidades e reivindicações da população. Em outras palavras, os indivíduos não se vêm representados nos representantes do Poder Legislativo, e também não sentem melhor confiança do ponto de vista da melhoria da qualidade de vida nos chefes do Poder Executivo. Cittadino (2003), ao citar Habermas, leciona que a validade das normas jurídicas depende de seu acordo com o mundo cotidiano vivido, o que é próprio do agir comunicacional. É a partir de uma discussão prática, extraída da realidade, que as normas do direito, e também as normas da política urbana, estarão habilitadas a governar o que realmente deve ser feito, dentro da ordem de prioridades.

Sob esta perspectiva, a gestão democrática da cidade tem como principais benefícios: (i) conferir legitimidade aos atos da Administração Pública na medida em que esta divide a responsabilidade das políticas públicas com a própria sociedade; outro

benefício é (ii) o fortalecimento da democracia participativa, na medida em que reserva um leque de instrumentos para a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão do Município, e finalmente (iii) possibilita maior fiscalização na destinação das verbas públicas, com maior tendência de que a Administração Pública seja mais eficiente, nos termos do artigo 37 da Constituição da República.

#### **IV - PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE**

Os direitos fundamentais sociais surgiram, constitucionalmente, no Brasil somente no século XX com o advento da Constituição de 1934, padecendo já naquele tempo da enfermidade da ausência de efetividade das normas constitucionais.

Esse fenômeno, que avança como um carcinoma no ordenamento jurídico até hoje, trouxe, como de fato ainda traz, inúmeros efeitos colaterais para a consolidação de um Estado democrático de Direito. Basta ver o mau funcionamento da saúde, da previdência, da moradia e da educação no Brasil.

Ocorre que, apesar de toda a relevância que o tema enseja este estudo não pretende analisar a eficácia ou não de todos os direitos sociais enumerados no artigo 6º da Constituição (1988), sob uma perspectiva ampla e ilimitada. Isto é, a fim de delimitar o objeto de análise optou-se por analisar a concretização de um direito fundamental de cunho social ainda renegado pela doutrina pátria, sobretudo se comparado ao tempo e às obras dedicados a outros direitos sociais.

Trata-se, pois, de um estudo sobre o direito à cidade sustentável sob um viés participativo. O propósito aqui, pois, é entender como um direito social que padece do vício da inefetividade pode ser efetivado pela participação popular? Isto é, seria correto sustentar que, quanto maior a participação, mais ampla e efetiva será a norma de direito fundamental?

Para se chegar a uma resposta que seja satisfatória, mas que de maneira alguma pretende exaurir o tema, é preciso lembrar que o Estatuto da Cidade, ao estabelecer no artigo 2º, inciso I, como diretriz geral de política urbana a promoção do “*direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos,*

*ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.*” já elevou o direito à cidade à condição de direito fundamental.

Além disso, não se pode olvidar da redação do artigo 5º, § 2º, da Constituição da República, ao estabelecer que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos Tratados Internacionais em que a República Federativa do Brasil participe.

Com isso, pretende-se dizer que:

O direito à cidade é um novo direito fundamental positivado, oriundo da fonte legitimadora das normas constitucionais da política urbana, que incorporam a emenda popular de reforma urbana apresentada na Assembléia Nacional Constituinte, que já apontava a necessidade do reconhecimento constitucional dos direitos urbanos. (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 2002, p.32)

Uma vez assegurado e incorporado ao texto constitucional, portanto, o direito fundamental à cidade passa a ser a chave da política urbana brasileira, ao garantir que os direitos fundamentais a propriedade, a moradia, ao meio-ambiente equilibrado, ao transporte, ao trabalho e lazer, dentre outros,<sup>13</sup> se tornem objetos de concretização e efetivação estatal.<sup>14</sup>

Não é outra, aliás, a atual tendência da teoria dos direitos fundamentais, pela qual se exige a consubstanciação do direito à cidade, de forma que o mesmo deixe de ser uma garantia apenas no seu aspecto formalista.

Este, contudo, não é um objetivo simples, tampouco célere. Como todas as garantias fundamentais, o direito à cidade passa por um processo de aperfeiçoamento e materialização verdadeiramente complexo.

Fora todos os obstáculos já inerentes a seu pleno reconhecimento,<sup>15</sup> pode-se destacar que a sua eficácia, além da presença de um componente técnico jurídico, precisa estar complementada por um componente cultural, consubstanciada na demanda social. (MAGALHÃES, 2006)

---

<sup>13</sup> Para saber mais acerca da conexão lógica entre direitos fundamentais, ver a teoria da indivisibilidade dos direitos humanos em Piovesan (2004) e Magalhães (2003).

<sup>14</sup> Há uma vasta literatura acerca da diferença e conceituação dos termos “eficácia” e “efetividade”. Para tanto, sugere-se Nobre Júnior (2005).

<sup>15</sup> A escassez de recursos é um exemplo claro.

Essa conclusão parece mais clara nas palavras de Härbele citado por Bonavides (2004), ao dizer que

[...] essa efetividade não é automática, nem espontânea; não decorre unicamente de “uma ordem abstrata de eficácia ou da eficácia vinculante de um texto”, mas se prende a uma pluralidade de interpretes, sendo, portanto, resultado complexo e cheio de riscos de processos pluriarticulados de interpretação, de numeroso participantes: dos destinatários e titulares dos direitos fundamentais, enfim, de toda *res publica* como cultura desses direitos. (BONAVIDES, 2004, p. 597)

Colocado de uma forma mais direta, sustentamos que os direitos urbanos universalmente declarados nada valem se os mesmos não são passíveis de aplicação na comunidade na qual o cidadão vive, e mais, se sua cidadania e suas peculiaridades não são reconhecidas.

Arendt adverte

O paradoxo da perda dos direitos humanos é que essa perda coincide com o instante em que a pessoa se torna um ser humano em geral – sem uma profissão, sem uma cidadania, sem uma opinião, sem uma ação pela qual se especifique – e diferente em geral, representando nada além da sua indivisibilidade absoluta e singular, que privada da expressão e da ação sobre um mundo comum, perde todo o seu significado. (ARENDDT, 1989, p. 325)

Talvez, um dos maiores dilemas do direito constitucional contemporâneo, seja exatamente a transcendência da esfera abstrata orientada para a concretude das normas e exercício dos direitos constitucionalmente garantidos.

Seja como for, não se pode desconsiderar o papel do Estado nessa atribuição legal, uma vez que na condição de garantidor e detentor dos instrumentos institucionais para a efetivação e aplicação das normas constitucionais - dentre elas o direito à cidade – cumpre a ele, Estado, o papel basilar no processo de efetivação dos direitos fundamentais, elaborando e gerenciando políticas públicas como meio de efetivação dos referidos direitos.

Entretanto, esse papel estatal de pouco valeria se concebido de modo insensível à participação popular na gestão do direito à cidade sustentável. Como já destacado na parte inaugural desta pesquisa, a tese aqui é clara: se uma política pública, que é meio de efetivação de direitos fundamentais, descarta a pluralidade dos participantes dos discursos racionais no seu processo de elaboração, mais distante estará da concretização dos direitos sociais.

Podemos destacar duas razões para sustentarmos estes argumentos: o primeiro porque o direito não se confunde com a efetivação a qualquer preço. Em outras palavras, não se trata de uma relação de utilitarismo pura e simplesmente. Em segundo porque, como já se manifestava Rousseau (2005), através da noção de vontade geral, Kant (2001) por via do imperativo categórico, e Habermas (2005) pelo princípio U, da moralidade pós-convencional e democrática, o ponto crítico do direito está na sua legitimidade, entendida como a projeção do indivíduo à condição de co-legislador às normas a que deverão obediência.

É nesse sentido que a gestão democrática é compreendida como aquela que busca a legitimidade das políticas públicas urbanísticas através da delegação das decisões aos próprios afetados, ou seja, os cidadãos em geral.

Nesta linha de raciocínio, o indivíduo passa a fazer parte da formação do processo decisório, começando a dar maior credibilidade a própria Administração Pública e a cumprir de maneira mais espontânea as decisões por ela emanadas.

Para Moreira Neto (2000), é comprovado que as decisões públicas compartilhadas com os seus destinatários são cumpridas com mais empenho e com menos resistência. Esta mudança de paradigma certamente contribui para que o cidadão não se sinta apenas um destinatário da norma jurídica – *in casu* as normas de planejamento urbano da cidade – mas também um co-autor, um partícipe na elaboração legislativa. (HABERMAS, 1997, p. 227)

## **V – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A gestão urbana das cidades no Brasil requer uma forma diferente de atuação política das formas antes adotadas. É necessária maior transferência de poder da esfera Estatal para a sociedade civil, bem como, mecanismos que possibilitem de fato a oportunidade do cidadão de contestar e opinar nas deliberações sobre os rumos da política urbana do Município em que vive.

Devem ser criados canais de diálogo onde as pessoas possam de fato compreender, de forma crítica, a dimensão jurídica, econômica e social dos processos de desenvolvimento urbano da cidade, para que possam também opinar sobre esta

matéria.

Além do mais, o Poder Público, especialmente o municipal, precisa entender que a abertura dos debates com a sociedade civil visa aprimorar a discussão, canalizando as principais demandas da população com vias ao desenvolvimento sustentável da cidade, fazendo com que essas demandas, depois de aprovadas, sejam de fato efetivadas, de modo que não se tornem um fardo muito pesado para o governo local.

A legitimidade das discussões sobre a política urbana virá através dos debates e das deliberações, seja em audiências ou consultas públicas, em órgãos colegiados de política urbana, ou qualquer outro meio capaz de proporcionar à sociedade civil canais de comunicação para uma gestão da cidade realmente inclusiva.

Para que a gestão urbana da cidade seja de fato democrática, os setores implicados precisam ser organizados, fortes e representativos, para que possam participar das decisões e avaliações, de modo a interferirem na gestão da política e da elaboração normativa, e para que as demandas dos vários setores da sociedade sejam atendidas e seus interesses representados.

Como abordado anteriormente, Jürgen Habermas está mais centrado no discurso de aplicação e justificação da lei, focando sua teoria de democracia deliberativa em uma argumentação racional comunicativa entre os participantes do debate.

Segundo Habermas (1997), as regras do direito não correspondem às aspirações democráticas das comunidades. Por isso, a importância da abertura do diálogo entre a administração e seus administrados com vistas a uma gestão realmente democrática das cidades, que possibilita a abertura de um espaço público não-estatal de discussões. Por sua vez, a validade das normas da política urbana vai depender das discussões práticas do dia-dia, uma vez que a dinâmica dos problemas existentes nas cidades é muito grande, não sendo razoável que a discussão para a resolução destes problemas seja dada a um grupo pequeno de pessoas.

Já Philip Pettit concentra suas atenções na maneira como o cidadão pode expressar, de maneira concreta, sua aprovação ou reprovação pelos atos administrativos emanados pelo Poder Público, e dessa maneira, fazer com que a democracia seja um modelo próximo do cotidiano da sociedade. Para o autor, a participação efetiva dos



indivíduos no sistema democrático, através dos canais de comunicação, faz com que o Estado tome decisões que reflitam o interesse público em detrimento do interesse particular.

As teorias de Pettit e Habermas aproximam-se no que se refere ao uso da linguagem, pois, aquele a utiliza como meio de contestabilidade das decisões das instituições públicas, formando uma espécie de contraditório entre a sociedade civil e o Estado, enquanto que este a utiliza como meio de se chegar a consensos através de argumentos racionais válidos, formulados em ambientes públicos não estatais.

Contudo, ambos reconhecem que ao lado do poder coercitivo do Estado, a participação popular é um efetivo instrumento de garantia de direitos, posto que aumenta a legitimidade e, conseqüentemente, a efetividade das leis. As leis urbanísticas com mais razão, sofrem diretamente os efeitos dessa participação seja em função de sua natureza política, o que elimina a existência uma única possibilidade ordenação do espaço urbano, seja em razão da necessidade de controle e monitoramento dos planos urbanísticos que devem ser dinâmicos para acompanharem de forma eficiente as modificações sociais, econômicas e físicas do contexto urbano.

Finalmente, conclui-se que os dispositivos referentes à gestão democrática municipal, presentes no Estatuto da Cidade, têm maior probabilidade de atingirem seus objetivos, que é o direito à cidade, quando embasados em uma sociedade civil que tenha reais oportunidades de participação nas decisões políticas, pautadas em mecanismos de discursos racionais e de meios de contestação, de tal forma que esta mesma sociedade possa ser capaz de governar a si própria, buscando soluções viáveis para os problemas de âmbito local, para, em seguida, discutir democraticamente a solução dos problemas urbanísticos de âmbito geral.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah . Origens do totalitarismo. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado, 168p.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 de jul. 2001.

CATTONI, Marcelo. Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

FABRE, Simone Goyard. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: entre a cidade "legal" e a cidade "ilegal". (org) Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

\_\_\_\_\_, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

\_\_\_\_\_, Edésio. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I e II, 1997.

\_\_\_\_\_, Jürgen. Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

\_\_\_\_\_, Jürgen. A inclusão do outro: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2007.

KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. Tradução de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MAGALHAES, José Luiz. Quadros de; ROCHA, Carlos Alberto Vasconcelos (orgs). O município e a construção da democracia participativa. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? São Paulo: Max Limonad, 2000.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Mutações do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. Administração Pública e o princípio constitucional da eficiência. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, jul/set. 2005.

PETTIT, Philip. Democracia e Constestabilidade. In: MOREIRA, Luiz; MERLE, Jean Christophe. (org). Direito e Legitimidade. São Paulo: Landy, 2003.

\_\_\_\_\_, Philip. Teoria da liberdade. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ROLNIK, Raquel; SAULE JR., Nelson. (orgs). Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Polis, Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados /Coordenação de Publicações, 2002.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Direitos fundamentais: retórica e historicidade. 1.ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.

SANTIN, Janaína Rigo. O Estatuto da Cidade e a gestão democrática municipal. Revista Interesse Público. Porto Alegre, ano 5, n. 21, set/out. 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Porto Alegre: SAFE, 1997.

SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 4ª edição, 2006.

STRECK, Lênio. Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.